

# Sistemas de denuncias y de protección de denunciantes de corrupción en América Latina y Europa

Franz Chevarría  
Martha Silvestre

Colección **Documentos de Trabajo nº 2**

---

Serie **Estados de la cuestión**  
Área **Institucionalidad Democrática**



**Franz Chevarría Montesinos.** Experto en Gobierno y anticorrupción. Ha realizado estudios de postgrado y especialización como el Doctorado en Dirección y Administración Pública -Universidad Complutense de Madrid, Doctorado en Derecho y Ciencia Política -Universidad Mayor de San Marcos, Maestría en Estudios Políticos Aplicados-FIIAP, y la Maestría en Gobernabilidad-Universidad San Martín de Porres. Ha ocupado cargos administrativos representando al Perú ante Naciones Unidas, Organización de los Estados Americanos, Foro de Cooperación Asia Pacífico APEC y la Comunidad Andina en reuniones relacionadas a la gestión pública y la anticorrupción. Ha realizado investigaciones y presentaciones para organizaciones internacionales y agencias cooperantes como la ONU, OECD, OEA, TI, entre otros. Actualmente es Experto del Departamento de Gestión Pública de la OEA en Washington DC.

**Martha Silvestre.** Experta en Reforma de Estado y Modernización de la Gestión Pública. Consultora internacional, lidera proyectos y estudios de investigación vinculados con el diseño y gestión de políticas públicas, y desarrollo de sistemas administrativos; por encargo de entidades gubernamentales, organismos multilaterales y agencias bilaterales de cooperación internacional. Profesional de reconocida trayectoria como funcionaria pública del Estado Peruano, tiene vasta experiencia en asesoría legal y asistencia técnica especializada en gestión pública; coordinación técnica intersectorial de la ejecución de políticas anticorrupción; y administración de entidades públicas, designada la más Alta Autoridad Administrativa del Ministerio del Interior. Abogada con estudios de Maestría en Derecho Civil, de la Universidad Femenina del Sagrado Corazón; y certificación profesional ejecutiva en Gerencia Política, de la George Washington University.







# Sistemas de denuncias y de protección de denunciantes de corrupción en América Latina y Europa

Franz Chevarría  
Martha Silvestre

**Documento de Trabajo nº 2**  
Serie: Análisis  
Área: Institucionalidad Democrática

**Edita:**

Programa EUROsociAL  
C/ Beatriz de Bobadilla, 18  
28040 Madrid (España)  
Tel.: +34 91 591 46 00  
www.eurosoci-al-ii-eu

**Con la colaboración:**

Fundación Internacional y para Iberoamérica  
de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)



Fundación CEDDET



La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea.

Edición no venal.

**Realización gráfica:**

Calamar Edición & Diseño, S.L.  
Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, noviembre 2013



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Listado de acrónimos . . . . .	7
Presentación . . . . .	9
1. Marco conceptual . . . . .	12
1.1. Marco teórico interpretativo sobre la corrupción . . . . .	12
1.2. Marco teórico interpretativo de sistemas de denuncias de actos de corrupción . . . . .	13
1.3. Marco teórico interpretativo de los sistemas de protección al denunciante de actos de corrupción . . . . .	16
1.4. Marco teórico interpretativo de las estrategias de sensibilización y difusión de mecanismos de denuncias para la lucha contra la corrupción . . . . .	19
2. Estado situacional de los sistemas de denuncia y de protección al denunciante de actos de corrupción . . . . .	21
2.1. Aspectos generales sobre la lucha contra la corrupción en América Latina y en Europa . . . . .	21
2.2. Evaluación de los sistemas de denuncia y de protección de denunciantes en América Latina y Europa . . . . .	25
2.3. Marco legal internacional sobre sistemas de denuncia y sistemas de protección de denunciantes de actos de corrupción en América Latina y Europa . . . . .	28
2.4. Herramientas de cooperación internacional relacionadas con los sistemas de denuncia y protección a denunciantes de corrupción en América Latina y Europa . . . . .	29
3. Sistemas de denuncias de actos de corrupción . . . . .	32
3.1. Experiencias en América Latina . . . . .	32
Argentina . . . . .	32
México . . . . .	36
Perú . . . . .	38
Guatemala (Experiencia de la sociedad civil) . . . . .	40
3.2. Experiencias en Europa . . . . .	41
Reino Unido . . . . .	41
Francia . . . . .	42
3.3. Balance referencial de las experiencias . . . . .	44
3.4. Matriz de análisis comparativo . . . . .	46
4. Sistemas de protección al denunciante de actos de corrupción . . . . .	49
4.1. Experiencias en América Latina . . . . .	49
Chile . . . . .	49
México . . . . .	53
Perú . . . . .	55
4.2. Experiencias en Europa . . . . .	58
Rumanía . . . . .	58
Reino Unido . . . . .	61
Irlanda del Norte . . . . .	64
Francia . . . . .	66
4.3. Balance referencial de las experiencias . . . . .	68
4.4. Matriz de análisis comparativo . . . . .	72

5. Estrategias de sensibilización y difusión de mecanismos de denuncias para la lucha contra la corrupción . . . . .	78
5.1. Experiencias en América Latina . . . . .	78
México . . . . .	78
Chile . . . . .	86
Perú . . . . .	88
5.2. Experiencias en Europa . . . . .	89
Reino Unido . . . . .	89
Serbia . . . . .	91
Montenegro . . . . .	92
República Checa . . . . .	93
5.3. Balance referencial de las experiencias . . . . .	95
5.4. Matriz de análisis comparativo . . . . .	96
6. Conclusiones y recomendaciones . . . . .	99
6.1. Conclusiones . . . . .	99
6.2. Recomendaciones . . . . .	101
Bibliografía y referencias . . . . .	107

## Listado de acrónimos

ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BGC	Barómetro Global de la Corrupción
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEDDET	Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico
CICC	Convención Interamericana Contra la Corrupción
CNUCC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
GRECO	Grupo Anticorrupción contra la Corrupción de Europa
IdPC	Índice de Percepción de la Corrupción
OEА	Organización de Estados Americanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OLAF	Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude
MESICIC	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
BM	Banco Mundial



## Presentación

Durante la V Conferencia de la ONU contra la Corrupción, celebrada en Panamá en noviembre de 2013, la corrupción fue dimensionada no sólo como un problema que afecta a los países en desarrollo, sino como una preocupación global, uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta la comunidad internacional, un peligro común que requiere de los gobiernos medidas más adecuadas y eficaces para ser erradicado.

La corrupción amenaza el desarrollo económico y social al limitar la inversión y los recursos disponibles para las políticas públicas, distorsionando la asignación de fondos y las prioridades. Además, socava de manera importante la confianza ciudadana en las instituciones democráticas y contribuye a la inestabilidad política. Según el Foro Económico Mundial, el coste de la corrupción equivale al 5% del PIB global e incrementa los costes de hacer negocios en un 10%<sup>1</sup>. El Banco Mundial estima que el dinero pagado en sobornos por las empresas privadas al sector público, tanto en países ricos como en países en desarrollo, supone un billón de dólares al año<sup>2</sup>.

El flagelo de la corrupción también afecta a América Latina. A pesar de los esfuerzos que se han hecho en el fortalecimiento de los marcos legales y en la creación de agencias especializadas, y a los importantes avances en materia de transparencia y acceso a la información pública, la mayoría de los países continúan anclados en la parte baja del índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional: en 2013, tan solo tres países obtuvieron el aprobado.

La lucha contra la corrupción se ha convertido también en una de las prioridades de la Unión Europea. Como alertaba la Comisaria de Interior de la UE, Cecilia Malmström, en una conferencia en Gotemburgo en marzo de 2013, cerca de 120.000 millones de euros se pierden cada año por culpa de la corrupción en los 27 estados miembros de la UE, lo que equivale al presupuesto total de la Unión. Los europeos son además plenamente conscientes: 3 de cada 4 consideran la corrupción como un gran problema para su país y casi la mitad percibe que la corrupción se ha incrementado en los últimos tres años<sup>3</sup>.

Al igual que en otras regiones del mundo, hoy día asistimos a un creciente reconocimiento desde los gobiernos de América Latina y de la Unión Europea de que la lucha contra la corrupción no puede estar centrada solo en el papel de los servidores públicos, sino que requiere la corresponsabilidad entre todos los actores de la sociedad. En este sentido, la denuncia de actos de corrupción y la protección de denunciantes son dos de las herramientas claves en la promoción de la rendición de cuentas gubernamental y privada. Para que los ciudadanos ejerzan su derecho se precisa un cambio cultural en las organizaciones y que los denunciantes sientan que su confidencialidad y protección frente a posibles represalias y acciones discriminatorias están garantizadas.

---

1 "The Business Case against Corruption" (2008), publicación conjunta entre the International Chamber of Commerce, Transparency International, the United Nations Global Compact y and the World Economic Forum Partnering Against Corruption Initiative (PACI), disponible en: <http://www.weforum.org/pdf/paci/BusinessCaseAgainstCorruption.pdf>

2 "El precio de la corrupción", disponible en la Página Web del Banco Mundial:  
<http://www.bancomundial.org/temas/anticorrupcion/precio.htm>

3 "Fighting corruption: From intentions to results" discurso pronunciado por Cecilia Malmstrom en el "Second Regional Workshop on the EU Anti-Corruption Report", celebrado en Gotemburgo (Suecia) en marzo de 2013. Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-187\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-187_en.htm)

La necesidad de estas garantías ha sido contemplada en diferentes convenios y tratados internacionales anticorrupción, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción o la Convención Interamericana contra la Corrupción y, de manera más específica, en la Ley Modelo de Protección al Denunciante aprobada por la OEA. El propio G20 identificó en 2010 la protección de denunciantes como uno de las áreas prioritarias de su agenda global anticorrupción.

A pesar de que la casi totalidad de los países de América Latina han ratificado estas normativas, la mayoría de los sistemas de denuncias y protección de denunciantes no cuentan aún con marcos legales apropiados o éstos son deficientes en su aplicación. Existen además limitados espacios de intercambio y reflexión entre los actores involucrados en las mencionadas medidas.

Atendiendo a la necesidad de fomentar el aprendizaje conjunto entre América Latina y la Unión Europea, y en respuesta a la demanda específica de varios países, desde el Programa de Cooperación de la Unión Europea con América Latina EUROsociAL II se ha promovido el presente estudio comparado. El trabajo se enmarca dentro de la acción *“Fortalecimiento de las estrategias de colaboración institucional y social en la lucha contra la corrupción”* que coordina la FIIAPP y que tiene como socio operativo a la Fundación CEDET.

La investigación fue elaborada por los expertos internacionales Franz Chevarría y Martha Silvestre, y se presentó para su discusión entre los representantes de 17 países en el “Encuentro Regional sobre Responsabilidad del Sector Privado en la Lucha contra la Corrupción” celebrado en Bogotá, del 7 al 8 de marzo de 2013, en el marco del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), con el apoyo de EUROsociAL, la OEA, la OCDE, el PNUD, el BID y la Secretaría de Transparencia de Colombia.

El trabajo gira alrededor de tres ejes temáticos vinculados entre sí: 1) Sistema de denuncias, 2) Sistemas de protección a denunciantes y 3) Estrategias de sensibilización y difusión de mecanismos de denuncia. Desde ese punto de partida, los resultados del estudio son presentados en un informe estructurado de seis capítulos.

En el capítulo 1 se incluye un marco teórico interpretativo con la finalidad de delimitar conceptos claves vinculados con la corrupción, la denuncia de corrupción y la protección de los denunciantes.

En el capítulo 2 se presenta el estado de los sistemas de denuncia y protección de denunciantes de actos de corrupción, exponiéndose consideraciones generales encaminadas a dar una visión de la situación actual en América Latina y Europa, de acuerdo con el marco legal internacional vigente, así como las particularidades institucionales en cada región. Asimismo, se presenta sucintamente el contenido de la Ley Modelo de Protección al Denunciante aprobada por la OEA, un instrumento internacional que recoge recientes alcances y estándares internacionales para la protección de denunciantes.

En el capítulo 3 se realiza una exposición sobre sistemas de denuncia en una selección de países con particularidades específicas que pueden ser aleccionadoras para futuras políticas públicas. Los países descritos son Argentina, México, Perú, Reino Unido, Francia, y la experiencia de Asistencia Legal Anticorrupción (ALAC) desarrollada por la sociedad civil de Guatemala.



En el capítulo 4 se presenta información sobre sistemas de protección de denunciantes en diferentes países de América Latina y Europa. Dentro de lo posible, cada sistema descrito contiene una referencia al marco normativo e institucional que lo implementa, así como aspectos sobre formalidades y requisitos para acceder a la protección de los testigos de corrupción, las medidas de protección, obligaciones de los beneficiarios, beneficios para los protegidos, excepciones y ámbitos de aplicación, entre otros.

El capítulo 5 se centra en las estrategias y campañas de sensibilización para la lucha contra la corrupción, presentándose experiencias de México, donde destacan campañas nacionales dirigidas tanto a servidores públicos como a la ciudadanía en general; Perú, con la reciente difusión de mecanismos de denuncia ciudadana lanzada por la Defensoría del Pueblo; Chile, y su última campaña que invita a vivir con la conciencia limpia al no caer en actos corruptos y denunciarlos; Reino Unido, con las actividades realizadas por el centro de información gubernamental contra el fraude; Serbia, con su campaña anticorrupción dirigida por la Agencia Anticorrupción de Serbia; Montenegro, con su campaña "Remove el Virus" y la República Checa, con su Manual Anticorrupción para Ciudadanos.

El capítulo 6 contiene las conclusiones y recomendaciones que nacen a partir de la exposición de la información proporcionada en los capítulos precedentes con la finalidad de exponer elementos importantes para el diseño e implementación de posteriores políticas públicas.

Finalmente, se incluye un recuento general de todas las fuentes utilizadas en el estudio, sean estas documentales, bibliográficas, páginas webs y entrevistas, entre otras, a fin de facilitar coordinaciones posteriores que profundicen el conocimiento de los temas por parte del público interesado.

El estudio pretende ser un insumo para el diálogo birregional, para el aprendizaje conjunto en la línea del compromiso de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños y de la Unión Europea de promover la lucha contra la corrupción, fraude y conductas no éticas, como uno de los pilares básicos de la nueva "Alianza para el desarrollo Sustentable" forjada en la Cumbre celebrada en Santiago de Chile en enero de 2013. Desde la FIIAPP esperamos haber contribuido a avanzar en esa dirección.

**Pedro Flores Urbano**  
Director FIIAPP

## 1. Marco conceptual

La implementación de políticas públicas para la lucha contra la corrupción requiere un esfuerzo intersectorial y multidisciplinario, siendo frecuente encontrar diversidad de enfoques, puntos de vista, pareceres y, muchas veces, prejuicios que por lo general determinan el comportamiento y la acción de las entidades vinculadas a la lucha contra la corrupción.

Bajo esta consideración, el presente capítulo propone un marco teórico interpretativo que conceptualiza, explica y delimita las denuncias, la protección de denunciantes y las estrategias y campañas para la sensibilización ciudadana contra la corrupción.

### 1.1. Marco teórico interpretativo sobre la corrupción

Definir la corrupción es un asunto complejo y difícil que no se justifica solamente en una inquietud teórica o académica, sino en la necesidad de aunar criterios que permitan reconocer el fenómeno, enfrentarlo, sancionarlo y disponer medidas para prevenirlo.

Para tal efecto, es necesario considerar que la corrupción es un fenómeno de naturaleza multidimensional que con frecuencia es asociada a las actividades de los servidores públicos; no obstante, en el contexto económico actual la discusión sobre el rol del sector privado y su relación con la corrupción ha puesto de relieve la necesidad de abordar nuevos enfoques que aún se encuentran en desarrollo<sup>1</sup>.

Sin embargo, en distintos foros académicos y de instituciones de cooperación multilateral los debates para definir la corrupción han sido siempre controvertidos y en muchos casos no se ha podido establecer una definición uniforme y precisa que sea aceptada universalmente, a menudo por diferencias que tienen que ver con sistemas jurídicos diversos que restringen el término de corrupción a determinadas conductas penales; aspectos culturales con mayor o menor tolerancia a considerar como corrupción a determinadas conductas; discusiones sobre el papel del sector privado y las personas morales o jurídicas; entre otras diferencias.

De todas las definiciones sugeridas, principalmente por organizaciones de internacionales, es posible establecer tres características comunes que ayudan a comprender los alcances del término corrupción<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Andrés Solimano, Vito Tanzi y Felipe Del Solar (2008). *Las Termitas del Estado, Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo*. Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, p. 29.

De acuerdo con el Informe Global de la Corrupción 2009 "Corrupción y Sector Privado" elaborado por Transparencia Internacional "muchas de las condiciones que propiciaron la crisis están estrechamente relacionadas con los riesgos de corrupción para las empresas. Estas condiciones incluyen serias deficiencias en los sistemas de integridad corporativa, como los conflictos de intereses que involucran a garantes externos clave, una transparencia y rendición de cuentas insuficiente en mercados importantes así como por ciertos agentes del mercado y mecanismos de control, y fallas graves en materia de auditoría integral corporativa, de gobernabilidad e integridad. Ver Transparencia Internacional (2009). *Informe Global de la Corrupción 2009*. Berlín, Transparencia Internacional, pág. 29.

<sup>2</sup> Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD): La corrupción es el mal uso de los poderes públicos, cargos o autoridad para beneficio privado mediante el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, la extracción de dinero para agilizar trámites, o la malversación de fondos.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID): La corrupción abarca actos realizados por funcionarios que usan su posición con fines propios, o bien lo hacen a pedido de otros, a fin de obtener beneficio para sí mismos o para terceros. Entre las

Así, tenemos:

a) **Uso indebido del poder.** En todo acto de corrupción existe un claro uso indebido del poder que se materializa en la intención de evitar o infringir una determinada norma que obliga a determinados actores a mantener o cumplir con determinadas acciones, y que necesariamente es cometido por una persona que tiene autoridad. Algunos estudiosos han considerado que existe un tipo de “corrupción legal” que se explica por el uso del poder sin infringir una norma positiva que generan beneficios que de otro modo no se hubieran podido obtener. El caso de los contadores que hacen uso de argucias legales explica muy bien esta situación<sup>3</sup>.

Es importante señalar que esta conducta puede expresarse en una acción o en una omisión deliberada dependiendo de las circunstancias y por lo general se realizan en un contexto de primacía del secreto, en un marco de discreción u ocultamiento por parte de sus actores<sup>4</sup>.

b) **Beneficio irregular.** Todos los actos de corrupción buscan lograr un beneficio que de una manera legal no se hubiera obtenido. Estos beneficios son de distinta naturaleza y no están restringidos solamente al ámbito económico pudiendo presentarse beneficios relacionados con la influencia, el poder político, entre otros; siendo además extendible a terceros ya sean parientes, superiores, miembros de grupos sociales, políticos, religiosos, entre otros.

c) **Consecuencias multidimensionales.** Los actos de corrupción tienen consecuencias de distinta naturaleza que complejizan el fenómeno. Así tenemos, consecuencias de naturaleza económica, política, social, lesiones a los derechos humanos, entre otros.

## 1.2. Marco teórico interpretativo sobre los sistemas de denuncia de actos de corrupción

Las denuncias son un aspecto de suma importancia en la lucha contra la corrupción porque es el acto que permite poner en evidencia los hechos o sospechas de corrupción a fin de que puedan ser investigados y, de ser el caso, sancionados.

---

actividades corruptas se cuentan el pedido, la oferta o el recibo de sobornos, consideraciones o comisiones clandestinas, la extorsión, el uso impropio de información o bienes, y el tráfico de influencias.

Banco Mundial (BM): Por lo común se define como el abuso de un puesto público para ganancia privada. El Banco Mundial desglosa el concepto de corrupción, y hace principal hincapié en la distinción entre la corrupción como captura del Estado y la corrupción administrativa. La corrupción como captura del Estado se refiere a las acciones de individuos, grupos o firmas, tanto en el sector público como en el privado, para influir sobre la formación de leyes, reglamentaciones, decretos y otras políticas gubernamentales para beneficio propio. La corrupción administrativa se refiere a la imposición intencional de distorsiones en la implementación de las leyes y reglamentaciones existentes a fin de dar ventaja a protagonistas estatales o no estatales.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID): Corrupción es el abuso de un puesto público en beneficio privado. Abarca abusos unilaterales por funcionarios de gobierno como malversación de fondo y nepotismo, así como abusos que vinculan al sector público con el privado, tales como soborno, extorsión, tráfico de influencias y fraude. La corrupción ocurre tanto en puestos políticos como burocráticos. Puede ser en pequeña o gran escala, organizada o no organizada.

<sup>3</sup> Andrés Solimano, Vito Tanzi y Felipe Del Solar (2008). *Las Termitas del Estado, Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo*. Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, p. 29.

<sup>4</sup> Jorge Malen (2002). *La Corrupción: Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona, GEDISA editorial, p. 34.

No obstante, existen situaciones complejas que condicionan la conducta de los individuos a fin de que puedan o no formular denuncias vinculadas a la corrupción y que tienen que ver con un tramado de motivaciones personales e institucionales.

Respecto a las motivaciones personales es difícil determinar cuál o cuáles son las razones por las que un individuo puede actuar en una u otra forma determinada y son varios los estudios que han desarrollado modelos conductuales para poder inferir o explicar de alguna forma las actitudes humanas frente a hechos sociales<sup>5</sup>.

En el caso concreto sobre la corrupción son varios los estudios que han analizado la tolerancia frente a la corrupción entendiéndola como la "conducta de los ciudadanos por la cual muestran adherencia a condonar el acto corrupto de un actor político"<sup>6</sup>; siendo posible inferir una relación inversa en la que a mayor tolerancia a la corrupción existiría menor propensión a formular denuncias, mientras que a menor tolerancia habría una mayor propensión a hacerlo.

Algunos autores, como Karklins, han sugerido un modelo dinámico para explicar la corrupción que consta de tres actores: un benefactor, por lo general una persona privada, un beneficiario, por lo general un funcionario público, y un tercer actor, siempre desfavorecido, que es la sociedad<sup>7</sup>.

La referencia al actor social se fundamenta en que siempre en todo acto corrupto, además del sobornado y sobornador, existe una ciudadanía que sufre las consecuencias de la corrupción, ya sea de forma directa o indirecta, que se puede expresar en una pérdida económica de recursos (públicos, privados o mixtos) o de la confianza política o social en la Administración Pública o entre los ciudadanos en sí mismos, o en una disminución de la capacidad de goce de los derechos humanos de las personas tal como se mencionó en el acápite anterior.

Siendo así, existen varios puntos de vista para explicar por qué los ciudadanos pueden tener mayor o menor inclinación a tolerar la corrupción, que se explican en adelante.

Un primer planteamiento lo desarrolla Karklins, para quien la corrupción es rechazada por los ciudadanos cuando esta se produce en altos niveles del gobierno, mientras que en situaciones de pequeña corrupción, como sobornos a funcionarios públicos con bajos salarios que prestan servicios directos como los policías, tramitadores, etc, la corrupción puede parecer casi como un asunto privado, un asunto entre sólo dos individuos.

En ese sentido, la propensión a tolerar o no la corrupción puede explicarse por razones culturales en las que determinadas conductas pueden ser aceptadas como normales o no corruptas en determinados contextos, mientras que en otros contextos no serían toleradas<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Los trabajos de Icek Ajzen sobre el comportamiento planeado nos ofrecen una explicación sobre la forma en la que los individuos toman sus decisiones que puede ser aplicada para casos de corrupción. (Ver Icek Ajzen (1985). "From Intentions to Actions: A Theory of Planned Behavior", en *Action-control: From cognition to behavior*. Springer, Heidelberg J. Kuhl y J. Beckmann (eds).

<sup>6</sup> Pozsgai, Joseph (2012). *Citizens' corruption tolerance in Peru: A behavioral approach*. Universidad de Tsukuba (Thesis unpublished), Tsukuba, p. 27.

<sup>7</sup> Karklins, Rasma (2005). *The system made me do it: corruption in post-communist societies*. Nueva York, Armonk, p. 155.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 68.

Este planteamiento se relaciona con lo planteado por Uslaner, quien postula que la corrupción a gran escala genera un sentimiento de rechazo que puede interpretarse como una “envidia” en sentido negativo porque se crea la idea que los ricos y poderosos se enriquecen, mientras que los ciudadanos comunes mantienen sus condiciones económicas y en muchos casos empeoran, lo cual podría explicar el comportamiento o tolerancia de los ciudadanos frente a la corrupción<sup>9</sup>.

El problema de este tipo de corrupción es que la posibilidad de los ciudadanos de mostrar su tolerancia o rechazo frente a la corrupción es limitada y podría sólo reflejarse en una acción reactiva en términos de participación electoral o a través del voto cuando tienen la oportunidad de castigar a un político corrupto, o para recompensar a uno honesto<sup>10</sup>.

Un segundo planteamiento explica la tolerancia a la corrupción desde un punto de vista neoinstitucional económico, limitándola al cálculo beneficio o “elección racional” de cada individuo respecto a las consecuencias personales que le acarrea la corrupción<sup>11</sup>.

Bajo este esquema, un individuo será mucho más propenso a no tolerar la corrupción si en su propio cálculo coste-beneficio concluye que el acto corrupto le causa un perjuicio directo.

Yendo un poco más allá, y bajo este mismo esquema de razonamiento, un individuo tendrá mayores incentivos para realizar una denuncia si es que en su propio cálculo coste-beneficio puede determinar que el acto de denunciar no le va a generar mayores costes que la simple inacción, o que de ser el caso su denuncia podría generarle mayores beneficios que simplemente quedarse callado sin colaborar con las autoridades.

Estos planteamientos tienen relación con los trabajos de Uslaner y Khan quienes han desarrollado razonamientos para intentar explicar la relación de los individuos frente a la corrupción, señalando que son posibles dos situaciones dependiendo de si el acto corrupto está relacionado con la colusión o con la extorsión<sup>12</sup>.

La corrupción colusoria es una situación en la que ambos actores directamente implicados participan en una operación corrupta con el fin de obtener algún beneficio indebido y por lo general el perjudicado es un bien público general de interés difuso como el erario nacional.

Por su parte, la corrupción extorsiva implica una situación en la que el funcionario o actor público utiliza su posición de dominio para “extorsionar” a los ciudadanos exigiéndoles el pago de un soborno por la prestación de un servicio en condiciones ventajosas que de otra manera no se hubiera podido obtener.

---

<sup>9</sup> Uslaner, Eric (2008). *Corruption, Inequality, and The Rule of Law: The Bulging Pocket Makes the Easy Life*. Cambridge University Press, Nueva York, p. 92.

<sup>10</sup> Pozsgai, Joseph (2012). *Citizens' corruption tolerance in Peru: A behavioral approach*. Universidad de Tsukuba, Tsukuba, p. 14 (unpublished thesis).

<sup>11</sup> Un texto de referencia es el artículo denominado *Corrupción* donde se analizan diversas situaciones sobre la corrupción “con robo y sin robo” y que van en la misma línea de los trabajos de Uslaner y Khan también referidos en este texto. (Ver Shleifer, Andrei, y Robert Vishny (1993). “Corruption” en *Quarterly Journal of Economics*. Harvard University, Massachusetts.

<sup>12</sup> Uslaner, Eric (2008). *Corruption, Inequality, and The Rule of Law: The Bulging Pocket Makes the Easy Life*. Cambridge University Press, Nueva York, p. 3. Khan, Mohammad Mohabbat (2003). “Political and Administrative Corruption: Concepts, Comparative Experiences and Bangladesh Case”. *Asian Affairs*, p. 5.

Siendo así, es probable que en el caso de la corrupción colusoria el individuo no llegue a realizar su denuncia porque él también habría recibido un beneficio, mientras que en el segundo caso el perjuicio para el individuo es mucho más claro y evidente por lo que tendría mayores elementos de juicio o motivaciones para formular su denuncia.

Un tercer planteamiento para explicar la tolerancia o rechazo a la corrupción es el grado o nivel de cohesión social o de confianza de los individuos hacia los valores sociales, políticos e interpersonales<sup>13</sup>.

Así, en aquellas sociedades donde estos elementos sean débiles es de esperar que los individuos tengan menores reparos o escrúpulos para actuar corruptamente; situación distinta si el individuo corrupto actuaría dentro de su grupo social.

Respecto a las motivaciones institucionales es de esperar que los individuos puedan formular sus denuncias siempre y cuando estos confíen en sus autoridades y en los sistemas de denuncia y protección de denunciantes ofrecidos por las autoridades.

En ese sentido, el mal funcionamiento, la ineficacia o las situaciones de peligro que pudieran generar los sistemas anticorrupción son elementos importantes a considerar en el momento de explicar la afección de los ciudadanos a los sistemas de denuncia.

Como un ejemplo de ello podríamos mencionar el caso de Perú en donde, de acuerdo a la VII Encuesta Nacional Anticorrupción, solo el 9% de las personas que enfrentaron un acto de corrupción hicieron una denuncia mientras que el restante 91% argumentó que no lo hacía porque quería evitarse más problemas, consideraron que la denuncia no sirve para nada, no tenían como probar el acto corrupto, o pensaron que podrían ser perseguidos por su denuncia<sup>14</sup>.

En este sentido, una forma de contrarrestar —al menos en parte— la confianza en las instituciones anticorrupción para incentivar las denuncias es generar adecuados elementos que permitan contar con mecanismos de denuncia y protección de denunciantes.

Sobre el particular, en la parte final de este trabajo se presentará un amplio resumen de los principales elementos a considerar para un adecuado diseño institucional que permita y facilite las denuncias de corrupción.

### **1.3. Marco teórico interpretativo de los sistemas de protección al denunciante de actos de corrupción**

La protección de denunciantes de corrupción hace referencia al conjunto de acciones institucionales orientadas a garantizar los derechos de los denunciantes que podrían verse amenazados o disminuidos por represalias causadas a raíz de su revelación.

Las represalias pueden ser de distinto tipo ya sean amenazas o hechos que alteran las condiciones laborales o, la vida y la integridad de los denunciantes o de sus círculos cercanos.

<sup>13</sup> Uslaner, Eric (2008). *Corruption, Inequality, and The Rule of Law: The Bulging Pocket Makes the Easy Life*. Cambridge University Press, Nueva York, p. 49.

<sup>14</sup> PROETICA (2012). *VII Encuesta Nacional Anticorrupción*. PROETICA, Lima, p.19.

En la actualidad son numerosos los países y organizaciones internacionales que están desarrollando legislaciones especiales sobre el tema, habiéndose generado declaraciones de principios, instrumentos normativos internacionales y leyes modelo, entre otras herramientas de cooperación, bajo el entendido que la protección de denunciantes es una herramienta válida y necesaria para enfrentar a la corrupción.

De hecho, desde sus orígenes las leyes de protección de denunciantes han estado orientadas a evitar fraudes en la Administración y en los servicios públicos, comprendiendo que la revelación de hechos indebidos podría ayudar a prevenir mayores consecuencias de orden económico o de seguridad.

Históricamente, la *False Claims Act* norma de Estados Unidos podría ser considerada como la primera ley sobre el tema y fue emitida por el presidente Abraham Lincoln en el año 1863 como una forma de controlar posibles fraudes en el sector de la defensa, en plena guerra civil, estableciendo la posibilidad de los ciudadanos de entablar denuncias a nombre del Estado Federal obteniendo como retribución un porcentaje de lo recuperado, así como la prohibición de represalias de orden laboral como la remoción, despido u hostigamientos<sup>15</sup>.

En el caso del Reino Unido, la motivación para dar una ley de protección de denunciantes estuvo marcada por una serie de desastres (naufragio de un transbordador en el puerto de Zeebrugge en Bélgica, explosión de la planta petrolífera de Piper Alpha en Irlanda, el accidente ferroviario en Clapham Junction en Londres, entre otros hechos que conmovieron a las autoridades y a la opinión pública británica) que a juicio de las investigaciones hubieran podido ser evitados si se hubieran generado instrumentos o herramientas que hubieran dado a conocer información a miembros del personal sobre el estado de sus servicios, determinándose que en todos los casos estos trabajadores tuvieron temor, no contaron con los canales adecuados para formular sus denuncias, o simplemente sus revelaciones no tuvieron el efecto ni la atención adecuada<sup>16</sup>.

Las legislaciones de protección de denunciantes son distintas y no son uniformes existiendo una amplia gama de aspectos que responden a la realidad social y jurídica de cada país. No obstante, es posible establecer cuatro elementos comunes e importantes, que se procede a explicar para tener una mejor comprensión del tema.

Así tenemos:

#### a) **Ámbito de aplicación**

El ámbito de aplicación hace referencia al campo de aplicación de las normas de protección de denunciantes y puede interpretarse desde el punto de vista de la materia y desde el punto de vista de las personas protegidas.

Respecto a la materia, existe una amplia diversidad de áreas jurídicas o del Derecho en donde se aplica la protección de denunciantes que podrían configurar un sistema en sí mismo. Así, existen

<sup>15</sup> Sánchez, Francisco (2010). La protección de denuncias de hechos de corrupción: La regulación del *whistleblowing* en el Derecho comparado. Universidad de Chile, Santiago de Chile, p.136.

<sup>16</sup> Myers, Anna. "Whistleblowing, The UK Experience", en Calland y Dehn, Calland (eds.), *Whistleblowing Around The World. Law, Culture and Practice*. Open Democracy Advice Centre (ODAC), Cape Town, South Africa; Public Concern At Work (PCAW), The British Council, Londres, p. 101.

sistemas de protección en los ámbitos jurídicos de naturaleza penal, administrativo, laboral, entre otros. Incluso es cada vez más frecuente que dentro del derecho privado numerosas empresas estén regulando sistemas de protección de denunciantes a nivel interno.

Respecto a las personas protegidas tampoco existe uniformidad en las legislaciones que en unos casos han considerado que la protección es aplicable para funcionarios públicos que denuncian hechos de corrupción del sector público, para personas privadas que denuncian hechos de corrupción del sector público, para personas privadas que denuncian hechos de corrupción en el sector privado (dependiendo de si el delito de corrupción privada está o no regulada), o para cualquier persona independientemente de su posición jurídica.

Asimismo, y también respecto a las personas protegidas, hay legislaciones que se han concentrado en la protección de denunciantes, otras que han ampliado la protección de testigos y víctimas, operadores judiciales, familiares en distintos grados e incluso a personas que compartan la vivienda o tengan cercanía.

Es de advertir que comúnmente, y en forma general, el término más utilizado es el de “denunciante” para hacer referencia a esta amplia gama de posibilidades.

#### **b) Medidas de protección**

Las medidas de protección hacen referencia al conjunto de garantías, a las que los denunciantes pueden invocar, a fin de garantizar la protección de sus derechos frente a cualquier acto de represalia real o posible.

Dada su naturaleza tuitiva comprenden acciones orientadas a proteger el ejercicio de los derechos de los denunciantes, ya sean en el ámbito laboral como la prohibición de despido, sanciones a quienes cometen represalias, entre otros; así como en su integridad personal ya sea prestándole protección personal, reserva de su identidad, traslado a otro lugar de residencia, cambio de identidad, comparecencia a los tribunales a través de medios alternativos como la voz distorsionada, etc.

#### **c) Responsables institucionales**

Los responsables institucionales son todas aquellas entidades encargadas de sostener los sistemas de protección de denunciantes.

De ser el caso, es posible identificar entidades responsables de recibir la denuncia y las solicitudes de protección y entidades que prestan o colaboran en la implementación de las medidas de protección; o incluso entidades que se encargan de ambas tareas.

Además, y dependiendo de la naturaleza jurídica de la denuncia, existen entidades para el ámbito penal, por lo general los Ministerios Públicos, y para el ámbito administrativo, generalmente las entidades encargadas del control o en unidades especiales de las mismas entidades.

#### **d) Mecanismos para la denuncia y para la solicitud de las medidas de protección**

Los canales y mecanismos para la denuncia y para la solicitud de las medidas de protección hacen referencia a los canales que los denunciantes utilizan a fin de hacer llegar sus testimonios o revelaciones a las autoridades responsables.



En este aspecto es importante considerar que por especialización los países cuentan con diferentes tramados institucionales dependiendo de la materia, organización política y sistema jurídico, entre otros criterios. No obstante, es posible identificar experiencias especializadas en la atención de denuncias de corrupción tal como se expone en los capítulos siguientes.

Es de resaltar que en la sección de recomendaciones de este estudio se hace un recuento de prácticas recomendadas para el diseño de sistemas de protección de denunciantes de corrupción tomando en cuenta las experiencias descritas así como instrumentos internacionales y herramientas de cooperación .

#### **1.4. Marco teórico interpretativo de las estrategias de sensibilización y difusión de mecanismos de denuncia para la lucha contra la corrupción**

Definida la utilidad de las denuncias de actos de corrupción y la necesidad de componer específicamente un sistema de protección a los denunciantes de actos de corrupción, se hace imperativo responder a las preguntas *¿por qué?* y *¿para qué?* y diseñar estrategias y campañas de sensibilización y difusión de los mecanismos institucionales de denuncia de actos de corrupción.

Como consideración preliminar debe entenderse que una estrategia constituye la ruta que orientará un proceso encaminado al logro de determinados objetivos; y dependiendo de estos, la estrategia puede tener un horizonte de corto, mediano o largo plazo, que permita alcanzar tales propósitos.

En el caso de una estrategia para sensibilizar y difundir los mecanismos institucionales de denuncias de actos de corrupción, debe considerarse que dicha estrategia exige un esquema de planificación para conducir la conducta de un público objetivo, advirtiendo principalmente las situaciones adversas que complican un proceso de denuncia de actos de corrupción.

Para el diseño de una estrategia de sensibilización y difusión de mecanismos de denuncias de actos de corrupción, son dos los aspectos que principalmente deben considerarse para definir el objetivo, contenido y alcances de la estrategia.

En primer lugar, debe considerarse que un denunciante de actos de corrupción será siempre un ciudadano, más no siempre se tratará necesariamente de un servidor público, que por lo general tiene más información sobre los mecanismos institucionales de recepción y trámite de denuncias de corrupción, pero a la vez es quien se encuentra más vulnerable frente a la ausencia de apropiados sistemas de protección al denunciante de actos de corrupción. Esta primera distinción servirá para definir el contenido de la información que deberá usarse al diseñar la estrategia.

Una segunda consideración a tener en cuenta es el nivel de conocimiento o sensibilización que frente a las denuncias de corrupción posee el posible denunciante, distinguiéndose entre distintos casos o situaciones en las que se encontrarían quienes podrían ser los futuros denunciantes de actos de corrupción, y según los cuales se deberá definir el contenido de la estrategia. Así, deberán ser contemplados los diferentes casos de quienes:

- I. Tienen la conciencia de que los actos de corrupción deben ser denunciados pero no tienen fácil acceso a conocer cómo y dónde denunciar (por ejemplo, sería el caso de los ciudadanos que no son servidores públicos).
- II. No tienen la conciencia de denunciar actos de corrupción, ni conocen los canales para hacerlo (pueden ser ciudadanos que son o no servidores públicos).
- III. Conocen los mecanismos para denunciar pero no son conscientes de que se debe denunciar o no se atreven a hacerlo por miedo a las represalias o consecuencias de su denuncia (por ejemplo, sería el caso de los servidores públicos).

En suma, teniendo en cuenta estas dos consideraciones, se podrá definir si el objetivo de la estrategia estará dirigido a: i) difundir los mecanismos institucionales que existen para la recepción y trámite de denuncias de corrupción; ii) sensibilizar al ciudadano, sea o no servidor público, para la toma de conciencia de la importancia de denunciar los actos de corrupción; iii) ambos objetivos.

En el primer caso, el objetivo de la estrategia abarcará la difusión de la información que sirva como herramienta eficiente para facilitar la denuncia, presentándose los canales adecuados para denunciar, los sistemas de recepción y trámite de denuncias, y de ser el caso, se informará sobre la protección al denunciante que ofrece el Estado, todo ello como un aliciente para que denuncien. En este caso, los resultados se podrán ver a corto plazo, pues se trata de propiciar el uso de las herramientas ya existentes para denunciar actos de corrupción.

En el segundo caso, lo que se pretende principalmente es despertar la decisión del ciudadano en general, incluidos los servidores públicos, de denunciar actos de corrupción, propiciando que se fortalezca la conciencia de que la denuncia es un medio mediante el cual se combate la corrupción. Incluso en este caso, las estrategias de sensibilización pueden ir dirigidas a escolares y/o menores de edad, quienes si bien no tienen la capacidad legal para usar por ellos mismos los canales institucionales de recepción y trámite de denuncias, sí pueden ser actores importantes para descubrir actos que deben ser denunciados, como por ejemplo, en el caso de colegios en los que malos profesores les piden dinero a cambio de ser aprobados en un curso. En este caso, los resultados pueden verse a largo plazo, pues lograr la toma de conciencia suele ser un proceso que toma mayor tiempo al de encontrar información sobre cómo denunciar.

En el tercer caso, el objetivo es más amplio y se trata de sensibilizar despertando conciencia ciudadana sobre lo importante que es denunciar actos de corrupción proporcionándole a la vez la información sobre los canales de recepción y trámite de denuncias de corrupción, e incluso de los sistemas de protección al denunciante. Por lo general, en este caso, se buscan resultados a corto plazo, pues se buscan reacciones inmediatas a la toma de conciencia.

A las consideraciones expuestas, hay que agregarles otras que dependerán del tipo de institución que lleve a cabo la estrategia (pública o privada), del presupuesto que se maneje para ejecutarla y de los medios que se usarán para ello, así como la oportunidad en la que son diseñadas las estrategias, pues muchas veces responden solo al cumplimiento de promesas de campaña electoral, o son lanzadas como respuesta ante un asunto mediático, cuando lo ideal es que sean parte de un conjunto de acciones enmarcadas en la ejecución de una política pública anticorrupción.

En el capítulo 5 del presente estudio se mostrarán algunos casos de estrategias ejecutadas en diferentes países de América Latina y Europa que han atendido las consideraciones teóricas expuestas.

## 2. Estado situacional de los sistemas de denuncia y protección a denunciantes de actos de corrupción

En el presente capítulo se abordan aspectos generales sobre la corrupción en América Latina y Europa presentando información sobre los avances en ambas regiones en la implementación de mecanismos de denuncias y protección de denunciantes de corrupción, una comparación de la debilidad institucional de la Administración y control de la corrupción en ambas regiones, una exposición sobre las recomendaciones formuladas por organismos internacionales sobre el tema y, finalmente, una breve referencia al marco jurídico internacional sobre el tema en ambas regiones incluida la Ley Modelo de la Organización de los Estados Americanos para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos.

### 2.1. Aspectos generales sobre la lucha contra la corrupción en América Latina y Europa

América Latina es una región del mundo en la que la protección de denunciantes afronta los más grandes desafíos. Y más aún, a pesar de que existe un inusitado interés por emprender reformas que mejoren el combate a la corrupción, aún existe una alta percepción y presencia de corrupción principalmente por sistemas anticorrupción disfuncionales que responden en su mayoría a la debilidad de sus Gobiernos y de sus Administraciones públicas.

En el mundo, América en su conjunto es la región que cuenta con la primera Convención Internacional en materia de corrupción que es la Convención Interamericana Contra la Corrupción ratificada por la mayoría de los países que componen la Organización de los Estados Americanos y que cuenta con un reconocido Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (MESICIC).

Del mismo modo, son numerosos los países que han adoptado otros instrumentos de Derecho internacional como son la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, el Documento de Santiago para la lucha contra la corrupción del Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC), y el Plan Andino de Lucha contra la Corrupción, entre otros instrumentos que contienen diversas acciones y políticas que deberían ser implementadas por sus gobiernos.

También debe resaltarse que, debido a la expansión económica de sus países, se han suscrito numerosas disposiciones anticorrupción contenidas en tratados de libre comercio con las principales potencias económicas del mundo.

Asimismo, en América Latina, casi en la totalidad de sus países, se encuentran entidades públicas específicas encargadas de la lucha contra la corrupción independientemente de las entidades clásicas como son el Poder Judicial o las entidades responsables del control gubernamental. Existen cada vez más leyes de transparencia y ética así como un reciente entusiasmo por implementar la iniciativa del gobierno abierto y planes anticorrupción, entre una gran variedad de medidas que demuestran una genuina preocupación por luchar contra la corrupción.

No obstante, —de acuerdo a indicadores como el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional— existe una mayor proporción de sus países que tienen una alta y media percepción de corrupción, situación que es corroborable con otros indicadores que

muestran que, a pesar de todos estos esfuerzos, América Latina es una región donde la corrupción es un grave problema de gobernabilidad.

En el caso de Europa, desde la creación de la Unión Europea, se han dado esfuerzos colectivos en la lucha contra la corrupción. Es así que un objetivo de su Tratado Constitutivo es la lucha contra la corrupción<sup>17</sup>.

Un hito importante fue la prohibición de la desgravación fiscal de los sobornos, que luego ha dado pie a la Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

También cabe destacar que en la Estrategia del Milenio sobre la Prevención y el Control de la Delincuencia Organizada se señala específicamente la necesidad de incitar la ratificación de los instrumentos jurídicos de lucha contra la corrupción de la Unión Europea, así como convenios específicos para la protección de los intereses financieros de las comunidades europeas y la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros; el Convenio penal sobre la corrupción del Consejo de Europa; el Convenio civil sobre la corrupción del Consejo de Europa, y el fortalecimiento de la Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude (OLAF)<sup>18</sup>.

Asimismo, no menos importante es la participación de países de Europa en mecanismos especiales de revisión inter pares y evaluación de políticas anticorrupción como:

- La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- El Grupo Anticorrupción contra la Corrupción de Europa (GRECO).
- Mecanismos de Seguimiento de la Implementación de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC).

No cabe duda que Europa está llevando un proceso de cambios producto de su evolución democrática principalmente en los países de Europa del Este, conllevado ello a una natural preocupación por mejorar sus sistemas de control de la corrupción y de la transparencia.

No obstante, y a pesar de estos esfuerzos, de acuerdo con Transparencia Internacional cuatro de cada cinco ciudadanos de la Unión Europea creen que la corrupción es un problema grave en su propio país siendo que al menos uno de cada 20 ciudadanos ha efectuado algún tipo de soborno<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Tratado Constitutivo de la Unión Europea.

Artículo 29:

Sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea, el objetivo de la Unión será ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia elaborando una acción en común entre los Estados miembros en los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal y mediante la prevención y la lucha contra el racismo y la xenofobia.

Este objetivo habrá de lograrse mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia, organizada o no, en particular el terrorismo, la trata de seres humanos y los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, la corrupción y el fraude...

<sup>18</sup> Convenio para la protección de los intereses financieros de la Comunidad Europea. Consejo Europeo 1995.

<sup>19</sup> Noticia recogida por el Diario *El Mundo* de España en su edición del 7 de junio de 2011. "Europa Lucha contra la Corrupción", disponible en: [www.elmundo.es/elmundo/2011/06/02/union\\_europea/1307027634.html](http://www.elmundo.es/elmundo/2011/06/02/union_europea/1307027634.html)

Ahora bien, si tuviéramos que hacer una evaluación general de la situación europea en términos generales, sustentada en los Índices de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, podríamos establecer como una primera premisa que es necesario considerar una diversidad de sistemas que responde a la diversidad de países y realidades institucionales de los países de Europa.

Así, los países de Europa central, de la Europa nórdica o el Reino Unido presentan una mayor fortaleza en sus sistemas institucionales, entre ellos los de control de la corrupción, que por ejemplo los países de Europa del este.

Siendo así, podemos inferir que Europa no es un continente libre de corrupción y así por ejemplo, siguiendo a Transparencia Internacional, casi un tercio de los Estados miembros de la Unión Europea obtuvo indicadores por debajo de la media internacional. No obstante, es necesario resaltar que en Europa también se encuentran los países con mejores índices del mundo como Suecia y Finlandia<sup>20</sup>.

Datos coincidentes con lo expuesto son proporcionados por el Banco Mundial, entidad que ha hecho un esfuerzo por elaborar una herramienta que permite observar el desempeño de los países en distintas dimensiones para la gobernabilidad bajo el título de Indicadores de Gobernabilidad. Una de las dimensiones importantes es la del control de la corrupción en donde mide y establece valores numéricos sobre la capacidad de los Estados en detener a la corrupción.

En el caso de América Latina, el indicador de control de la corrupción, muestra pobres resultados pudiéndose concluir que la mejora institucional para la lucha contra la corrupción en la región americana es aún una tarea por consolidar<sup>21</sup>.

Así, tenemos que de los veinte países de mayor población en América Latina tan solo Chile se encuentra en el percentil superior, y los restantes 19 se encuentran en los cuatro percentiles más bajos, siendo los más graves los casos de Venezuela y Haití respectivamente. De ahí que es posible inferir que la mayoría de los países de la región tienen débiles sistemas para el control de la corrupción.

En el caso de Europa, en una selección de 20 países, vemos que los países de Europa central, Europa nórdica y Reino Unido están en los percentiles más altos de control de la corrupción, es decir, que sus sistemas funcionan razonablemente bien para detener a la corrupción.

No obstante, este indicador decae en los países que principalmente se encuentran en Europa del este, que por lo general son países económicamente más débiles y con un proceso de construcción democrática reciente.

Siendo así podríamos concluir que en materia anticorrupción, se da la aparente existencia de dos Europas claramente diferenciadas, entre las que tienen una legislación y sistemas de contención mucho más eficientes y desarrollados, y otra mitad que se encuentra en camino.

<sup>20</sup> Transparencia Internacional (2012). Índice de Percepción de la Corrupción 2012. TI, Berlín.

<sup>21</sup> En el cuadro de la página 23 se puede apreciar la tabla de información elaborada en base a los datos del Banco Mundial en el que se diferencian el rango de percentiles que indican niveles superiores, medios y bajos.

Indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial Control de la Corrupción – América Latina			
País	Año	Ranking Percentil (0-100)	Percentil
Argentina	2011	42.2	25 - 50
Bolivia	2011	38.9	25 - 50
Brasil	2011	63	50 - 75
Chile	2011	91.9	90 - 100
Colombia	2011	48.8	25 - 50
Costa Rica	2011	72	50 - 75
Cuba	2011	69.2	50 - 75
Rep. Dominicana	2011	22.3	10 - 25
Ecuador	2011	21.3	10 - 25
El Salvador	2011	52.1	50 - 75
Guatemala	2011	36.5	25 - 50
Haití	2011	6.2	0 - 10
Honduras	2011	21.8	10 - 25
México	2011	45	25 - 50
Nicaragua	2011	24.2	10 - 25
Panamá	2011	46	25 - 50
Paraguay	2011	25.1	25 - 50
Perú	2011	54	50 - 75
Puerto Rico	2011	71.1	50 - 75
Venezuela	2011	7.6	0 - 10

Fuente: Elaboración propia, en base a los datos del Banco Mundial

Indicadores del Banco Mundial Control de la Corrupción – Europa			
País	Año	Ranking Percentil (0-100)	Percentil
Austria	2011	89.6	90 - 100
Bélgica	2011	92.4	90 - 100
Bulgaria	2011	55.5	50 - 75
Chipre	2011	79.6	75 - 90
República Checa	2011	66.8	50 - 75
Estonia	2011	78.7	75 - 90
Francia	2011	90.5	90 - 100
Alemania	2011	92.9	90 - 100
Grecia	2011	55.9	50 - 75
Hungría	2011	67.3	50 - 75
Italia	2011	57.3	50 - 75
Letonia	2011	63.5	50 - 75
Lituania	2011	65.9	50 - 75
Polonia	2011	71.6	50 - 75
Rumania	2011	54.5	50 - 75
República Eslovaca	2011	66.4	50 - 75
Eslovenia	2011	79.1	75 - 90
España	2011	81	75 - 90
Suecia	2011	99.1	90 - 100
Reino Unido	2011	91.5	90 - 100

Fuente: Elaboración propia, en base a los datos del Banco Mundial

## 2.2. Evaluación de los sistemas de denuncia y protección de denunciantes en América Latina y Europa

El continente americano, así como Europa, cuenta con mecanismos de revisión de la implementación de instrumentos internacionales para la lucha contra la corrupción. En el caso de América es el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) auspiciada por la Organización de los Estados Americanos, y en el caso de Europa el Grupo de Estados Contra la Corrupción (GRECO) auspiciado por la Unión Europea que tiene por objeto la revisión de la implementación del Convenio Penal y Convenio Civil contra la Corrupción. A futuro se agregará el Mecanismo de Revisión de la CNUCC.

Ambos utilizan mecanismos de evaluación mutua y en ambos casos han analizado la protección de denunciantes de corrupción en su Segunda Ronda de Análisis.

En el caso del MESICIC se analizaron un conjunto de 27 países encontrándose hallazgos importantes, por ejemplo que la mayoría de los países de América Latina no cuentan con sistemas específicos relacionados con la lucha contra la corrupción, sino sistemas de protección de carácter general para todo tipo de delitos.

En cuanto a los mecanismos de denuncia son pocos los que tienen protocolos específicos para la atención de denuncias de corrupción entre ellos destacan países como Argentina, Canadá, Paraguay, Estados Unidos, Panamá, Perú y Venezuela.

Asimismo, casi todos los países cuentan con unidades especiales para la protección de denunciantes, que por lo general dependen de las Fiscalías o Ministerios públicos a excepción de países como Surinam, Jamaica, Nicaragua, y Trinidad y Tobago en los que no existen legislaciones de este tipo.

En cuanto a las medidas de protección, la mayoría de los países se han inclinado por medidas de protección de carácter personal y los países que cuentan con medidas de protección laboral son Bolivia, Brasil, Canadá, Estados Unidos, El Salvador, Perú y República Dominicana.

El caso peruano es particular porque después de este proceso y en cumplimiento de una recomendación recibida, coincidente con el Informe del Programa Piloto para la Revisión de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción del año 2008, se elaboró y expidió una ley especial aplicable para el ámbito administrativo.

Si tuviéramos que hacer una generalización sobre los resultados aplicados a la realidad geográfica podríamos decir que:

- Los países de Norteamérica y principalmente de tradición sajona, como Estados Unidos y Canadá, son los que tienen los mejores sistemas de protección de denunciantes en América.
- Le siguen los países de México, Centroamérica y Sudamérica, donde hay avances en legislaciones generales, innovaciones en las denuncias, entre otros aspectos principalmente en materia penal, aunque casi todos carecen de resultados efectivos.
- Finalmente en un tercer grupo, se encuentran los países del Caribe quienes carecen de sistemas de protección en su gran mayoría.

De otro lado, en un examen general de la región contenida en el Segundo Informe Hemisférico del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción se puede observar que se han formulado recomendaciones al 86% de los países analizados. Siendo las recomendaciones recurrentes las siguientes<sup>22</sup>:

1. Adoptar medidas de protección para quienes denuncien actos de corrupción que puedan ser objeto de investigación en sede administrativa o judicial.

<sup>22</sup> Organización de los Estados Americanos (2007). Informe Hemisférico de la Segunda Ronda de Análisis del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción. OEA, Washington DC.



2. Establecer mecanismos de denuncia, como la denuncia anónima y la denuncia con protección de identidad, que garanticen la seguridad personal y la confidencialidad de identidad de los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que de buena fe denuncien actos de corrupción.
3. Adoptar medidas de protección, orientadas no solamente hacia la integridad física del denunciante y su familia, sino también hacia la protección de su situación laboral, especialmente tratándose de un funcionario público y cuando los actos de corrupción puedan involucrar a su superior jerárquico o a sus compañeros de trabajo.
4. Establecer mecanismos para denunciar las amenazas o represalias de las que pueda ser objeto el denunciante, señalando las autoridades competentes para tramitar las solicitudes de protección y las instancias responsables de brindarla.
5. Establecer mecanismos para la protección de testigos, que otorguen a éstos las mismas garantías del funcionario público y el particular.
6. Establecer mecanismos que faciliten, cuando sea pertinente, la cooperación internacional en las materias anteriores incluyendo la asistencia técnica y la cooperación recíproca que establece la convención, así como el intercambio de experiencias, la capacitación y la asistencia mutua.
7. Simplificar la solicitud de protección del denunciante.
8. Adoptar disposiciones que sancionen el incumplimiento de las normas y/o de las obligaciones en materia de protección.
9. Adoptar disposiciones que definan claramente las competencias de las autoridades judiciales y administrativas en materia de protección.

En el caso de Europa, el Parlamento Europeo en el año 2011 dio cuenta del estado de la legislación sobre protección de denunciantes en los países europeos, pudiéndose observar tres grupos de países diferenciados.

- Un primer grupo de países que tienen una legislación específica sobre protección de denunciantes que son Bélgica, Francia, Noruega, Rumanía, Holanda y Reino Unido.
- Un segundo grupo de países que han desarrollado proyectos y que tiene pendiente su aprobación en el parlamento o están en preparación, que son Alemania, Eslovenia, Suiza, Lituania.
- Un tercer grupo de países que no tienen leyes específicas pero sí alguna protección en leyes laborales y criminales como Austria, Bosnia Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, Dinamarca, Estonia, Georgia, Grecia, Italia, Polonia, Serbia, Eslovaquia, Suecia, Turquía, y Macedonia.

En el marco de la Segunda Ronda de Evaluación del GRECO (2003-2006) que revisó la implementación de la Convenio Civil Contra la Corrupción del Consejo de Europa, de forma indirecta se analizó las políticas de las denuncias y de la protección de denunciantes durante esos años<sup>23</sup>.

Un hallazgo importante fue que los mecanismos de denuncia no parecen haber tenido mucho impacto en la lucha contra la corrupción recomendándose adoptar nuevas medidas para:

---

<sup>23</sup> Transparency International (2013). Enhancing Whistleblower Protection through the UN Convention against Corruption (UNCAC). TI, Berlín, p.17

1. Asegurar leyes que protejan contra todos los tipos de represalia (no solo el despido).
2. Proporcionar asesores confidenciales a favor del personal que desee hacer denuncias.
3. Precisar en las leyes cualquier posible contradicción entre la denuncia de irregularidades y la divulgación de información confidencial.
4. Asegurar que las leyes promulgadas protejan adecuadamente al personal.

### 2.3. Marco legal internacional sobre sistemas de denuncia y de protección de denunciantes en América y Europa

A nivel mundial existen diversos instrumentos jurídicos anticorrupción de alcance internacional que han incluido expresamente la adopción de mecanismos que resguarden a los denunciantes de hechos de corrupción estableciendo estándares que deberían ser reflejados en las legislaciones nacionales.

Principalmente, por involucrar a la mayoría de países en el mundo, destacan la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de la Organización de las Naciones Unidas del año 2003, la Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos de 1996 y la Convención de Derecho Civil sobre Corrupción del Consejo de Europa.

La Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) contempla en sus artículos 32 y 33 medidas de protección para testigos, peritos, víctimas y denunciantes;

#### *Artículo 32. Protección de testigos, peritos y víctimas*

1. *Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas, de conformidad con su ordenamiento jurídico interno y dentro de sus posibilidades, para proteger de manera eficaz contra eventuales actos de represalia o intimidación a los testigos y peritos que presten testimonio sobre delitos tipificados con arreglo a la presente Convención, así como, cuando proceda, a sus familiares y demás personas cercanas.*
2. *Las medidas previstas en el párrafo 1 del presente artículo podrán consistir, entre otras, sin perjuicio de los derechos del acusado e incluido el derecho a las garantías procesales, en:*
  - a) *Establecer procedimientos para la protección física de esas personas, incluida, en la medida de lo necesario y posible, su reubicación, y permitir, cuando proceda, la prohibición total o parcial de revelar información sobre su identidad y paradero.*
  - b) *Establecer normas probatorias que permitan que los testigos y peritos presten testimonio sin poner en peligro la seguridad de esas personas, por ejemplo aceptando el testimonio mediante tecnologías de comunicación como la videoconferencia u otros medios adecuados.*
3. *Los Estados Parte considerarán la posibilidad de celebrar acuerdos o arreglos con otros Estados para la reubicación de las personas mencionadas en el párrafo 1 del presente artículo.*
4. *Las disposiciones del presente artículo se aplicarán también a las víctimas en la medida en que sean testigos.*
5. *Cada Estado Parte permitirá, con sujeción a su derecho interno, que se presenten y consideren las opiniones y preocupaciones de las víctimas en etapas apropiadas de las actuaciones penales contra los delincuentes sin que ello menoscabe los derechos de la defensa.*

*Artículo 33. Protección de los denunciantes*

*Cada Estado Parte considerará la posibilidad de incorporar en su ordenamiento jurídico interno medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con delitos tipificados con arreglo a la presente convención.*

Por su parte, la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), de la Organización de Estados Americanos (OEA), aprobada en 1996 y en vigor desde 1997, contempla en su artículo III, “medidas preventivas”, la protección de denunciantes en los siguientes términos: “a los fines expuestos en el artículo ii121 de esta convención, los estados partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: (...) 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”.

Mientras que la Convención de Derecho Civil sobre Corrupción del Consejo de Europa contiene distintas disposiciones orientadas a mejorar los sistemas administrativos que prevengan, investiguen y sancionen a la corrupción entre ellas la protección de denunciantes con el siguiente texto:

*Artículo 9. Protección de empleados*

*Cada Parte dispondrá en su derecho interno la adecuada protección contra toda sanción injustificada para con los empleados que tengan motivos razonables para sospechar de actos de corrupción y que de buena fe sus sospechas a las personas o autoridades responsables.*

#### **2.4. Herramientas de cooperación internacional relacionadas con los sistemas de denuncia y de protección de denunciantes de corrupción en América Latina y Europa**

Con relación a las herramientas de cooperación internacional relacionadas con los sistemas de denuncia y de protección de denunciantes son varias las organizaciones que han diseñado guías, manuales y leyes modelo.

En particular, en la región americana se cuenta con la Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos, un gran esfuerzo liderado por el departamento de Cooperación Jurídica de la OEA<sup>24</sup>.

Esta Ley Modelo fue elaborada con la finalidad de implementar las recomendaciones formuladas a los países en el marco de las Rondas de Análisis de MESICIC y para ello contó con el aporte de un consultor Internacional que se encargó de elaborar el texto normativo con la colaboración de expertos de los países de Canadá, Estados Unidos, México, Perú y Chile.

La Ley Modelo tiene un carácter orientativo y en su contenido existen disposiciones amplias abordando todos los aspectos que puedan influir en la protección de denunciantes en los diferentes

<sup>24</sup> Organización de los Estados Americanos (2013). Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos. OEA, Washington DC.

países, pudiendo estos tomar aquellos elementos que sean importantes para cada uno, según el contexto social, político y económico que estuvieran pasando al momento de embarcarse en la tarea de aprobar una ley de protección al denunciante, y a partir de ahí, en el marco de sus mandatos constitucionales y estructuras públicas, darle el contenido ideal a su propia ley de protección de denunciantes.

La Ley Modelo cuenta con 11 capítulos, 60 artículos, disposiciones complementarias, y un modelo de atención de denuncias que en su conjunto hacen un todo armónico útil para los legisladores. En forma general es posible señalar como principales aportes los siguientes:

1. Entender la corrupción en sentido amplio abarcando además de la corrupción en materia penal a la corrupción en el ámbito administrativo.
2. Definir competencias para la recepción, calificación y protección de denunciantes en materia penal estableciendo que sean los Ministerios públicos o Fiscalías los responsables en materia penal y en el ámbito administrativo las entidades u órganos de control. Esta diferenciación es importante porque permite establecer competencias claras entre entidades y además al tratarse de entidades externas al poder ejecutivo fanatizan su objetividad en el tratamiento de los casos.
3. Considerar medidas de protección física de la persona así como medidas de protección laboral y las clasifica en medidas de protección en relación a la naturaleza de la persona a ser protegida y a las necesidades protección. Así se tiene que la protección no es igual para un denunciante que simplemente deja la información sobre el acto de corrupción que la protección que debe recibir un testigo que además de lo anterior colabora en el proceso de investigación del acto de corrupción.
4. Diferenciar entre medidas de protección básicas y adicionales o “duras”. Las medidas de protección básicas son para todos los denunciantes como por ejemplo la reserva de la identidad, el impedimento de hostilidades laborales, etc. y el conjunto de medidas adicionales o “duras” son aplicables según sea el caso y la gravedad de la situación a ser protegida. Pensemos por ejemplo en delitos de corrupción en los que haya presencia de otros delitos como el narcotráfico o el terrorismo en donde obviamente se necesitaría medidas especiales como el cambio de identidad, el traslado de personas o su comparecencia a las Cortes con reserva de su identidad, entre otros.
5. Precisar aspectos procesales puntuales para la denuncia de actos de corrupción definiendo etapas como la recepción, la calificación y la concesión de las medidas de protección. Es en esta etapa donde se establecen requisitos básicos para la denuncia de actos de corrupción y se establecen responsabilidades y competencias.
6. Contemplar innovaciones como el tratamiento de las denuncias con códigos que evitan conocer la identidad de los denunciantes y también se establecen incentivos de carácter pecuniario para los denunciantes cuyas denuncias permiten identificar a los responsables, recuperar activos, desmontar mafias de corrupción, entre otros.
7. Contemplar garantías procesales que permiten a las personas solicitantes impugnar de ser el caso las decisiones de las autoridades tanto en la vía administrativa como judicial de ser el caso.
8. Incluir un conjunto de medidas adicionales que los sistemas de protección podrían adoptar como por ejemplo protocolos especiales de atención de denuncias de corrupción, formatos de solicitud, sanciones por el incumplimiento o no observancia de las normas, etc.
9. Finalmente, incluir medidas de cooperación internacional para fortalecer la protección de denunciantes en la aplicación de medidas de protección específicas, diligencias judiciales, así como para el fortalecimiento institucional a través de la cooperación horizontal.

En el caso europeo aunque no se cuenta con una ley modelo, es importante resaltar la Resolución del Parlamento Europeo N° 1729, del año 2010, que específicamente se refiere a la protección de denunciantes, pues esta importante norma del derecho europeo contiene lineamientos importantes como:

1. Reconocer la importancia de los denunciantes y avances como por ejemplo los del Reino Unido y Estados Unidos en el mundo.
2. Reconocer que la mayoría de los países de la Unión Europea no cuentan con marcos jurídicos específicos, aunque muchos de ellos tienen normas que, al igual que en Latinoamérica están contenidas en leyes, laborales, penales, etc.
3. Invitar a los países a revisar su legislación relativa a la protección de los denunciantes, teniendo en cuenta los siguientes parámetros:
  - Integralidad: considerar varios tipos delictivos incluidas violaciones de derechos humanos, entre otros. Ello implica abarcar la protección no solo para el sector público sino también para el privado, y las fuerzas armadas. Además se debe considerar la protección de represalias laborales y personales o las relacionadas con la integridad de los denunciantes.
  - Generar incentivos para que la denuncia sea una alternativa más segura que el silencio. Esto implica por ejemplo asegurar el juzgamiento adecuado, protegiendo la identidad personal de cualquier denunciante independientemente de su condición, otorgando beneficios pecuniarios producto de las investigaciones, y considerando sanciones para los que tomen represalias.
  - Carga de la prueba sobre represalias debe estar concentrada en el empleador a fin de que demuestre la razonabilidad de la decisión considerada represalia por una denuncia de corrupción.
  - Realizar campañas que impliquen sensibilización a la población sobre la importancia de las denuncias con responsabilidad.

### 3. Sistemas de denuncias de actos de corrupción

El capítulo 3 contiene información sobre sistemas de denuncias de actos de corrupción en diversos países de América Latina y Europa.

Los países seleccionados responden a un criterio de especialización en tanto se ha procurado sistematizar información de aquellos que cuentan con mecanismos de denuncias específicos relacionados con la corrupción.

No obstante, hay que advertir que casi todos los países cuentan con sistemas generales para la recepción de denuncias sobre cualquier tipo de delitos y que están a cargo de la policía, el Ministerio Público, los órganos de control o incluso de los medios de comunicación, conducentes a una posible formalización que da inicio a un proceso de investigación.

Sin embargo, algunos países, principalmente por razones de política criminal, han desarrollado iniciativas diferentes e independientes en materia de corrupción que pueden ser referenciales para otros países.

El presente capítulo contiene información sobre estos últimos, específicamente los sistemas de corrupción en Argentina, México, Perú, Reino Unido, Francia, y se incluye además una iniciativa desarrollada desde la sociedad civil en Guatemala, que eventualmente podría ser replicado a través de iniciativas estatales.

La información de cada país contiene referencias a la entidad y la norma que regula los sistemas de denuncia explicándose si se trata de entidades autónomas o dependientes del Ejecutivo, la naturaleza del hecho denunciado o atendible por las entidades, considerando que en algunos casos también se atienden faltas relacionadas con la calidad de los servicios públicos; los diferentes mecanismos de atención de las denuncias presentando una amplia variedad de los mismos, la naturaleza del denunciante especificando los alcances de cada sistema de acuerdo a la procedencia de las personas que ofrecen su revelación, y finalmente particularidades como la denuncia anónima, la reserva de la identidad e incentivos para formular denuncias.

#### 3.1. Experiencias en América Latina

A continuación se presentan las experiencias encontradas en los siguientes países de América Latina:

#### **ARGENTINA**

Argentina cuenta con la Oficina Anticorrupción como órgano del Poder Ejecutivo a cargo de la implementación de estrategias y políticas públicas anticorrupción en el país.

Legalmente, de acuerdo al Decreto 102/99, la Oficina Anticorrupción de Argentina tiene facultades para recibir denuncias, realizar investigaciones preliminares independientes de otras

autoridades, formalizar denuncias, y constituirse en parte querellante en los procesos de investigación y juzgamiento a que hubiese lugar<sup>25</sup>.

A partir de esta disposición la Dirección de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción ha desarrollado un reglamento interno para sus actuaciones donde aborda aspectos concretos sobre los procedimientos y mecanismos de denuncias.

El Reglamento Interno de la Dirección de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción aprobado por Resolución del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 749/00 establece que cualquier acto de su institución se inicia por la denuncia de algún particular, persona jurídica o de cualquier funcionario de cualquier entidad en todos los niveles de la administración, empresa, sociedad o cualquier entidad que tenga participación estatal o mayor aporte financiero.

Como una previsión específica se establece la posibilidad de dar a conocer al denunciante la posibilidad de preservar su identidad dejando una nota respectiva que quedará bajo custodia de la Oficina Anticorrupción asignándole un número de registro. Este resguardo de la identidad sólo podrá ser revelado si existiese de por medio una autorización judicial que así lo demandase.

Esta reserva de la identidad se mantendrá incluso después de culminadas las averiguaciones y procesamiento del caso.

En el caso de las denuncias anónimas, se establece que estas sólo podrán ser atendidas si cuentan con mínimos criterios y posibilidades de verosimilitud, exista gravedad en el hecho denunciado y razonabilidad en la intención del denunciante de conservar el anonimato.

Es indispensable indicar que mediante la Resolución 458/2001 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que aprueba el Plan de Acción de la Oficina Anticorrupción se han establecido "criterios" para determinar que denuncias serán atendidas por la Dirección de Investigaciones.

Estos criterios permiten una selección de las denuncias evitando así una sobrecarga de denuncias en la Oficina Anticorrupción, y además una mejor atención a los procesos de investigación preliminar.

---

<sup>25</sup> Decreto 102/99, Art. 2º. La OFICINA ANTICORRUPCION tiene competencia para:

- a) Recibir denuncias que hicieran particulares o agentes públicos que se relacionen con su objeto.
- b) Investigar preliminarmente a los agentes a los que se atribuya la comisión de alguno de los hechos indicados en el inciso anterior. En todos los supuestos, las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la OFICINA ANTICORRUPCION y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga.
- c) Investigar preliminarmente a toda Institución o Asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, ya sea prestado en forma directa o indirecta, en caso de sospecha razonable sobre irregularidades en la administración de los mencionados recursos.
- d) Denunciar ante la justicia competente, los hechos que, como consecuencia de las investigaciones practicadas, pudieren constituir delitos.
- e) Constituirse en parte querellante en los procesos en que se encuentre afectado el patrimonio del Estado, dentro del ámbito de su competencia.
- f) Llevar el registro de las declaraciones juradas de los agentes públicos.
- g) Evaluar y controlar el contenido de las declaraciones juradas de los agentes públicos y las situaciones que pudieran constituir enriquecimiento ilícito o incompatibilidad en el ejercicio de la función.
- h) Elaborar programas de prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia en la gestión pública.
- i) Asesorar a los organismos del Estado para implementar políticas o programas preventivos de hechos de corrupción.

Los criterios usados son de significación económica, institucional y social, y ayudan a relacionar las denuncias con el interés del Estado respecto a las mismas.

El criterio de significación económica considera la atención de una denuncia siempre y cuando esta haya afectado económicamente a una entidad al punto que le impida desarrollar o haya alterado sus actividades o funcionamiento de forma radical. De forma referencial, y sin perjuicio de cada caso, se estableció un monto referencial de un millón de pesos argentinos (que son equivalentes a ciento ochenta y tres mil dólares aproximadamente).

El criterio de significación institucional se explica cuando por la magnitud del acto de corrupción se haya afectado o impedido el funcionamiento normal y habitual de la entidad. Asimismo, dentro de este criterio, también se estima la calidad o relevancia institucional de los funcionarios involucrados.

Finalmente, el criterio de significación social se refiere a una fuerte afectación social, ya sea relativa o absoluta en relación al número de individuos que hayan podido ser perjudicados con el acto de corrupción.

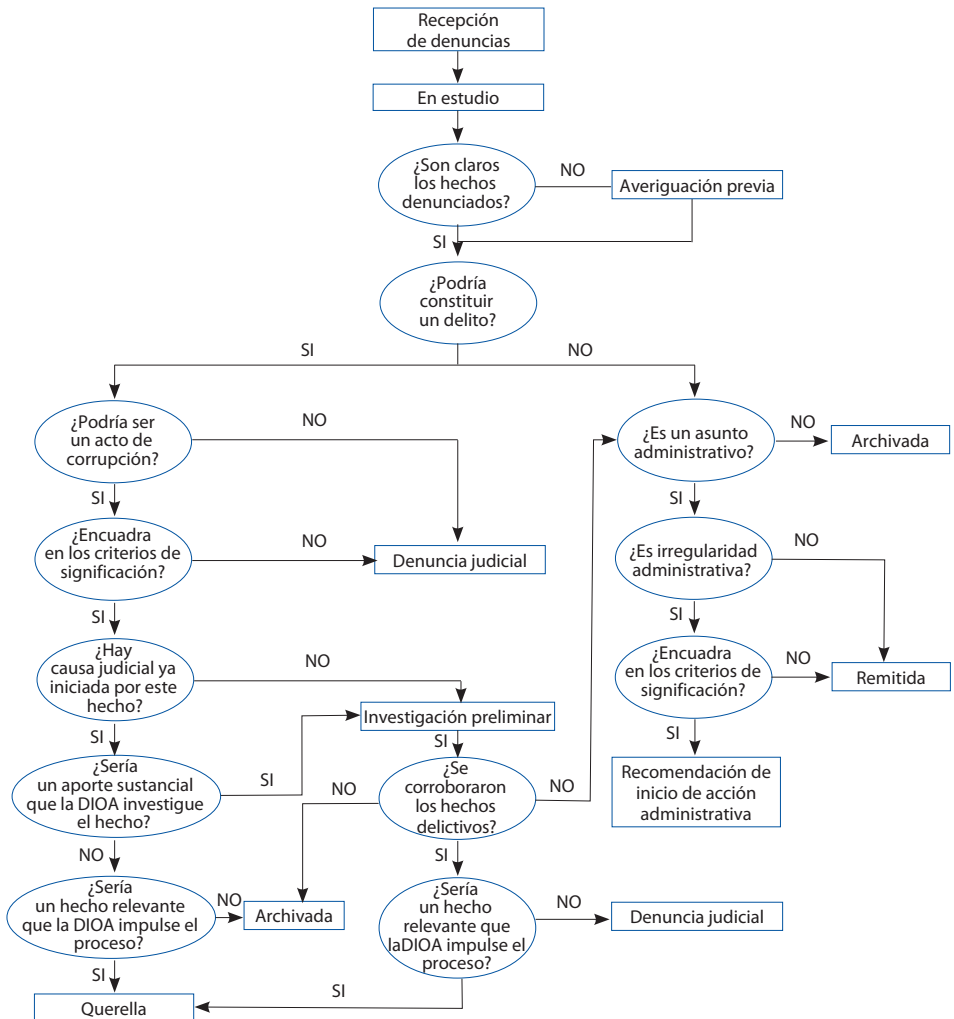
Debe señalarse que estos criterios son aplicados en forma preclusiva por la Dirección de Investigaciones. Así, primero se evalúan las denuncias con el criterio económico, de no cumplir con sus rigurosidades se evalúa el criterio institucional y el social en cada denuncia presentada.

Determinadas las denuncias a ser atendidas, la Oficina Anticorrupción inicia investigaciones preliminares, que tienen un carácter reservado, las que de ser el caso son posteriormente remitidas al Ministro de Justicia y Derechos Humanos, a la Procuración del Tesoro de la Nación y al funcionario de mayor jerarquía administrativa de la repartición de que se trate.

Solo en determinadas actuaciones seleccionadas por el Fiscal de Control Administrativo (funcionario responsable de la Oficina Anticorrupción) podrá personarse como parte acusadora (querellante) con facultades de ofrecer, producir o incorporar pruebas, así como la de apelar toda resolución adversa.



Proceso de atención y procesamiento de denuncias de la Oficina Anticorrupción de Argentina<sup>26</sup>



En cuanto a canales específicos para la atención de denuncias, la Oficina Anticorrupción ha facilitado un módulo de atención vía web<sup>27</sup>, teléfonos especiales sólo para la atención de denuncias, un correo electrónico especial, casilla postal o atención personalizada por los especialistas de la División de Investigaciones.

<sup>26</sup> Gráfico tomado del Plan de Acción de la Oficina Anticorrupción aprobado por Resolución 458/2001 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

<sup>27</sup> El módulo de atención de denuncias de la Oficina Anticorrupción puede ser encontrado en la siguiente página web: [http://www.anticorrupcion.gov.ar/denuncias\\_01.asp](http://www.anticorrupcion.gov.ar/denuncias_01.asp)

Asimismo, y para simplificar el proceso de denuncias han elaborado un formato en el que se concentran datos básicos de identificación del denunciante (nombres, teléfonos, domicilio, número de documento, correo electrónico) —estos se precisan siempre y cuando el denunciante no haya optado por la denuncia anónima o con reserva de identidad—, identificación del denunciado y de la entidad donde se cometió el acto de corrupción, un espacio para relatar el acto de corrupción, así como la posibilidad de adjuntar documentos sustentatorios de ser el caso.

Este formulario también es posible de ser cumplimentado vía web, siendo que al culminar la denuncia se entrega un número identificatorio que permite hacer seguimiento a la investigación o procesamiento de la denuncia.

Debe mencionarse que no se cuenta con información oficial actualizada sobre la atención de denuncias de corrupción, no obstante de forma referencial se señala que en el periodo de enero del año 2000 hasta el 30 de junio de 2006 fueron recibidas un total de 5.696 denuncias de las cuales 1.439 fueron denuncias anónimas y 122 denuncias con reserva de identidad<sup>28</sup>.

Además, es importante indicar que a través de la Oficina Anticorrupción han sido denunciados importantes casos como el Caso Skanska relacionado con el pago de sobornos a funcionarios públicos vinculados a la construcción de los gasoductos Norte y Sur, o el caso IBM-Banco de la Nación que involucró el pago de sobornos por más de 21 millones de dólares, entre otros<sup>29</sup>.

#### Información de contacto

Oficina Anticorrupción de Argentina  
Teléfonos: 0800-444-4462 / (5411) 5167-6400  
Email: denuncia@jus.gov.ar

## MÉXICO

En México los procedimientos para las denuncias de corrupción están contenidos en el documento técnico “Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos del Proceso de Atención Ciudadana” emitido por la Secretaría de la Función Pública que cuenta con una unidad especializada denominada Dirección General de Atención Ciudadana responsable de establecer las políticas, bases, lineamientos y criterios técnicos y operativos que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos para la recepción y atención de las quejas y denuncias relacionadas con la actuación de los servidores públicos.

Debe referirse que este mecanismo, en relación con el ámbito de conductas susceptibles de ser denunciadas, considera a las quejas que están relacionadas con aspectos de atención y calidad de los servicios públicos y, a las denuncias que se relacionan con actos de corrupción o indebidos.

En el caso mexicano, las posibilidades de presentación de quejas y denuncias en el ámbito administrativo se encuentran en diversas instancias pudiendo recibirlas la Oficina del Secretario

<sup>28</sup> OEA (2006). Informe Final relativo a la implementación en la República Argentina de las disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en la Segunda Ronda de Análisis. OEA, Washington DC, p. 33.

<sup>29</sup> Información obtenida de la página web de la Oficina Anticorrupción de Argentina. [http://www.anticorruptcion.gov.ar/denuncias\\_03.asp#](http://www.anticorruptcion.gov.ar/denuncias_03.asp#) y corroborada en una entrevista con Nicolás Raigorodsky, exfuncionario de la entidad.

y Subsecretario de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM); la Dirección General de Atención Ciudadana, los Órganos Internos de Control, Supervisores Regionales; Oficina de la Presidencia de la República; Dependencias, Entidades y Procuraduría General de la República; Comisión Nacional de los Derechos Humanos; Gobiernos Estatales o Municipales; Poderes Legislativo o Judicial; Embajadas o Consulados de México en el extranjero, e incluso Organizaciones no gubernamentales que están sujetas a los lineamientos referidos anteriormente.

No obstante, la Dirección General de Atención Ciudadana ha implementado diversos mecanismos de denuncia como oficinas especializadas, atención telefónica a través del Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), medios electrónicos ya sea e-mail o página web, correspondencia escrita, buzones especiales instalados en las dependencias y finalmente, a través de los medios de comunicación.

Además, la Dirección General de Atención Ciudadana, los Órganos Internos de Control y los Supervisores Regionales tienen la obligación de prestar asesoría a los ciudadanos para la presentación de sus denuncias a través de distintos canales de comunicación.

Un aspecto destacable de este sistema es la existencia del Sistema Electrónico de Atención Ciudadana (SEAC) que es un registro informático de las quejas y denuncias que está a cargo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

Este sistema se creó a través del trabajo de equipos multidisciplinarios que elaboraron una plataforma informática adaptable a las realidades y trabajo de los Órganos Internos de Control de todas las dependencias públicas del Gobierno Federal que en un contexto de red permite captar, procesar y dar seguimiento a las quejas y denuncias ciudadanas facilitando notificaciones e información oportuna sobre su estado. Asimismo, y a fin de establecer mejores mecanismos de control y evaluación del SEAC es posible obtener reportes, estadísticas e información analítica para la mejor toma de decisiones.

Este sistema se encuentra instalado en 215 Órganos Internos de Control (OICs) del Gobierno Federal permitiendo una respuesta ágil y eficiente a los ciudadanos sobre el seguimiento y resultado de sus quejas y denuncias.

Para la interposición de denuncias o quejas existen determinados requisitos que son la consignación de los datos del denunciante; declaración de veracidad; datos del funcionario denunciado que de no ser conocida se proporcionará datos o señas físicas particulares como el sexo, estatura, color de piel, etc; narración de los hechos, pruebas de existir y la firma.

Resulta interesante conocer que en caso de existir problemas en la identificación de los responsables del acto de corrupción es un derecho del denunciante exigir un reconocimiento físico en el lugar de los hechos y encarar directamente al funcionario responsable dando lugar al levantamiento de un acto donde consten los hechos en detalles.

Una vez registrada la denuncia en el SEAC los Órganos de Control determinan la competencia de las denuncias de acuerdo a la naturaleza de los hechos dirimiendo si se trata de denuncias de corrupción, o de simples quejas o peticiones a la Administración Pública.

De esta forma y de forma sistematizada las denuncias son derivadas al Poder Legislativo o Judicial, Contralorías de los Estados, u Órganos Internos de control de las distintas entidades, evitándose una congestión de denuncias o quejas.

Otro aspecto interesante es que ni el desistimiento, ni la falta de impulso por el denunciante genera un archivamiento de la denuncia debiendo todas ser procesadas obligatoriamente en virtud del interés público de cualquier infracción.

Respecto a la denuncia anónima, el SEAC permite registrarlas; no obstante solo procederán si van acompañadas de elementos probatorios suficientes o información que permita a las autoridades iniciar pesquisas de investigación.

Cuando la denuncia sea hecha a través de los medios de comunicación también se tomará por criterio la existencia de suficientes elementos que permitan obtener datos o indicios suficientes para el inicio de una investigación.

Esta circunstancia, no elimina en absoluto la posibilidad que el Órgano Interno de Control realice recomendaciones de medidas preventivas, o acciones correctivas a los titulares de las entidades donde los hechos se hayan realizado.

Con relación a los resultados, la Secretaría de la Función Pública ha publicado en su página web los resultados del Sistema de Atención Ciudadana del mes de Enero del presente año dando cuenta que durante ese mes se han recibido un total de 3.100 denuncias por corrupción de las cuales 1.957 fueron archivadas por falta de elementos probatorios, 112 se encuentran en investigación y ya se han declarado procedentes 31.

### Información de contacto

Secretaría de la Función Pública de México  
Insurgentes Sur 1735, Col. Guadalupe Inn, Deleg. Álvaro Obregón  
Distrito Federal CP. 01020, T. (55) 2000-3000  
[www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx)

## PERÚ

En Perú data de reciente creación el Sistema Nacional de Atención de Denuncias (SINAD)<sup>30</sup> implementado por la Contraloría General de la República para recibir y atender con celeridad las denuncias ciudadanas sobre presuntos actos de corrupción en la Administración Pública a nivel nacional.

Debe advertirse que este sistema es de aplicación para el ámbito administrativo, no obstante, de presentarse denuncias de otra naturaleza es posible que estas sean derivadas a los órganos jurisdiccionales según sea el caso. Además de ello, en el ámbito administrativo aún mantienen vigencia sistemas de atención de denuncias en cada entidad, aspecto que requiere ser regulado tal como lo ha previsto el Plan Nacional Anticorrupción Peruano.

<sup>30</sup> Regulado por la Directiva No 006-2011-CG/GSND de la Contraloría General de la República del Perú.

El SINAD está compuesto por un conjunto de unidades, normas, procesos y procedimientos creados por este ente autónomo en su calidad de Rector del Sistema Nacional de Control y cuenta con una Gerencia Central que es la encargada de conducir, coordinar y supervisar el Sistema en su conjunto, absolver las consultas e interpretar las normas, así como proponer las que considere complementarias.

Asimismo, cuenta con Oficinas Regionales de Control en todo el país, Jefes de las Oficinas de Control Interno en la mayoría de las entidades del país y, otras unidades orgánicas de la Contraloría General de la República que de acuerdo a su especialidad les correspondería atender la denuncia.

Los hechos de posible denuncia son todos aquellos que presuntamente corresponden a hechos arbitrarios o ilegales que ocurran en cualquier entidad pública en cualesquiera de sus tres niveles de gobierno, que afecten los intereses del Estado o pongan en peligro la Función Pública o la adecuada prestación de los servicios públicos; siendo posibles denunciantes cualquier ciudadano esté o no vinculado laboralmente a la Función Pública.

Según lo informado por la Contraloría General de la República, existen requisitos que debe cumplir toda presentación de denuncia, tales como:

- La identificación del denunciante e información de contacto, de ser varios se exige el nombramiento de un apoderado.
- Que los hechos estén vinculados a arbitrariedades o ilegalidades.
- Que exista una exposición ordenada de los hechos adjuntando pruebas o de ser el caso señalando la fuente dónde podrían ser halladas.
- Que los hechos denunciados no sean de competencia de otras entidades autónomas como el Poder Judicial o el Tribunal Constitucional.
- Que los hechos no se refieran a procesos disciplinarios en curso, reclamos laborales, reclamos sobre procedimientos administrativos, quejas sobre costo de trámites, deficiencias en los servicios públicos y hechos referidos al sector privado en los que no existe ningún perjuicio para el Estado.
- Que se identifique a los autores y de ser el caso partícipes, compromiso de brindar información cuando sea requerido para cualquier aclaración o duda, de ser el caso.

En cuanto a los medios para presentar las denuncias se ha establecido que pueden hacerse en forma personal en las distintas oficinas nacionales, regionales y en cada unidad al interior de las entidades de la Contraloría General de la República; de forma virtual a través de una web especial para el tema que permite la recepción y el seguimiento de las denuncias por los denunciantes, vía postal y, a través del correo electrónico especial dirigido a cualquier oficina de la Contraloría General de la República.

Una característica singular es que las denuncias también pueden ser presentadas a través de un poder o de un representante acreditado ante un notario público.

Procedimentalmente, una vez recibida las denuncias las unidades orgánicas responsables recibirán y registrarán la denuncia, reemplazando la identidad del denunciante por un código que será mantenido durante los procedimientos de investigación internos de la Contraloría General de la República.

Cabe señalar que en este procedimiento la Contraloría General de la República puede otorgar medidas de protección aplicables a los denunciantes de acuerdo a ley tal como se explicará en el capítulo correspondiente.

Finalmente, otro aspecto importante es la consideración de la figura de la denuncia maliciosa que se aplica en el caso que los hechos denunciados hayan sido de mala fe y que luego se haya verificado la falsedad de los mismos. En estos caso corresponden responsabilidades legales pudiendo incluso imponer la sanción de hasta cinco (5) Unidades Impositivas.

En relación con los resultados, el SINAD durante el año 2012 ha atendido un total de 3.007 denuncias, no contándose con información de mayor desagregamiento<sup>31</sup>.

### Información de contacto

Contraloría General de la República del Perú

Teléfonos 330-3000 anexos 1302 – 1307. [www.contraloria.gob.pe](http://www.contraloria.gob.pe)

## GUATEMALA

En Guatemala se ha encontrado información sobre una interesante experiencia impulsada desde la sociedad civil, la denominada Asistencia Legal Anticorrupción (ALAC).

Esta experiencia es desarrollada por la Organización No Gubernamental Acción Ciudadana de Guatemala que es el Capítulo Guatemalteco de Transparencia Internacional que labora desde el año 1996.

El proyecto de Asistencia Legal Anticorrupción ALAC es una iniciativa que tiene por objetivo central empoderar a los ciudadanos para actuar frente a los actos de corrupción. La iniciativa se desarrolla en tres segmentos específicos y diferenciados.

El primer segmento es el desarrollo de una plataforma a nivel nacional que atiende directamente a posibles denunciantes en la que se recepciona sus denuncias, se les otorga información sobre canales y medios para establecer denuncias, así como asesoría, seguimiento y asistencia especializada.

El segundo segmento consiste en el seguimiento de los casos de corrupción en sus procesos de investigación y juzgamiento en las instancias del caso. A través de ello establece una comunicación fluida entre las entidades públicas y los denunciantes de forma clara y transparente procurando el desarrollo del debido proceso.

El tercer segmento es el desarrollo de una estrategia de incidencia ante las entidades públicas encargadas de procesar y juzgar los actos de corrupción utilizando la información de las denuncias recibidas así como del seguimiento de los procesos. Siendo así, los diferentes casos recibidos por ALAC permitirán precisar debilidades institucionales a superar las que serán puestas en conocimiento de las distintas entidades públicas responsables de ser el caso.

---

<sup>31</sup> Esta información puede ser corroborada en la página web de la Contraloría General de la República: [www.contraloria.gob.pe](http://www.contraloria.gob.pe)

Esta experiencia también ha sido adoptada en Panamá, República Dominicana, Nicaragua, Venezuela, Uruguay y Argentina y en más de 30 países del mundo por lo que resulta enriquecedor conocerla.



### Información de contacto

Acción Ciudadana

Dirección: Avenida Reforma 12-01 zona 10,  
Edificio Reforma Montufar, nivel 17 oficina 1701.

Teléfono: 2331-7566 al 69 / Fax: 2331-7576.

Correo electrónico: [accionciudadana@accionciudadana.org.gt](mailto:accionciudadana@accionciudadana.org.gt)

## 3.2. Experiencias en Europa

A continuación se presentan las experiencias encontradas en los siguientes países de Europa:

### REINO UNIDO

Reino Unido no tiene un sistema de denuncias uniforme y centralizada. No obstante, es posible determinar tres niveles para la recepción y procesamiento de las quejas y denuncias ciudadanas posibilitando así mayores oportunidades y garantías a los posibles denunciantes tal como lo regula la Ley PIDA (Public Interest Disclosure Act de 1998), una de las normas de mayor reconocimiento mundial.

Esta norma tiene un ámbito de aplicación amplio que abarca a entidades públicas, así como a entidades del sector privado. Es importante señalar que en el Reino Unido las denuncias son consideradas divulgaciones de interés público y como tal existe amparo para los posibles denunciantes pudiendo ponerse en conocimiento de las autoridades desde aspectos que tienen que ver con la calidad en la prestación de los servicios, posibles encubrimientos, hasta delitos de corrupción en concreto.

Con carácter general el “primer nivel” refiere a la recepción de denuncias en la misma entidad. Para tal fin, cada entidad, de acuerdo a su naturaleza, debe contar con algún tipo de organización que recepcione y procese denuncias. Como se mencionó, no hay un sistema uniforme y cada entidad puede contar con peculiaridades distintas para recepcionar y procesar las denuncias.

El “segundo nivel” refiere a un conjunto de entidades rectoras o supervisoras de las entidades del primer nivel en donde los denunciantes pueden hacer llegar sus denuncias si es que consideran que no se cuenta con un sistema de atención de denuncias o simplemente no encuentran las garantías ni la confianza para interponer su denuncia, o si quizá ya hizo la denuncia en el primer nivel y aún no encuentra una atención oportuna.

En ese marco, el *Department for Business Innovation and Skills*, entidad pública, ha elaborado una guía a fin de orientar a los ciudadanos sobre las oficinas responsables de recepcionar y, de ser el caso, procesar sus denuncias<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Esta guía puede consultarse en la web: <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-business-innovation-skills/about/complaints-procedure>

Así, es posible establecer denuncias a empresas y entidades públicas que prestan servicios en los sectores de difusión y comunicación; negocios y finanzas, organizaciones caritativas, niñez, protección del consumidor, protección de datos y libertad de información, medio ambiente, normas alimentarias, salud, seguridad, arrendamiento, servicios prestados por autoridades locales, pensiones, policía y justicia, asistencia social, servicios sociales y de bienestar infantil, sindicatos, transporte y servicios básicos.

Esta información, así como un directorio de las entidades responsables de atender las denuncias de cada sector, puede ser encontrada en el documento *"Blowing the whistle to a prescribed person"*<sup>33</sup>.

El tercer nivel hace referencia a la posibilidad de acudir a los medios de prensa y de comunicación para hacer llamar la atención de las autoridades públicamente.

Es importante destacar que no existe preclusividad entre estos niveles y muchas veces hay casos que han sido denunciados primeramente ante la prensa o a las entidades rectoras.

En lo referente a resultados estadísticos sobre la aplicación de la ley PIDA durante los años 2009 al 2010 se han registrado un total de 2.000 usuarios.

Asimismo, durante los años 2010 a 2011 un total de 440 denuncias culminaron en una solución conciliada, 350 con un retiro de la denuncia, 30 fueron atendidas por los tribunales con éxito, 93 no tuvieron éxito en los tribunales, 33 fueron desestimadas en la audiencia preliminar, 18 fueron desestimadas sin llegar a la audiencia y 18 tuvieron un juicio por "default", resultando un total de cerca de 1.000 aplicaciones<sup>34</sup>.

Finalmente, cabe mencionar que el Informe de implementación de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción sobre el Reino Unido ha señalado lo siguiente: "El sistema de protección de los denunciantes del Reino Unido representa una buena práctica, aunque tal vez más se podría hacer para crear conciencia sobre las protecciones posibles y mecanismos de presentación de denuncias"<sup>35</sup>.

#### Información de contacto

Department for Business, Innovation & Skills

1 Victoria St London SW1H 0ET, Reino Unido

Teléfono +44 20 7215 5000

[www.gov.uk/government/organisations/department-for-business-innovation-skills](http://www.gov.uk/government/organisations/department-for-business-innovation-skills)

## FRANCIA

En el marco de la Ley de Protección de Datos de Francia, la Comisión Nacional de Informática y Libertades ha elaborado en el año 2005 un documento denominado "Directrices para la aplicación de los sistemas de denuncia de irregularidades".

<sup>33</sup> Este documento puede ser descargado de la página web. [http://www.direct.gov.uk/prod\\_consum\\_dg/groups/dg\\_digitalassets/@dg/@en/@employ/documents/digitalasset/dg\\_177605.pdf](http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/@employ/documents/digitalasset/dg_177605.pdf)

<sup>34</sup> Datos elaborados por *Public Concern at work* con información obtenida por el Department of Business, Innovation and Skills.

<sup>35</sup> UNODC (2013). Country Review Report of the United Kingdom. UNODC, Viena, p.169.



Esta directriz regula mecanismos de denuncia relacionados con el incumplimiento de obligaciones legales en los campos de las finanzas, la contabilidad, la banca, la lucha contra la corrupción, prácticas contrarias a la competencia, entre otros.

Entre las principales directrices existen aspectos como:

1. La creación de sistemas para la denuncia de irregularidades precisando los ámbitos de atención al interior de las entidades y de ser el caso establecer canales abiertos “no obligatorios” y alternativos para posibles denuncias.
2. Definir claramente las categorías de personas susceptibles de acceder al sistema de denuncia de irregularidades. En este aspecto cabe delimitar si se trata de funcionarios, personas externas a la entidad, etc.
3. Manejo restrictivo de denuncias anónimas a fin de evitar posibles denuncias difamatorias así como proveer de mejor forma medidas de protección contra posibles represalias. No obstante, de ser el caso que se identifique a los denunciantes, su identidad deberá permanecer bajo condiciones de confidencialidad.
4. Difusión amplia y clara sobre los sistemas de denuncia de irregularidades, en ese marco es obligación de las entidades y empresas dar información amplia y clara sobre las características y alcances de los sistemas de denuncia y protección identificando claramente a la entidad responsable del sistema, sus objetivos, ámbito de trabajo, el carácter opcional del sistema, la ausencia de consecuencias o represalias para los empleados que usen el sistema, existencia de un derecho de acceso y rectificación de los denunciantes, entre otros.
5. Considerar acciones disciplinarias y procedimientos judiciales que se presentaron contra el autor de los abusos o represalias. Por otra parte dejar explícito que si los hechos son posteriormente no corroborados y se ha actuado de buena fe no podrán imponerse sanciones a los denunciantes.
6. Disponer de amplitud de canales para interponer las denuncias evitando cualquier desviación de su propósito original y la confidencialidad de los datos.
7. Confidencialidad de la gestión interna de los informes, para lo cual se recomienda establecer unidades específicas dentro de las empresas que sean responsables de recibir y procesar las posibles denuncias. Si se opta por una entidad externa que asuma la responsabilidad de recibir y procesar las denuncias debe establecerse cláusulas contractuales que garanticen la confidencialidad y el cumplimiento de los plazos.
8. Establecer la posibilidad de realizar auditorías o exámenes externos al sistema.
9. Garantizar canales de comunicación y notificación adecuados con los denunciantes a fin de garantizar la efectividad de las medidas de protección para evitar la destrucción de pruebas necesarias para el manejo de la información.
10. Permitir a los denunciantes acceder a sus declaraciones a fin de utilizar el derecho a la rectificación de la información de ser el caso. No obstante este derecho de acceso, en ningún caso implica acceder a información relativa a terceros, mucho menos sobre sus identidades.

#### Información de contacto

Comission Nationale de l'Informatique et des Libertés  
8, rue Vivienne CS 30223 - 75083 Paris Cedex 02, Francia  
Teléfono: +33 (0) 1 53 73 22 22  
[www.cnil.fr](http://www.cnil.fr)

### 3.3. Balance referencial de las experiencias

Las experiencias descritas hacen referencia a sistemas para la atención de denuncias de actos de corrupción.

En relación con la institucionalidad responsable de la recepción de denuncias de corrupción hay una evidencia disímil. Así, algunos países han optado por canales internos en la misma entidad y otros por canales externos —dependientes del Poder Ejecutivo en unos casos y en otros no— bajo el argumento de que es la forma de garantizar imparcialidad en el momento de tramitar la denuncia.

Así tenemos, la Oficina Anticorrupción de Argentina que depende del Ministerio de Justicia o la Dirección de Atención Ciudadana de México dependiente de la Secretaría de la Función Pública que contrasta con el Sistema Nacional de Atención de Denuncias organizado por la Contraloría General del Perú, entidad autónoma constitucionalmente.

El caso del Reino Unido es un sistema mixto porque considera la instancia interna, la instancia externa en las diferentes entidades reguladoras sectoriales de los servicios, así como los propios medios de comunicación como niveles donde es posible establecer denuncias.

Además, algunas tienen facultades para además de recibir la denuncia, tramitarla y de ser el caso acompañar el proceso de juzgamiento.

El caso argentino es destacable porque la Oficina Anticorrupción, además de recepcionar las denuncias de corrupción, puede realizar investigaciones preliminares e independientes de otras autoridades, formalizar denuncias y constituirse en parte querellante en los procesos de investigación y juzgamiento a que hubiese lugar.

Con relación a la naturaleza de las denuncias algunos países se han centrado en la atención de denuncias específicas de corrupción (Argentina) y otros además en aspectos como la eficiencia y prestación de los servicios públicos (México).

Sobre esto último, algunos países han elaborado criterios de selección de las denuncias a ser atendidas. Así por ejemplo, en el caso argentino se han establecido previamente criterios de significación económica, institucional y social que permiten a las autoridades dilucidar qué denuncias atender y cuáles no.

En relación con la naturaleza de la persona denunciante, la mayoría de los países han considerado la naturaleza amplia de los mismos pudiendo ser oficiales públicos o personas privadas indistintamente.

Asimismo, en la mayoría de las experiencias descritas la denuncia anónima es una posibilidad, aunque por lo general el tratamiento de la denuncia se realiza siempre y cuando existan suficientes elementos de verosimilitud sobre los hechos denunciados.

Diferente es el tratamiento de la reserva de la identidad que solamente se adopta en los casos en los que el caso lo amerite y sirve como medio de protección del denunciante que admite

convertirse en testigo durante los procesos de investigación y juzgamiento del acto de corrupción. El caso de Perú es interesante porque asigna un número de identificación permanente para el denunciante, mientras que en el Reino Unido esta posibilidad no existe, en vista que es necesario identificar al denunciante ante una posible indemnización que lo favoreciera en el futuro.

Con relación a los canales de atención de las denuncias la mayoría de los países cuentan con canales de atención directa (oficinas públicas) o canales de atención indirecta como buzones, centrales telefónica especiales para la atención de denuncias, portales electrónicos, atención postal, etc.

El caso francés es un tanto distinto porque cuenta con un sistema especial diseñado en el marco de la Ley de Protección de Datos que ha dado origen a unas Directrices para la aplicación de los sistemas de denuncia de irregularidades en los campos de las finanzas, la contabilidad, la banca, la lucha contra la corrupción o prácticas contrarias a la competencia, entre otros.

A partir de estas directrices se propone generar sistemas específicos para la denuncia en las organizaciones, un manejo restrictivo de las denuncias anónimas, difusión de los sistemas de denuncia, acciones disciplinarias y procedimientos judiciales que se presentaron contra el autor de los abusos, confidencialidad interna de la tramitación de las denuncias, y canales de comunicación seguros para con los denunciantes, entre otros.

Finalmente, se presenta el caso del servicio de Asistencia Legal Anticorrupción (ALAC) desarrollado por Transparencia Internacional por ser una experiencia que combina la recepción, tramitación y asesoría a posibles denunciantes, que ha tenido buena respuesta y ha sido replicada en varios países de Latinoamérica.

En la parte final de este informe se presentan recomendaciones finales en base a los hallazgos encontrados.

### 3.4. Matriz de análisis comparativo

A continuación se presenta una matriz de análisis comparativo de las experiencias descritas.

Sistema de denuncia de actos de corrupción						
Pais	Entidad y norma	Naturaleza de la denuncia	Naturaleza del denunciante	Mecanismos de atención	Denuncia anónima o con reserva de identidad	Incentivos
Argentina	Oficina Anticorrupción - dependencia del Ejecutivo. Además tiene facultades para investigar preliminarmente, formalizar denuncia y ser parte querrelante. Reglamento Interno de la Dirección de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción 749/00	Corrupción penal, administrativa. De ser el caso deriva a autoridades para su atención. Cuenta con criterios de selección de denuncias a ser atendidas por significación económica, institucional y, social.	Cualquier persona del sector público o privado	Múltiples <ul style="list-style-type: none"> <li>• Página web</li> <li>• Número telefónico especial</li> <li>• E-mail especial</li> <li>• Casilla postal</li> <li>• Atención personalizada</li> </ul> Cuentan con un formato que facilita el recibo de datos	La denuncia anónima procede siempre y cuando haya suficientes indicios de verosimilitud.  La reserva de identidad procede y puede ser mantenida en todo el proceso y sólo revelada por orden judicial	No se registra

Sistema de denuncia de actos de corrupción (cont.)						
País	Entidad y norma	Naturaleza de la denuncia	Naturaleza del denunciante	Mecanismos de atención	Denuncia anónima o con reserva de identidad	Incentivos
México	<p>Dirección General de Atención Ciudadana - dependencia del Ejecutivo</p> <p>Lineamientos y criterios técnicos y operativos del Proceso de Atención Ciudadana</p>	<p>Quejas y denuncias de los funcionarios públicos. Queja están relacionadas con la calidad de servicios y denuncias de irregularidades.</p>	Cualquier persona del sector público o privado	<p>Diversas entidades además de la Dirección General de Atención Ciudadana</p> <p>Múltiples</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Página web Sistema Electrónico de Atención Ciudadana SEAC</li> <li>• Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL).</li> <li>• Oficinas especializadas</li> <li>• E mail especial</li> <li>• Correo postal</li> <li>• Buzones especiales en entidades</li> <li>• Medios de comunicación</li> </ul> <p>Recibidas las denuncias son calificadas y remitidas a entidades responsables según naturaleza penal o administrativa.</p>	<p>La denuncia anónima procede siempre y cuando haya suficientes indicios de verosimilitud.</p> <p>No hay denuncia con reserva de identidad</p>	Programa especial de recompensas
Perú	<p>Contraloría General de la República – Entidad autónoma Constitucionalmente.</p> <p>Además tiene competencias para investigar y sancionar administrativamente</p> <p>Directiva 006-2001-CG/GSND Sistema Nacional de Denuncias SIN</p>	Corrupción penal, administrativa	Cualquier persona del sector público o privado	<p>Múltiples</p> <p>Sistema Nacional de Atención de Denuncias SINAD</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficinas especializadas a nivel nacional</li> <li>• Página web</li> <li>• Correo postal</li> <li>• E mail especial</li> <li>• Carta Poder</li> </ul> <p>Recibidas las denuncias son calificadas y remitidas al Ministerio Público si tienen naturaleza penal</p>	<p>La denuncia anónima procede siempre y cuando haya suficientes indicios de verosimilitud.</p> <p>La reserva de identidad procede como una medida de protección y se otorga un código identificatorio para el proceso</p>	Recompensas hasta de un 25% de recuperado

Sistema de denuncia de actos de corrupción (cont.)						
País	Entidad y norma	Naturaleza de la denuncia	Naturaleza del denunciante	Mecanismos de atención	Denuncia anónima o con reserva de identidad	Incentivos
Reino Unido	Multinivel <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entidades públicas y privadas</li> <li>• Entidades reguladoras,</li> <li>• Medios de prensa</li> </ul> Ley PIDA (Public Interest Disclosure Act)	Corrupción, condiciones de funcionamiento de servicios	Cualquier persona del sector público o privado	Múltiples de selección optativa En el primer nivel cada entidad puede tener un sistema interno de recepción de denuncias En el segundo nivel entidades reguladoras pueden recibir denuncias y de ser el caso interponer demandas a nombre de denunciantes. En el tercer nivel la denuncia es formulada a través de declaraciones a la prensa y las autoridades pueden formalizar la denuncia.	No es posible porque es necesario identificar a beneficiario de posible indemnización.	Indemnización por daños y perjuicios que pudiera ocasionar denuncia.
Francia	Cada entidad pública Directrices para la aplicación de los sistemas de denuncia de irregularidades	Corrupción e incumplimientos de obligaciones relacionadas al incumplimiento de obligaciones financieras, contables, bancarias, prácticas contrarias a la competencia, entre otros.	Cada entidad debe definir si se trata de funcionarios o privados	Cada entidad debe precisar canales de atención internos y de ser el caso canales alternos que deben de tener una difusión amplia.	Manejo restrictivo de denuncias anónimas. La reserva de identidad procede en circunstancias especiales	De acuerdo a cada entidad

## 4. Sistemas de protección de denunciantes de actos de corrupción

El capítulo 4 aborda los temas vinculados a los sistemas de protección de denunciantes de corrupción en una selección de países de América Latina y Europa.

Debe advertirse que el uso del término “denunciante” es genérico al ser el término más utilizado por las normas internacionales y la literatura especializada sobre el tema. No obstante, y para los efectos de este informe debe considerarse este término en sentido amplio pudiendo abarcar de ser el caso a testigos, víctimas y demás intervinientes en un proceso de investigación derivado de un hecho de corrupción y según se explique en las diferentes experiencias descritas.

Para la selección de países debe señalarse que se ha tomado como criterio de selección a aquellos países que cuentan con avances legislativos o institucionales reconocidos para la protección de denunciantes.

En el caso de América Latina se ha considerado a Chile, México y Perú, al ser países que durante los últimos años han adoptado legislaciones específicas para la protección de denunciantes relacionada con faltas o delitos de corrupción con diversos alcances.

En el caso de Europa se ha considerado a Rumanía, Reino Unido y Francia, al tratarse de países con diferentes tradiciones jurídicas y con avances en la materia, siendo reconocidos por el Parlamento Europeo como países que cuentan con adecuadas legislaciones para la protección de denunciantes.

Debe notarse que la información presentada desarrolla cuatro elementos de los sistemas de protección de denunciantes que son los del tipo de legislación, institución responsable, personas protegidas, y medidas de protección. Además, en algunos casos pueden encontrarse referencias a otros aspectos singulares que de forma referencial han sido incluidos en cada sección.

Finalmente, se presenta un balance general de todos los hallazgos determinando elementos comunes y resaltantes sobre los diferentes países descritos, así como un cuadro comparativo que ayuda a comprender de mejor forma las particularidades y hallazgos encontrados.

### 4.1. Experiencias en América Latina

A continuación se presentan las experiencias encontradas en los siguientes países de América Latina:

#### CHILE

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

El sistema penal considera un mecanismo de protección de denunciantes de carácter general aplicable para cualquier persona que invoque o que se encuentre inmerso en algún proceso de investigación o juzgamiento de tipo penal por cualquier tipo de delito, y con una legislación

especial para la protección de denunciantes de corrupción vinculada principalmente al área administrativa.

Este sistema está regulado en diversas normas, siendo la más importante la Constitución de la República, que en su artículo 83<sup>36</sup> dispone que corresponde al Ministerio Público la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos, evidentemente en el marco de un proceso penal.

Esta norma es necesaria concordarla con otras disposiciones que la han desarrollado, como por ejemplo la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público Ley 19.640 que en su artículo 17 literal a dispone que “corresponderá al Fiscal Nacional dictar las instrucciones generales que estime necesarias para el adecuado cumplimiento de las tareas de protección de las víctimas y testigos”<sup>37</sup>.

A raíz de estas disposiciones es que el Ministerio Público chileno ha creado una unidad administrativa especial, la División de Atención a las Víctimas y Testigos en la Fiscalía Nacional y Unidades Regionales de Atención a Víctimas y Testigos (URAVIT) en cada una de las regiones<sup>38</sup>.

Otra norma de suma importancia es el Código Procesal Penal que en su artículo 6 inciso 1, reitera el deber que asiste al Ministerio Público de proteger a las víctimas en todas las etapas del procedimiento penal, disponiendo además que los Tribunales tienen la obligación de garantizar la vigencia de los derechos de las víctimas durante el procedimiento.

En ese sentido y para dar cumplimiento a esta disposición del Código Procesal Penal el artículo 78 dispone la obligación de los fiscales de adoptar en cualquier etapa de los procedimientos penales medidas de protección para las víctimas de los delitos a fin de facilitar su intervención en los procedimientos. De ser el caso, esta norma faculta a los fiscales a extender estas medidas de protección al núcleo familiar del protegido<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Constitución Política de Chile, Art. 83. Un organismo autónomo, jerarquizado, con el nombre de Ministerio Público, dirigirá en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado y, en su caso, ejercerá la acción penal pública en la forma prevista por la ley. De igual manera, le corresponderá la adopción de medidas para *proteger a las víctimas y a los testigos*.

<sup>37</sup> Artículo 17.- Corresponderá al Fiscal Nacional:

a) Fijar, oyendo previamente al Consejo General, los criterios de actuación del Ministerio Público para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Constitución y en las leyes. Tratándose de los delitos que generan mayor conmoción social, dichos criterios deberán referirse, especialmente, a la aplicación de las salidas alternativas y a las instrucciones generales relativas a las diligencias inmediatas para la investigación de los mismos, pudiendo establecerse orientaciones diferenciadas para su persecución en las diversas Regiones del país, atendiendo a la naturaleza de los distintos delitos.

El Fiscal Nacional dictará las instrucciones generales que estime necesarias para el adecuado cumplimiento de las tareas de dirección de la investigación de los hechos punibles, ejercicio de la acción penal y *protección de las víctimas y testigos*.

<sup>38</sup> Artículo 20.- La Fiscalía Nacional contará con las siguientes unidades administrativas: f) División de Atención a las Víctimas y Testigos, que tendrá por objeto velar por el cumplimiento de las tareas que a este respecto le encomiende al Ministerio Público la ley procesal penal...

<sup>39</sup> Artículo 78.- Información y protección a las víctimas.

Será deber de los fiscales durante todo el procedimiento adoptar medidas, o solicitarlas, en su caso, para proteger a las víctimas de los delitos; facilitar su intervención en el mismo y evitar al mínimo cualquier perturbación que hubieren de soportar con ocasión de los trámites en que debieren intervenir. Los fiscales estarán obligados a realizar, entre otras, las siguientes actividades a favor de la víctima:

b) Ordenar por sí mismos o solicitar al tribunal, en su caso, las medidas destinadas a la protección de la víctima y su familia frente a probables hostigamientos, amenazas o atentados.



En cuanto a las medidas de protección, las normas chilenas han establecido un amplio abanico de posibilidades que son posibles de ser agrupadas en medidas autónomas que no requieren de autorización judicial y medidas que sí requieren de autorización judicial<sup>40</sup>.

A) Medidas autónomas de protección:

- Medidas de protección policial como la vigilancia, entre otras ad hoc.
- Mecanismos o instrumentos de llamados de emergencia implementadas por el Ministerio Público en el domicilio del protegido.
- Cambio de domicilio temporal o definitivo.
- Cambio de número telefónico.
- Aseguramiento y defensas a la estructura del domicilio del sujeto.
- Entrega de teléfonos celulares.

B) Medidas de protección que requieren autorización judicial:

- Medidas cautelares personales como prisión preventiva del imputado.
- Prohibición de frecuentar lugares o personas.
- Cambio de identidad.
- Diversas medidas de protección en el juicio oral, tales como la reserva de la identidad, impedir el acceso u ordenar la salida de personas determinadas de la sala donde se efectúe la audiencia, privacidad y reserva de la audiencia, entre otros.

En el ámbito administrativo el marco normativo chileno ha adoptado una legislación sobre protección de denunciantes de corrupción que está vigente desde el año 2007, la Ley N° 20.205 aprobada como la “Ley que protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad”.

Si bien tiene una nomenclatura específica relacionada con los actos de corrupción en realidad es una modificatoria al Estatuto Administrativo (Ley N° 18.834), al Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales (Ley N° 18.883) y a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley N° 18.575) que de forma general señala el deber de los funcionarios públicos de denunciar hechos de corrupción de los que tuvieron conocimiento.

De acuerdo con esta legislación las conductas que son susceptibles de denuncia son todos los hechos irregulares y faltas al principio de probidad en general. Este principio consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Ministerio Público, Fiscalía Nacional (2005). Protección de testigos en Chile. Documento presentado en la X Conferencia Anual y Reunión General de la Asociación Internacional de Fiscales del 29 agosto al 1 septiembre 2005 realizada en Copenhague, Dinamarca. Ministerio Público, Santiago de Chile, pp. 4 y 5.

<sup>41</sup> El artículo 62 de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado desarrolla un conjunto de conductas que contravienen el principio de la probidad administrativa, entre ellas: Usar en beneficio propio o de terceros la información reservada o privilegiada a que se tuviere acceso en razón de la función pública que se desempeña, hacer valer indebidamente la posición funcionaria para influir sobre una persona con el objeto de conseguir un beneficio directo o indirecto para sí o para un tercero, emplear, bajo cualquier forma, dinero o bienes de la institución, en provecho propio o de terceros; ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal o recursos del organismo en beneficio propio o para fines ajenos a los institucionales, entre otros.

A su vez, de acuerdo a la Ley 18.575: "El interés general exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz. Se expresa en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas; en lo razonable e imparcial de sus decisiones; en la rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y acciones; en la integridad ética y profesional de la administración de los recursos públicos que se gestionan; en la expedición en el cumplimiento de sus funciones legales, y en el acceso ciudadano a la información administrativa, en conformidad a la ley".

Es de advertir que el sistema de protección de denunciantes chileno otorga medidas de protección a los posibles denunciantes de corrupción por el sólo hecho de serlo. Estos derechos son:

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

Una limitación a considerar es que estos derechos son aplicables a partir del momento de la denuncia y son extensibles hasta 90 días después de realizada la investigación y sanción de la denuncia.

Un segundo grupo de medidas de protección están referidas a la provisión de garantías durante el desarrollo del proceso de investigación administrativo en el que es posible solicitar la reserva de la identidad, así como de los documentos e información que el denunciante pudiera prestar<sup>42</sup>.

Un aporte importante de la experiencia chilena es la regulación de la denuncia fraudulenta o infundada que está sujeta a sanción y que, de ser el caso, puede llegar a ser la destitución del denunciante<sup>43</sup>.

Con relación a su ámbito de aplicación debe mencionarse que está restringido al sector público. Asimismo, también existen servidores públicos que están exentos o no regidos por el Estatuto Administrativo, como es el caso de las empresas estatales, instituciones de Defensa Nacional, Contraloría General de la República y del Banco Central, personas contratadas bajo régimen de honorarios (contratos de naturaleza civil), exfuncionarios, empleados de confianza, Carabineros de Chile... entre otros, tampoco se encuentran cubiertos bajo la protección de denunciantes de la ley chilena.

Esta característica ha sido reiteradamente ratificada por la Contraloría General de la República a través de diversa jurisprudencia administrativa rechazando cualquier posibilidad de que se apliquen las protecciones en el caso de que no concurren servidores del Estado<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Ley 20. 205 Ley que protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad. Artículo 90 B.- La denuncia a que se refiere el artículo precedente deberá ser fundada y cumplir los siguientes requisitos: d) Acompañar los antecedentes y documentos que le sirvan de fundamento, cuando ello sea posible. La denuncia deberá formularse por escrito y ser firmada por el denunciante. Si éste no pudiere firmar, lo hará un tercero a su ruego. En ella podrá solicitarse que sean secretos, respecto de terceros, la identidad del denunciante o los datos que permitan determinarla, así como la información, antecedentes y documentos que entregue o indique con ocasión de la denuncia.

<sup>43</sup> El Art. 62 de la Ley 18.575 inciso 10 dispone que contraviene al principio de probidad "Efectuar denuncias de irregularidades o de faltas al principio de probidad de las que haya afirmado tener conocimiento, sin fundamento y respecto de las cuales se constatare su falsedad o el ánimo deliberado de perjudicar al denunciado".

<sup>44</sup> Sánchez, Francisco (2010). La protección de denuncias de hechos de corrupción: La regulación del whistleblowing en el derecho comparado. Universidad de Chile, Santiago de Chile, p. 250.

En relación con resultados concretos, debe mencionarse que en el ámbito penal durante el primer trimestre del 2013, de acuerdo a la información estadística proporcionada por la Fiscalía de la Nación, han ingresado a su programa de protección de víctimas y testigos un total de 354 personas relacionadas con delitos contra los funcionarios públicos<sup>45</sup>.

Finalmente, debe mencionarse que en el Informe de Chile sobre el examen de la implementación de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción, los expertos de El Salvador y de Ucrania participantes han considerado que en el ámbito penal "El marco legal de Chile parece estar conforme con la disposición bajo examen"<sup>46</sup>.

Asimismo, en relación con el ámbito administrativo, se señala que es una limitación el ámbito de aplicación de la norma que se limita a los funcionarios públicos. A este respecto: "Se recomienda a Chile considerar la posibilidad de otorgar un sistema de protección similar al establecido por la ley 20.205, respecto a sujetos que no sean funcionarios públicos en la medida que estos denuncien antes las autoridades competentes hechos relacionados con delitos tipificados con arreglo a la Convención"<sup>47</sup>.

#### Información de contacto

Servicio Civil de Chile  
Morandé 115, P.9, Santiago, Chile.  
Teléfono (56 2) 2873 4400 - Fax(56 2) 2873 4490  
Website [www.serviciocivil.gob.pe](http://www.serviciocivil.gob.pe)

## MÉXICO

México es un país que cuenta con un sistema de protección judicial general y uno para la protección de denunciantes de corrupción en el ámbito administrativo.

En el ámbito penal el reconocimiento legal se encuentra en el Código Federal de Procedimientos Penales y alcanza a las víctimas del delito, asignándose al Ministerio Público la competencia de dictar todas las medidas y providencias necesarias para proporcionarles seguridad y auxilio<sup>48</sup>.

A partir del año 2012, México cuenta con una especial que es la Ley Federal para la Protección de Personas que intervienen en el Procedimiento Penal especial que complementa la Ley contra la delincuencia organizada y establece programas de protección para aquellas personas que se puedan encontrar en situaciones de riesgo a causa de su participación en un proceso de naturaleza penal siendo aplicable a víctimas, ofendidos, testigos, testigos colaboradores, peritos, policías, Ministerios públicos, jueces y miembros del Poder Judicial.

<sup>45</sup> Ministerio Público de Chile (2013). Boletín Estadístico I trimestre del 2013. Ministerio Público, Santiago de Chile.

<sup>46</sup> UNODC (2012). Informe País de Chile sobre el examen de la implementación de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción. UNODC, Viena, p. 77.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 79.

<sup>48</sup> Código Federal de Procedimientos Penales

Artículo 2°. Compete al Ministerio Público Federal llevar a cabo la averiguación previa y ejercer, en su caso, la acción penal ante los tribunales.

En la averiguación previa corresponderá al Ministerio Público:

V.- Dictar todas las medidas y providencias necesarias para proporcionar seguridad y auxilio a las víctimas.

Entre las medidas de seguridad para los testigos se consideran su salvaguarda física, psicológica, patrimonial y familiar, custodia policial, reubicación de domicilio y en los casos que así se justifique, previo acuerdo del procurador, se podrá otorgar la autorización de cambio de identidad de la persona protegida.

En el ámbito administrativo la República de México, en el mes de abril del año 2011, ha adoptado una legislación especial sobre el tema a través de la modificatoria de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En términos generales, esta modificatoria normativa tuvo como objetivo fortalecer el marco jurídico que regula las responsabilidades de los servidores públicos planteando crear condiciones para incentivar y favorecer las denuncias de los servidores públicos y los particulares que conozcan de prácticas que resulten ilegales y, por tanto, contravengan los principios que rigen el ejercicio de la función pública.

Esta norma establece un conjunto de disposiciones orientadas a proteger a denunciantes y personas que aporten información relacionada con el posible incumplimiento de las obligaciones que tienen los servidores públicos, disponiéndose que sea la Secretaría de la Función Pública la responsable de establecer normas y procedimientos a fin que las denuncias sean atendidas con oportunidad y eficiencia.

Para ello establece una disposición general en la cual establece la obligación de abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona a los posibles quejosos o denunciantes, así como a cualquier persona que pudiere aportar información en los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Esta disposición se complementa con la atribución otorgada a los contralores internos y titulares de las áreas de auditoría, de quejas y responsabilidades, para requerir cuando lo consideren necesario información o datos relacionados con la información proporcionada por los denunciantes y personas que hayan aportado información relacionada con presuntos actos de corrupción.

También considera como innovaciones la posibilidad de presentar denuncias en forma anónima, siempre y cuando contengan datos o indicios que permitan dilucidar o identificar a posibles infractores o responsables de actos de corrupción en el servicio público.

Cabe resaltar que esta norma no establece medidas de protección específicas sino que establece un conjunto de beneficios y supuestos que incentivan las posibles denuncias de actos de corrupción.

No obstante, la Ley Federal de Justicia Administrativa de la Función Pública dispone que es posible otorgar medidas que garanticen la conservación de las condiciones laborales de los quejosos o denunciantes, tal como la inamovilidad del puesto, entre otras medidas<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Ley Federal de Justicia Administrativa de la Función Pública, Artículo 10.- El órgano interno de control propiciará se otorguen al quejoso o denunciante las medidas de protección y apoyo que eviten represalias en su contra, tales como permanencia en el puesto, sin que esto constituya inamovilidad en el mismo, por causas ajenas a la queja o denuncia, o cambio de adscripción.

Asimismo, es importante señalar que quienes se acojan a esta modalidad de protección, en cualquiera de los casos, no recibirán ningún tipo de prestación o recompensa económica.

En cuanto a los resultados, debe mencionarse que hasta mayo de este año tenían carácter reservado y que una reciente resolución del Instituto Federal de Acceso a la Información dispuso que la Procuraduría General de la República entregue información relacionada con los programas de protección de testigos determinándose que desde los años 2006 a 2012 se hizo uso de 178.261.493 pesos, para cubrir gastos relacionados con la protección de testigos colaboradores. Asimismo, en el mismo periodo de tiempo hubieron un total de 557 testigos colaboradores y/o testigos<sup>50</sup>.

Sobre una valoración general del sistema mexicano de protección de denunciantes es importante conocer que en el año 2011, en el marco de las evaluaciones periódicas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre la implementación de la Convención Anti-Cohecho, Eslovenia y España recomendaron a México establecer un marco normativo específico para la protección de denunciantes de corrupción, cuestionando el marco actual y la posición oficial del país que consideró que el actual sistema era suficiente: “Los examinadores consideramos que México no provee de adecuada protección a los denunciantes (...) recomendamos a México que apruebe una ley para proteger denunciantes en el sector público y el sector privado”<sup>51</sup>.

#### Información de contacto

Dirección General de Denuncias e Investigaciones

Teléfono: 2000-3000 Ext.: 2164

contactociudadano@funcionpublica.gob.mx

www.funcionpublica.gob.pe

## PERÚ

En el caso peruano se cuenta con una legislación general para varios delitos en el ámbito penal y con una legislación especial para la protección de denunciantes en el ámbito administrativo.

A partir del año 2010, con la vigencia del Nuevo Código Procesal Penal, rige una nueva normatividad para la protección de denunciantes en el ámbito penal que se complementa con las leyes de colaboración eficaz que ya existían en el país.

De acuerdo con estas normas, la responsabilidad de la implementación de las medidas de protección recaen en el Ministerio Público a través del “Programa de Asistencia a Víctimas y Testigos” cuyo propósito es apoyar la labor fiscal brindando a la víctima y al testigo asistencia

---

Igualmente, se tendrá que garantizar al quejoso o denunciante que el trámite o servicio solicitado no será suspendido u obstaculizado por virtud de la queja o denuncia presentada.

Estas medidas serán aplicables durante el procedimiento disciplinario.

<sup>50</sup> Nota Informativa del IFAI: En los dos anteriores sexenios, la PGR gastó más de 178 millones de pesos para proteger a testigos colaboradores.

Tomada del portal: [http://consultas.ifai.org.mx/resoluciones/2013/RDA%201116\\_Resumen.pdf](http://consultas.ifai.org.mx/resoluciones/2013/RDA%201116_Resumen.pdf)

<sup>51</sup> OECD (2011). Phase 3. Report on implementing the OECD anti-bribery Convention in Mexico. OECD, París p. 34

legal, psicológica y social, a fin de cautelar su testimonio y participación en el proceso ante posibles riesgos o represalias generados por su participación en un proceso penal.

Según el referido Código Procesal Penal, las medidas de protección son aplicables a testigos, peritos, colaboradores en general y son extendibles a su cónyuge, conviviente, ascendientes, descendientes y hermanos<sup>52</sup>.

En cuanto a las medidas de protección, la legislación peruana ha considerado dos grupos distintos. Un primer grupo de medidas generales, como por ejemplo la protección policial, cambio de residencia, ocultación de paradero, reserva de identidad, uso de medios tecnológicos y mecánicos para evitar la identificación del protegido, fijación de sede judicial para notificaciones a la Fiscalía.

El segundo grupo se refiere a medidas adicionales, como evitar que se tomen imágenes de los protegidos, traslado en vehículos con custodia, uso de ambientes reservados para su declaraciones, emisión de nuevos documentos con nueva identidad, apoyo económico en caso de cambio domiciliar o de trabajo, entre otros.

En el ámbito administrativo, desde el año 2010 Perú cuenta con una ley especial que regula la protección de denunciantes. Se trata de la Ley 29542 Ley de protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal que en la actualidad se encuentra bajo implementación de la Contraloría General de la República y el Ministerio Público.

En cuanto a su ámbito de aplicación esta ley puede aplicarse a cualquier entidad pública independientemente del nivel de gobierno o de su naturaleza bastando demostrar que se encuentra regida bajo las normas del Derecho público. En cuanto a los beneficiarios alcanza a funcionarios y servidores públicos sin importar su modalidad o régimen de contratación, exfuncionarios y exservidores públicos y cualquier ciudadano que hubiera conocido los hechos de corrupción.

Como excepciones se encuentran hechos que afecten directamente a la defensa nacional, el orden interno y las actividades de inteligencia con excepción de las denuncias referidas a los procesos de adquisición o mantenimiento de equipos, bienes o servicios, hechos que afecten la política exterior del país, hechos que se hayan conocido o sustentados en violación de derechos humanos como por ejemplo la intimidación o el secreto profesional o personas que ya estén protegidas o beneficiadas con otras leyes especiales.

Un aspecto esencial de este sistema es que concentra en la Contraloría General de la República las denuncias, calificación y otorgamiento de medidas de protección. Esto es importante porque esta entidad es autónoma de las entidades ejecutivas, lo cual evita posibles conflictos de interés

---

<sup>52</sup> Art. 247. – Personas destinatarios de las medidas de protección:

1. Las medidas de protección previstas en este título son aplicables a quienes en calidad de testigos, peritos, agravados o colaboradores intervengan en los procesos penales.
2. Para que sean de aplicación las medidas de protección será necesario que el Fiscal durante la investigación preparatoria o el Juez aprecie racionalmente un peligro grave para la persona, libertad o bienes de quien pretenda ampararse en ellas, su cónyuge o su conviviente, o sus ascendientes, descendientes o hermanos.

al momento de otorgar las medidas de protección y da un mayor margen de imparcialidad a la actuación de las autoridades de control.

En cuanto a las medidas de protección, al tratarse de un sistema concentrado en el ámbito administrativo están referidas principalmente a medidas de protección laboral que buscan proteger a los denunciantes de posibles hostilidades relacionadas con su denuncia.

Así, a todos los denunciantes se les dará protección a fin de evitar hostilidades en su centro de trabajo no pudiendo ser cesado, despedido o removido de su cargo a consecuencia de la denuncia calificada y admitida independientemente de su modalidad contractual. En el caso de la modalidad de contratación civil o Contratación Administrativa de Servicios (CAS), el contrato o su renovación, de haberse producido esta, no se suspende por causa de la denuncia realizada.

De producirse hostilidades, el denunciante tiene la posibilidad de recurrir a la Contraloría General para que esta solicite al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo realizar una inspección laboral correspondiente. Si dicho ministerio constata el acto de hostilización, la conducta del funcionario que lo realizó es considerada una falta grave, siendo esta una causal de despido justificado, conforme a la ley.

Finalmente, si en el transcurso de la investigación se llegase a determinar que existen delitos, la Contraloría General de la República remitirá la denuncia y lo investigado al Ministerio Público para realizar las acciones del caso.

Otra norma importante sobre el particular es el Código de Ética de la Función Pública que claramente señala que cada institución debe crear mecanismos internos al interior de cada entidad para proteger a los posibles denunciantes de actos de corrupción<sup>53</sup>.

En cuanto a resultados efectivos, en el ámbito penal, sobre el total de usuarios derivados a las Unidades Distritales de Asistencia a Víctimas y Testigos de las Fiscalías Especializadas en delitos de Corrupción, ubicados en los distritos judiciales de Lima, Lima Sur, Lima Norte y Callao, en el 2011 se han registrado 6 casos de protección a testigos en el ámbito de los delitos de corrupción. Uno en el ámbito de una investigación por peculado y los otros 5 en el ámbito de investigaciones por corrupción de funcionarios; mientras que en el año 2012 se han registrado 15 casos de protección a testigos, todos relacionados con delitos de corrupción de funcionarios públicos<sup>54</sup>.

Con relación a las medidas de protección, sobre el total de usuarios derivados a las Unidades Distritales de Asistencia a Víctimas y Testigos de las Fiscalías Especializadas en delitos de corrupción, ubicados en los distritos judiciales de Lima, Lima Sur, Lima Norte y Callao, en el 2011 se han

<sup>53</sup> El artículo 9.2 de la Ley N° 27815, Código de Ética de la Función Pública, prescribe que:

“Artículo 9.- (...) 9.2 El Órgano de la Alta Dirección establece los mecanismos e incentivos que permitan una actuación correcta, transparente y leal de los servidores públicos. En ese sentido, dicho órgano está encargado de: (...)

b) Diseñar, establecer, aplicar y difundir los incentivos y estímulos a los servidores públicos que cumplan con los principios, deberes y obligaciones del presente Código y respeten sus prohibiciones.”

<sup>54</sup> UNODC (2013). Informe Perú sobre el examen de revisión de la implementación de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción. UNODC, Viena, p.117.

otorgado 13 medidas de protección por los fiscales de los que 7 medidas fueron de protección policial, 3 medidas de reserva de identidad, 3 medidas de fijación como domicilio la sede de la Fiscalía competente; mientras que en el año 2012 se han otorgado 24 medidas de protección por casos de corrupción de las que 13 corresponden a protección policial, 3 a reserva de identidad, 6 a reserva del domicilio y 2 a reubicación laboral<sup>55</sup>.

En el ámbito administrativo no se cuenta con información que permita evaluar la utilidad de la protección de denunciantes implementada por la Contraloría General de la República.

#### Información de contacto

Ministerio Público  
Unidad Central de Asistencia a Víctimas y Testigos  
Teléfono 208 -5555  
[www.mpfm.gob.pe](http://www.mpfm.gob.pe)

Contraloría General de la República del Perú  
Teléfonos 330-3000 anexos 1302 – 1307  
[www.contraloria.gob.pe](http://www.contraloria.gob.pe)

## 4.2. Experiencias en Europa

A continuación se presentan las experiencias encontradas en Europa:

### RUMANÍA

Rumanía cuenta con una legislación penal de protección general aplicable a diferentes delitos y con una legislación especial de reciente data que trata sobre protección de testigos y denunciantes de corrupción en forma específica.

En el ámbito penal el Código de Procedimientos Penales considera diversos artículos orientados a garantizar la participación de las personas en el proceso de investigaciones principalmente a través de medidas de seguridad personal que son otorgadas por la Fiscalía.

Entre ellas está la protección de la identidad de los testigos que, de forma autorizada, pueden estar exentos de declarar su identidad y domicilio, entre otros datos personales durante el proceso investigatorio<sup>56</sup>.

Otra medida de protección durante el proceso es la posibilidad de dar testimonios o información a través de video, grabaciones de voz, distorsionadores de voz o de imagen, entre otros,

<sup>55</sup> UNODC(2013). Informe Perú sobre el examen de revisión de la implementación de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción. UNODC, Viena, p.118.

<sup>56</sup> Código de Procedimientos Penales (original en lengua rumana). Protección de datos para la identificación del testigo. Art. 861. Si existen pruebas o indicios sólidos de que al declarar la verdadera identidad del testigo o de su lugar de domicilio o residencia de la vida, la integridad corporal o la libertad de éste o de otra persona podría estar en peligro, el testigo se puede dar permiso para no declarar esta información, se atribuye una identidad diferente en que aparezca en frente del cuerpo judicial.



que protejan a quienes participen del proceso. Asimismo, si la autoridad lo considera necesario se podrán establecer mecanismos de seguridad con protección policial ya sea en el desplazamiento a los juzgados o en forma permanente.

El código de Procedimientos Penales rumano es complementado con la Ley 682/2002 Ley de Protección de Testigos, siendo en esta norma donde se regulan a las entidades responsables de implementar la protección así como medidas de protección —aplicables por extensión a los denunciantes de corrupción— entre otros aspectos.

Así tenemos, a la Oficina Nacional de Protección de Testigos que se encuentra bajo la autoridad del Ministerio del Interior de Rumanía, que es la responsable de recibir solicitudes de inclusión en los programas de protección de testigos, establecer medidas de protección y ser el contacto con los denunciantes protegidos, entre otros aspectos operativos.

De acuerdo con esta legislación las medidas de protección ofrecidas son:

- a. Protección de los datos de identificación del testigo protegido.
- b. Protección de su declaración.
- c. Posibilidad de asistir a la audiencia del testigo protegido, por los órganos judiciales, bajo una identidad diferente a la real, o por medio de modalidades especiales de imagen y la distorsión de la voz.
- d. Protección de los testigos, deteniendo provisionalmente a los imputados.
- e. Incremento de medidas de seguridad de la residencia, y para la protección del transporte testigo hacia y desde los órganos judiciales.
- f. Modificación de residencia.
- g. Cambio de la identidad.
- h. Cambio de apariencia física.

Existe además un acápite específico relacionado con medidas de asistencia o de apoyo que están orientadas a facilitar o resarcir posibles perjuicios para las personas protegidas, destacando las siguientes:

- a. Reinserción en otro entorno social
- b. Recalificación profesional.
- c. El cambio de lugar de trabajo.
- d. Provisión de un ingreso hasta que se encuentre un lugar de trabajo.

En el ámbito administrativo la protección de denunciantes de corrupción fue adoptada desde el año 2004 a través de la ley 571/2004 que regula las medidas de protección para quienes denuncian infracciones a las normas dentro de los entes públicos cometidos por funcionarios públicos<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Ley 571/2004 (original en lengua rumana)

Artículo 1:

La presente ley regula las medidas de protección o infracciones de las normas de informes dentro de los poderes públicos, y otros establecimientos, perpetrados por personas que ocupan posiciones de liderazgo o de funcionamiento dentro de los poderes públicos y las instituciones y en las demás instituciones presupuestarias previstas por el art 2.

Esta es una norma de amplia cobertura y contempla protección para todos aquellos denunciantes que tengan quejas o información que permita dilucidar infracciones cometidas en instituciones, entidades públicas o unidades presupuestarias por autoridades públicas o personas que hayan ocupado puestos de dirección o cargos ejecutivos.

En ese sentido es aplicable a instituciones públicas del Poder Ejecutivo, administraciones locales, Parlamento, Oficina de la Presidencia, autoridades administrativas autónomas, instituciones públicas de la cultura, entidades del sector educación, servicios de salud y sociales, empresas nacionales, administraciones autónomas de interés nacional y local, empresas públicas, personas con mandatos en consejos consultivos y científicos, y comisiones especiales, entre otras. Las excepciones están concentradas en funcionarios o servidores que tienen regímenes especiales de contratación, empleados judiciales... entre otros.

En cuanto a la naturaleza de los hechos denunciados la norma usa el término general de ofensas y describe un conjunto de supuestos aplicables; explícitamente menciona delitos de corrupción o infracciones relacionadas con hechos de corrupción, además de una serie de otros supuestos relacionados con el uso abusivo del poder en beneficio personal, por ejemplo el uso indebido de recursos humanos y materiales de las entidades, incompatibilidades, sesgo político en las actuaciones públicas, y otros supuestos que se encuentran relacionados con faltas administrativas relacionadas con el incumplimiento de deberes como el trato discriminatorio, incompetencia en el puesto, incumplimiento a las leyes de acceso a la información, el incumplimiento en los procedimientos de atención administrativa, entre otros<sup>58</sup>.

En relación con la naturaleza de las personas protegidas, el sistema rumano considera que pueden ser servidores públicos independientemente de la forma en que fueron contratados o nombrados, bastando el criterio de cumplimiento de función pública.

En cuanto a las medidas de protección estas están relacionadas con la provisión de condiciones adecuadas para el debido proceso disciplinario, como por ejemplo la presunción de la inocencia, el otorgamiento de medidas para asegurar un juicio público en el que participe la prensa y representantes del sindicato. Una salvedad importante es que si la denuncia involucra a un superior inmediato con el cual el denunciante mantiene alguna relación de subordinación o dependencia la reserva de la identidad es un derecho plenamente exigible<sup>59</sup>.

Además de ello, es necesario considerar que en Rumanía, de existir, y siempre y cuando las autoridades judiciales así lo determinen, es posible fortalecer las medidas de protección con la aplicación de las medidas consideradas en la Ley 682/2002 Ley de Protección de Testigos.

Una condición para el otorgamiento de medidas de protección es la participación del denunciante en el proceso de investigación, pudiendo intervenir ya sea presentando recursos, documentos o mayores pruebas de su denuncia.

<sup>58</sup> Artículo 5 de la Ley 571/2004

<sup>59</sup> Artículo 7 Ley 571/2004

Además, en el sistema rumano la Ley de protección de denunciantes tiene una aplicación prioritaria y preferente frente a otras leyes, así incluso si un denunciante ya ha sido sancionado, en aplicación de esta ley la sanción puede ser reformulada e incluso anulada.

Valorativamente, de acuerdo con Transparencia Internacional de Rumanía, hay una falta generalizada de conocimiento de la norma e incluso suspicacias entre los beneficiarios y receptores potenciales de denuncias de interés público que no permiten una aplicación de las potencialidades de la norma. En ese sentido “El establecimiento de un marco jurídico adecuado es sin duda un aumento importante, pero sólo el primer paso en la construcción de un esfuerzo eficaz y sostenible contra la corrupción<sup>60</sup>.

#### Información de contacto

The National Anticorruption Directorate (DNA)  
Stirbei Voda 79-81, 1st District, Bucharest  
Teléfono: +40213121497, Fa  
www.pna.ro

## REINO UNIDO

En el ámbito penal Reino Unido provee un conjunto de disposiciones para proteger a los testigos de corrupción a través de distintas medidas de protección.

La principal norma que se ocupa del tema es la Ley Contra el Crimen organizado y de la Policía del año 2005 (Serious Organised Crime and Police Act, 2005) que ha considerado un capítulo completo para la protección de testigos y otras personas.

Las medidas de protección pueden ser otorgadas por varias entidades entre ellas los Jefes de la policía de Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte; el Director General de la Agencia contra el crimen organizado (Serious Organised Crime Agency —SOCA—); miembros de la Comisión de Hacienda y Aduanas de Su Majestad; el director de la Agencia Escocesa de Control de Drogas; o de ser el caso sus representantes y se materializan a través de un acuerdo que se celebra entre cualquiera de las autoridades mencionadas y la persona beneficiaria.

Es importante indicar que el otorgamiento de medidas de protección procede cuando la seguridad de las personas se encuentre en riesgo y se haya acreditado una residencia dentro del territorio del Reino Unido.

Además, debe considerarse que, de acuerdo con la legislación inglesa, para otorgar una medida de protección las autoridades deben considerar aspectos de orden personal y material que permitan efectivizar la protección requerida.

Así, en los aspectos personales debe evaluarse la naturaleza y riesgo del testigo que va a ser protegido, las posibilidades de adaptación de los testigos protegidos a circunstancias que podrían cambiar su rutina habitual de vida, y la disposición de los protegidos a colaborar en las

---

<sup>60</sup> Alistar, Víctor (2008). The protection of whistleblowers in Romania. Presentación realizada en la 13 International Anti-Corruption Conference de Atenas, Grecia.

diferentes etapas del proceso investigatorio; entre los aspectos materiales las autoridades deben evaluar el coste de las medidas de protección, las posibilidades de cumplimiento convenido entre la autoridad y el protegido, entre otros.

La protección de denunciantes abarca a los testigos en el procedimiento, los informantes y otros colaboradores; los profesionales de la justicia penal, incluida la policía, prisiones y otros funcionarios de fuerzas del orden público la ley, los jueces, magistrados y fiscales, los miembros del jurado, además de los familiares de los que han vivido o están viviendo en la misma casa o que tienen una estrecha relación personal con la persona especificada anteriormente. Asimismo, y de acuerdo a la norma, la protección es extensiva a las víctimas a que hubiera podido haber lugar. En cuanto a las medidas de protección, si bien no existe un catálogo explícito de medidas, sus alcances y naturaleza son definidos en los términos del acuerdo alcanzado entre la autoridad y el testigo protegido.

No obstante, de acuerdo al Informe sobre el Reino Unido adoptado por el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción en mayo de 2013 las principales medidas aplicadas para dar protección son medidas de seguridad personal como el traslado a otro lugar distinto al de la vivienda, el cambio de identidad; y medidas de protección en el hogar como alarmas de pánico, teléfonos móviles, cerraduras adicionales, sensores, buzones, etc.

Además de las medidas señaladas, la legislación del Reino Unido ha considerado una serie de medidas destinadas a proteger a los testigos durante el desarrollo de los procesos penales tales como la declaración en ausencia utilizando medios alternativos como la televisión<sup>61</sup>.

En Irlanda del Norte cuentan con una norma similar<sup>62</sup> y además tienen otras medidas especiales como prestar declaración en privado, utilización de pelucas y vestidos, interrogatorio grabado en video, el examen de un testigo a través del uso de un intermediario y el uso de ayudas a la comunicación.

Para la ejecución de las medidas de protección las autoridades que la otorgan cuentan con el apoyo del Buró Central de Testigos (Central Witness Bureau) que es una dependencia de la Agencia Nacional de Mejora de la Policía (National Policing Improvement Agency) que cuenta con servicios específicos de capacitación y guías de buenas prácticas; el Servicio Nacional de Movilidad de Testigos (National Witness Mobility Service) responsable de los traslados de los testigos protegidos; cambio de identidad; servicios de soporte a los testigos protegidos para que puedan acceder a oportunidades de educación, empleo, atención médica, apoyo psicológico y emocional; entre otras necesidades que pudieran existir.

Es importante mencionar que, como una forma de disuadir la revelación del paradero, de la identidad o del contenido de los acuerdos de protección, la norma ha tipificado el delito de revelación de información sobre mecanismos de protección de la persona con varios años de pena efectiva de privación de libertad según sea el caso.

<sup>61</sup> Artículo 32, en Inglaterra y Gales, Capítulo 23, Parte II, Capítulo 1, de la Justicia de Menores y la Ley de Evidencia Penal 1999.

<sup>62</sup> II de la Justicia Juvenil y Penal de Evidencia 1999, es la segunda parte de la prueba en materia penal (NI) Order 1999.

Finalmente, es importante indicar que Reino Unido ha celebrado un conjunto de acuerdos internacionales que le permiten cumplir con las medidas de protección como por ejemplo con la Corte Penal Internacional, Europol, y diversos países de la Unión Europea, entre otros<sup>63</sup>.

Con relación al ámbito administrativo, Reino Unido cuenta con la *Public Interest Disclosure Act* (PIDA) de 1998 que es una de las legislaciones más reconocidas en el mundo.

La motivación para la dación de esta ley fue una serie de investigaciones de desastres ocurridos en 1980 que concluyeron que hubieran podido ser evitados si es que los empleados hubieran tenido la confianza suficiente para dar previo aviso de los riesgos.

Posteriormente, en el año 1995 una comisión parlamentaria denominada Committee on Standards in Public Life (Comisión sobre Estándares en la Vida Pública) examinó posibles situaciones o riesgos de corrupción de altos oficiales públicos señalando que era necesario establecer mecanismos de protección de denunciantes al interior de las organizaciones.

La Ley PIDA crea un sistema de protección que tiene un espectro amplio de aplicación en el sector público y privado, tanto a las empresas como a las entidades sin fines de lucro. Asimismo, de forma expresa, la ley incluye a cualquier persona que pueda demostrar una relación de subordinación en un empleo o de relación contractual incluida el *outsourcing* y contratistas independientes. Las únicas excepciones son las personas independientes, miembros en servicio de las Fuerzas Armadas y de los servicios de seguridad.

Una característica especial de este sistema es que no existe una instancia pública encargada de aplicar y monitorear el cumplimiento de esta ley, por lo que en la práctica todas las entidades deberían tener un sistema de denuncias que ofrezca garantías a posibles denunciantes. Además, considera la posibilidad de interponer denuncias ante entidades reguladoras y los medios de prensa.

La ley PIDA no ha considerado medidas de protección para los denunciantes sino la posibilidad de recibir una compensación económica por los daños y perjuicios que podría haberle ocasionado su denuncia en caso de demostrarse la veracidad de lo revelado.

No existe ningún tope para esta indemnización y debe incluir los costos y expensas que se haya podido ocasionar en el proceso de denuncia.

Haciendo una valoración general sobre la protección de denunciantes en el ámbito penal en el Reino Unido, el Informe de implementación de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción señala "En vista de lo anterior, el Estado examinado parece regular la protección de los testigos, peritos y víctimas en plena conformidad con el artículo 32 de la UNCAC, de una manera que podría considerarse como una 'buena práctica' para el avance de los objetivos de la Convención"<sup>64</sup>.

Como resultado efectivo, de acuerdo a la respuesta de las autoridades del Reino Unido al formulario de respuestas del cumplimiento de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción,

<sup>63</sup> UNODC (2010). Self-Assessment for United Nations Convention against Corruption - Chapters III and IV. UNODC, Viena, p.117.

<sup>64</sup> UNODC (2013). Country review Report of the United Kingdom. UNODC, Vienna, Pág.167.

desarrollado en el marco del mecanismo de su revisión, en el ámbito penal actualmente existen alrededor de 1.500 individuos protegidos en los programas nacionales de protección, con un coste de unos 20 millones de libras esterlinas y anualmente se registra el ingreso de entre 150 a 200 nuevos casos por año siendo la medida con mayor aplicación la reubicación y alrededor de una cuarta parte el cambio de identidad<sup>65</sup>.

En el ámbito administrativo, de acuerdo con entidades como *Public Concern*, la Ley PIDA ha tenido una aplicación abundante en los tribunales británicos y se ha reconocido que la esta ley ha jugado un papel importante en una cultura mayor de denuncia. No obstante, de acuerdo con los datos de una encuesta elaborada por YouGov en el año 2011 se encontró que al menos el 77% de los encuestados desconocía la ley o no sabía que no había ninguna ley para proteger *whistleblowers*<sup>66</sup>.

### Información de contacto

The Comptroller and Auditor General - National Audit Office

157-197 Buckingham Palace Road Victoria. London

Tel: 020 7798 7999

[www.nao.org.uk/about\\_us/concerns\\_about\\_public\\_spending.aspx](http://www.nao.org.uk/about_us/concerns_about_public_spending.aspx)

Public Concern at Work

3rd Floor, Bank Chambers 6 - 10 Borough High Street

London SE1 9QQ

Whistleblowing Advice Line: 020 7404 6609\

General enquiries: 020 3117 2520

[www.pcaw.org.uk](http://www.pcaw.org.uk)

## IRLANDA DEL NORTE

Aunque Irlanda del Norte jurídicamente pertenece al Reino Unido, cuenta con una legislación especial para la protección de denunciantes que se encuentra en la *Public Interest Disclosure (Northern Ireland) Order 1998*.

Esta norma es omnicompreensiva y considera que son sujetos de protección todos los trabajadores que consideren que han sido objeto de represalias por sus empleadores a causa de la interposición de una denuncia.

Estos perjuicios pueden tener distintas formas, por ejemplo hostilidades provocadas por traslados intempestivos, obstrucción de la promoción laboral, negación de oportunidades de formación, llamadas de atención injustificadas, o el despido.

Ahora, bajo el término de trabajador debe comprenderse a todos aquellos que laboran bajo condiciones de subordinación y dependencia a todos aquellos que sin serlo se encuentran en una situación de prueba o entrenamiento e incluso a todos aquellos que prestan servicios a la entidad en forma externa.

<sup>65</sup> UNODC (2012). Country review Report of the United Kingdom. UNODC, Vienna, Pág.160.

<sup>66</sup> YouGov Survey Results 2011. Trad.: Alertadores, reveladores de secretos.

Las acciones que son posibles de ser denunciadas son un delito penal, el incumplimiento de una obligación legal, una interrupción involuntaria de la justicia, peligros para la salud o la seguridad de cualquier persona, daños al medio ambiente, o encubrimientos de los anteriores.

Es importante señalar que esta protección es aplicable incluso en los casos en que el hecho de corrupción haya sido desarrollado o cometido en un territorio distinto al Reino Unido o de Irlanda del Norte.

Con carácter general, debe considerarse que los requisitos exigibles a los denunciantes para ser protegidos es que su denuncia tenga que ser realizada de buena fe, creer razonablemente que la información y las alegaciones son ciertas, no actuar en beneficio propio y una actuación razonablemente de acuerdo a las circunstancias.

Como excepciones debe considerarse que no es posible entregar protección a quienes denuncian hechos que tienen que ver con información sobre secretos de Estado o obtenida a través del secreto profesional.

En forma similar al Reino Unido es posible interponer denuncias y solicitudes de protección a entidades rectoras o supervisoras de sectores específicos de acuerdo a lo dispuesto en la *Public Interest Disclosure Order* de Irlanda del Norte.

La mayoría de estas entidades tiene funciones regulatorias y pueden también otorgar asesoramiento a los potenciales denunciantes.

Se debe asumir que estas entidades reciben denuncias siempre y cuando sea razonable que el trabajador tuviera temores de posibles represalias si la denuncia fuera hecha directamente al empleador, si existiera posibilidad de destrucción u ocultamiento de las irregularidades o si no existiesen instancias adecuadas al interior de cada entidad, o si el trabajador hubiera interpuesto la denuncia ante su empleador sin haber obtenido respuestas oportunas.

Existen particularidades, como por ejemplo cuando la denuncia es realizada directamente a un Ministro de Estado, caso en el que de demostrarse la buena fe asumiría la condición de denuncia protegida.

También existen particularidades resaltables, por ejemplo la nulidad de cualquier disposición contractual que impida hacer denuncias ante cualquier entidad, práctica que de ser presentada debe considerarse por no válida.

Las medidas de protección consideradas son la protección de despido y la indemnización. Debe considerarse que estas solamente son aplicables a quienes laboran directamente en las entidades, no obstante si se tratara de denunciantes externos a las entidades denunciantes también podrán plantearse demandas por perjuicios.

Cuando existan demandas que hayan sido amparadas por los tribunales estos pueden ordenar la restitución al empleo, la reasignación a un nuevo empleo o de ser una circunstancia imposible la indemnización proporcional al daño o perjuicio causado.

De hacerse la denuncia a los medios de prensa y de existir posibles disputas los tribunales determinarán si hubo una actuación razonable del denunciante estableciendo parámetros como la buena fe, creencia de veracidad de los hechos denunciados, no existencia de beneficios particulares o razonabilidad del caso.

### Información de contacto

Department for Employment and Learning  
Teléfono: 028 9025 7580  
e-mail: [employment.rights@delni.gov.uk](mailto:employment.rights@delni.gov.uk)  
website: [www.delni.gov.uk](http://www.delni.gov.uk)

## FRANCIA

En el ámbito penal Francia tiene una amplia legislación siendo la principal norma el Código de Procedimientos Penales, que tiene un capítulo especial sobre la protección de testigos.

Es importante señalar que las personas a quienes alcanza esta protección es a los testigos que, según prescribe la legislación francesa, serían todas aquellas personas que pueden aportar elementos útiles de prueba durante un proceso penal y que además no exista sospecha de su participación o involucramiento en el mismo<sup>67</sup>. No obstante, esta precisión es susceptible de ser extendida a las víctimas cuando se considere que esta también puede ser considerado como testigo si es que tiene elementos, conocimientos o información susceptible de ser entregada a las autoridades<sup>68</sup>.

Dentro de las medidas de protección se encuentra la posibilidad de reservar la identidad, que se aplica siempre y cuando exista una autorización expresa de la autoridad judicial. De presentarse una violación al mantenimiento de la reserva de la identidad se ha considerado la existencia de una penalidad de cinco años de prisión efectiva y una multa de 75.000 euros.

También es posible solicitar la declaración usando medios alternativos que faciliten el testimonio a distancia desde cualquier parte del país, usando medios distorsionadores de voz, entre otros. De ser el caso, y si es que hubiera la necesidad de realizar una investigación adicional, es posible asignar un juez de instrucción especial que realice o tome los testimonios utilizando los mismos medios alternativos señalados.

Además de ello, de acuerdo al referido Código de Procedimientos Penales, hay un conjunto de disposiciones orientadas a sancionar cualquier represalia, presión, amenaza, acto de violencia, maniobra e incluso ofertas o regalos que busquen intimidar, persuadir o impedir una declaración o una actuación judicial ante un tribunal nacional o extranjero de jueces, jurados,

---

<sup>67</sup> Código de Procedimientos Penales de Francia (original en lengua francesa).

Artículo 706-57: Las personas contra las que no hay ninguna razón plausible de sospechar que han cometido o han tratado de cometer un delito y que están en condiciones de aportar elementos útiles de la prueba en el procedimiento pueden declarar su domicilio a la de la estación de policía o de la gendarmería.

Las direcciones de estas personas quedan registrados en un registro clasificado, rubricado, que se abre con este fin.

<sup>68</sup> UNODC (2012). Country review report of France. UNODC, Viena, p.75



intérpretes, expertos, asesores o personas que puedan participar en un proceso penal<sup>69</sup>. Las penas consideradas son de prisión efectiva y multa en diferentes proporciones según sea el caso.

Debe notarse que Francia no cuenta con medios o medidas que permitan la obtención de un beneficio pecuniario o de otro orden para las testigos o denunciantes de buena fe que hayan dado cuenta a las autoridades de la comisión de cualquier delito de corrupción, sin perjuicio del derecho a la indemnización que siempre es exigible por las víctimas previo proceso judicial respectivo.

Por otro lado, Francia no ha suscrito tratados o convenios bilaterales que permitan la recolocación de personas como parte de las medidas de protección personal. Asimismo, no es posible recurrir una solicitud de cambio de identidad.

Un aspecto a destacar es la creación de un Juez Especial Delegado para las Víctimas cuya función es intervenir cuando exista una solicitud de la víctima para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos en todas las etapas del proceso, así como del cumplimiento de las medidas de reparación y protección que les hayan sido entregadas<sup>70</sup>.

La Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito en su informe de evaluación de la implementación de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción ha señalado que Francia requiere mejorar sus provisiones para la protección de parientes de los testigos o de

---

<sup>69</sup> Código de Procedimientos Penales (Original en lengua francesa)

Artículo 434-8 del Código de Procedimientos Penales: Cualquier amenaza o intimidación cometidos contra un juez, jurado o cualquier otra persona que se sienta en un tribunal, un árbitro, un intérprete, experto o asesor de un partido para influir en su comportamiento en el ejercicio de sus funciones se castiga con tres años de prisión y una multa de 45.000 euros de multa. Artículo 434-15 del Código de Procedimientos Penales: El uso de promesas, ofertas, regalos, presiones, amenazas, actos de violencia, maniobras o trucos en el curso del proceso o en el caso de una reclamación o defensa en la corte para persuadir a otros para hacer o entregar una declaración, o falsa declaración, o de abstenerse de declarar, declaración o declaración jurada, será castigado con tres años de prisión y una multa de 45.000 euros, aunque el soborno de perjurio fue ineficaz.

Artículo 435-12 del Código de Procedimientos Penales: El uso de promesas, ofertas, regalos, presiones, amenazas, actos de violencia, maniobras o trucos en el curso del proceso o en el caso de un reclamo o defensa de un Estado extranjero o ante un tribunal internacional para persuadir a otros para hacer o abstenerse de hacer una declaración, declaración, o el falso testimonio se castiga con tres años de prisión y una multa de 45.000 euros, aunque el soborno de perjurio fue ineficaz.

Artículo 435-13 del Código de Procedimiento the Criminal: El uso de amenazas, violencia o cometer cualquier otro acto de intimidación para obtener a partir de un juez o un fiscal, un miembro del jurado, cualquier persona que sirve en un órgano judicial o la participación en el público administración de justicia o un agente de los servicios para la detección y represión de la delincuencia, en un Estado extranjero o a un tribunal internacional, el desempeño o la abstención de actuación de cualquier acto de sus funciones o misión o facilitado por su oficina o misión es castigado con diez años prisión y 150.000 euros.

<sup>70</sup> Código de Procedimientos Penales de Francia.

Título XIV: El juez delegado para las víctimas, el presidente de la comisión para la compensación de las víctimas de delitos. Sección D47-6-1 Código de Procedimiento Penal:

El juez delegado para las víctimas asegura, en relación con el equilibrio de los derechos de las partes, el ejercicio de los derechos reconocidos por la ley a las víctimas.

Con este fin, ejerce las funciones judiciales y, sin perjuicio de las funciones de la víctima de abogado acción o el futuro, las funciones administrativas y judiciales administrativos en virtud del presente título.

Sección D47-6-13:

Como parte del ejercicio de sus funciones, el juez delegado para las víctimas participa, bajo la autoridad del Presidente de la Corte de Distrito Principal y en conexión con el distrito fiscal, en el desarrollo y aplicación de medidas coordinadas para ayudar a las víctimas dentro de la jurisdicción del Tribunal de Distrito.

otras personas que puedan ser cercanas, así también señala que no cuenta con mecanismos que permitan asignar una nueva identidad a los denunciantes de corrupción<sup>71</sup>.

En el ámbito administrativo Francia cuenta con un mecanismo de protección general señalado en su Código de Trabajo por el cual se garantiza una protección eficaz contra cualquier acción disciplinaria que se pudiera efectuar contra un empleado que dé testimonio de un acto de corrupción<sup>72</sup>.

Las medidas de protección están orientadas a garantizar el ejercicio de los derechos de los denunciantes en su centro de trabajo así no podrán ser excluidos de los procesos de contratación, promoción, sancionados, discriminados, despedidos a causa de su denuncia siendo cualquier acto de represalia nulo y sin efectos jurídicos.

Valorativamente, el Informe de Francia sobre la implementación de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción ha recomendado que las autoridades competentes estudien la posibilidad de que todos los ciudadanos tengan la posibilidad de obtener de las autoridades orientación sobre cómo proceder concretamente cuando tengan conocimiento de una conducta que podría estar relacionada con la corrupción<sup>73</sup>.

#### 4.3. Balance referencial de las experiencias

En el ámbito penal los países descritos no cuentan con normatividades especializadas en delitos de corrupción sino que en todos los casos disponen medidas de protección que también son aplicables para otros tipos de delitos.

Este aspecto no es necesariamente negativo por dos razones.

La primera razón es que el delito de corrupción, o en algunos países denominado delito contra la Administración Pública, por lo general se presenta en concurso con otros delitos como el narcotráfico o el tráfico de personas, entre otros delitos vinculados con la criminalidad organizada.

La segunda razón tiene que ver con la política criminal de cada país, pues por razones presupuestales y de organización de los sistemas de procesamiento penal los países mantienen

---

<sup>71</sup> UNODC (2012). Country review report of France. UNODC, Viena, p. 76

<sup>72</sup> Código del Trabajo.

Artículo L1161-1: Ninguna persona podrá ser excluida de un procedimiento de contratación o el acceso a una pasantía o un período de prácticas en una empresa, ningún empleado podrá ser sancionado, despedido o víctima de discriminación, directa o indirecta, sobre todo en términos de remuneración, formación, misión, reasignación, clasificación, promoción profesional, transferencia o renovación de contrato por haber denunciado o testificaron acerca, de buena fe, ya sea a su empleador o las autoridades judiciales o administrativas los actos de corrupción que era consciente de en el ejercicio de sus funciones.

Cualquier incumplimiento de contrato de trabajo que se derivarían de ello, cualquier disposición o acto contrario es nulo y sin efecto.

En caso de controversia sobre la aplicación de los párrafos primero y segundo, desde el momento en que el empleado en cuestión o solicitante de empleo, de formación o de prácticas en una empresa establece los hechos de los que se supone que le informó o dio pruebas de corrupción, será por la parte demandada, a la vista de estos elementos, para demostrar que su decisión está justificada por factores objetivos y ajenos a las declaraciones o testimonios de los empleados. El juez forma su opinión después de ordenar, en su caso, las investigaciones que considere necesarias.

<sup>73</sup> UNODC (2012). Country review report of France. UNODC, Viena, p.78

unidades o dependencias especializadas para la protección de denunciantes de todo tipo de delito, siendo de difícil justificación la creación de unidades especiales para la protección de denunciantes en cada tipo de delito.

En cuanto a la legislación de los países analizados, en su mayoría han abordado el tema a través de leyes adjetivas o de procedimientos penales pero además algunos cuentan con leyes especiales destinadas a combatir la criminalidad organizada, dictando para ello distintas disposiciones relacionadas con varios tipos de delito como es el caso de Reino Unido.

El caso rumano y mexicano son disímiles porque cuentan con leyes especiales para la protección de testigos que complementan sus Códigos Procedimentales en materia penal.

El caso chileno es particular porque, de acuerdo a información contenida en su informe de evaluación de la implementación de la convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción, no tienen serios problemas de criminalidad organizada.

En cuanto a las personas protegidas la mayoría de los países descritos centran su atención en las víctimas y los testigos considerando que se privilegia la participación de estas personas en los procesos de investigación. Asimismo, y tal como se explicó en los primeros capítulos de este informe un denunciante puede también tener la condición de testigo, víctima o ambos, por lo que las medidas de protección le serían perfectamente aplicables.

Así por ejemplo, en el caso francés legalmente la protección alcanza a los testigos, no obstante, por extensión, un testigo podría ser también una víctima del delito.

El caso mexicano es bastante amplio en la consideración de personas protegidas, señalando explícitamente que la Procuraduría General de la República es la entidad responsable de prestar apoyo y protección a jueces, peritos, testigos, víctimas y demás personas de acuerdo a su intervención en un procedimiento penal se requiera. Pero el caso británico es aún mucho más amplio porque permite que incluso la protección se extienda a quienes ocupen la misma vivienda o sean personas cercanas, no necesariamente familiares, del testigo protegido.

En cuanto a las medidas de protección la mayoría de los países han considerado medidas relacionadas con el otorgamiento de incentivos o beneficios de orden penitenciario (reducciones de penas) a aquellos que presten o den elementos que coadyuven a las investigaciones y otros descritos han considerado medidas de protección de orden personal como el traslado, la protección policial, la posibilidad de colaborar en el proceso reservando la identidad o cambio de identidad, entre otros, mientras que muy pocos cuentan con disposiciones especiales orientadas a la protección laboral de las personas denunciantes.

Cabe destacar el caso rumano que, además de las medidas señaladas, ha asignado un rubro especial para prestar medidas de asistencia a los testigos protegidos como la reinserción social, recalificación profesional, o el cambio de trabajo o ingresos para su manutención.

Asimismo, en el caso francés las medidas de protección tienen una naturaleza especial porque buscan sancionar la comisión de represalias o el impedimento de la actuación procesal de

cualquier persona sea este juez, perito, testigo, etc., con penas de prisión efectiva además de una multa.

En cuanto a la entidad responsable de la protección de denunciantes, la mayoría de los casos han considerado que esta es una labor de los Ministerios Públicos (Fiscalías, Procuradurías) en tanto titulares de la acción penal y autoridades encargadas o responsables de velar por los intereses colectivos de la sociedad en un proceso penal.

Los casos disímiles son el de Rumanía —que tiene una Oficina Nacional de Protección de Testigos dependiente del Ministerio del Interior— y el caso del Reino Unido, que cuenta con un sistema amplio de entidades responsables de dar protección, aunque todas cuentan con una sola entidad responsable de dar soporte para la mejor protección de los testigos que es el Buró Central de Testigos entidad, dependiente del cuerpo policial.

Una particularidad interesante es Francia que cuenta con un Juez Especial Delegado para las Víctimas cuya función es intervenir cuando exista una solicitud de la víctima para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos en todas las etapas del proceso, así como del cumplimiento de las medidas de reparación y protección que les hayan sido entregadas.

En ese sentido es importante resaltar la particularidad del caso chileno que tiene una división de medidas de protección otorgadas directamente por el Ministerio Público y otras medidas otorgadas con autorización judicial siendo la diferencia que en el primer caso las medidas no afectan el ejercicio de derechos mientras que en el segundo caso sí.

En el ámbito administrativo es donde es posible encontrar avances legislativos al haberse adoptado legislaciones especiales relacionadas con la corrupción, ya sea a través de modificaciones a códigos laborales o administrativos o a través de leyes específicas independientes en todos los casos.

Los casos de Chile y México son ejemplos de leyes que, en el primer caso, han modificado el Estatuto Administrativo y en el segundo caso, a través de la modificación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Mientras que el caso de Perú, Rumanía y Reino Unido cuentan con legislaciones especiales independientes de otros cuerpos jurídicos.

El caso de Irlanda del Norte, si bien es parte del Reino Unido, es interesante notar que tiene una legislación especial con innovaciones que la hacen diferente de la legislación nacional.

En cuanto al ámbito de conductas denunciables, debe notarse que, al no ser delitos de naturaleza penal, los países tienen coberturas distintas. Así por ejemplo, en el caso chileno se ha priorizado las faltas contrarias al cumplimiento del deber de probidad, mientras que en el caso rumano además se considera faltas relacionadas con la eficiencia en el trabajo.

Con relación a las medidas de protección, en su mayoría están centradas en la protección de derechos de orden laboral, como la prohibición de ser sometido a proceso disciplinario derivado de la denuncia, no ser removido, no ser trasladado o sometido a represalias en general.

En el Reino Unido la medida de protección es la indemnización que pudiera ser originada a causa de la denuncia, pero además regulaciones subnacionales como las de Irlanda del Norte consideran medidas de protección adicionales como la imposibilidad de despedir, la restitución y la reasignación laboral a un nuevo empleo.

En cuanto al ámbito de aplicación de la norma tampoco existe uniformidad porque existen países que solamente han regulado la protección para servidores públicos (Chile, México, Rumanía), y para cualquier persona independientemente de su naturaleza como el caso de Perú, Reino Unido y de Irlanda del Norte.

En relación con la entidad encargada de brindar protección hay algunos países que han considerado que son los órganos internos de la entidad los responsables (Chile, México) mientras que otras han considerado a entidades externas, lo cual garantiza un mayor independencia para valorar los hechos de corrupción (Perú). Teniendo en cuenta todos estos hallazgos, en la parte final de este informe se presentan recomendaciones que podrían ser consideradas para una mejora de los sistemas de protección de denunciantes.

4.4. Matriz de análisis comparativo

A continuación se presenta una matriz de análisis comparativo de las experiencias presentadas.

Sistemas de protección de denunciantes de actos de corrupción						
País	Ámbito	Legislación	Entidad Responsable	Conducta denunciabile	Personas protegidas	Medidas de protección
Chile	Penal	Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público Código Procesal Penal	División de Atención a las Víctimas y testigos de la Fiscalía Nacional	Múltiples • Página web • Número telefónico especial • E-mail especial • Casilla postal • Atención personalizada Cuentan con un formato que facilita el recojo de datos	Víctimas en sentido amplio (testigos, denunciante, peritos, intervinientes) Se puede extender a núcleo familiar	Medidas autónomas otorgadas por fiscal • Protección policial • Llamadas de emergencia domiciliar • Cambio domiciliar • Cambio telefónico • Aseguramiento en domicilio Medidas de protección otorgadas por el Juez • Prisión preventiva • Prohibición de frecuentar lugares y personas • Cambio de identidad • Protección enjuicio oral
	Administrativo	Ley que protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad		Faltas al principio de probidad	Funcionarios públicos a excepción de empresas estatales, Defensa, Contraloría, Banco Central, contratados bajo honorarios, ex funcionarios, empleados de confianza, Carabineros	• No ser objeto de medidas disciplinarias de suspensión o destitución • No ser objeto de traslado de localidad o función • No ser objeto de calificación por superior • Garantías procesales

Sistemas de protección de denunciantes de actos de corrupción (cont.)						
Pais	Ámbito	Legislación	Entidad Responsable	Conducta denunciabile	Personas protegidas	Medidas de protección
México	Penal	Código federal de Proced. Penales. Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Ley Federal para la Protección de Personas que intervienen en el Procedimiento Penal	Centro Federal de Protección de Testigos de la Procuraduría General de la República	Delitos de colaboración organizada (terrorismo, salud, falsificación o alteración de moneda, lavado de dinero, tráfico de armas, tráfico de indocumentados, tráfico de órganos, asalto, secuestro, tráfico de menores, robo de vehículos)	Victimas, ofendidos, testigos, testigos colaboradores, peritos, policías, ministros públicos, jueces y miembros del Poder Judicial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salvaguarda física, psicológica, patrimonial y familiar</li> <li>• Custodia policial</li> <li>• Reubicación domiciliar</li> <li>• Cambio de identidad</li> </ul>
	Administrativo	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	Secretaría de la Función Pública	Prácticas ilegales que colisionan los principios que rigen la función pública	Funcionarios públicos y personas privadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prohibición expresa de inhibir bajo sanción la actuación de posibles quejosos o denunciantes</li> <li>• Permanencia en el puesto</li> <li>• Imposibilidad de suspensión</li> </ul>

Sistemas de protección de denunciantes de actos de corrupción (cont.)						
País	Ambito	Legislación	Entidad Responsable	Conducta denunciabile	Personas protegidas	Medidas de protección
Perú	Penal	Código Procesal Penal	Unidad de Protección de Víctimas y Testigos del Ministerio Público	Delitos en general	Víctimas, testigos, peritos y por extensión denunciantes	<p>Medidas generales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección policial</li> <li>• Cambio y ocultamiento de residencia</li> <li>• Reserva de identidad y datos personales</li> <li>• Uso de medios tecnológicos para ocultar identidad en proceso</li> <li>• Fijación de fiscalía como domicilio para notificaciones</li> <li>• Protección de derechos laborales en el sector público</li> </ul> <p>Medidas adicionales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ocultamiento de imagen</li> <li>• Traslado con protección en vehículos oficiales</li> <li>• Declaración en ambientes especiales</li> <li>• Emisión de nuevos documentos</li> <li>• Ayudas económicas en cambio de domicilio o de trabajo</li> </ul>
	Administrativo	Ley de protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito administrativo	Contraloría General de la República	Cualquier infracción al ejercicio público menos: defensa, orden interno, inteligencia, política exterior, denuncias que hayan violado DDHH (a excepción de procesos de adquisición, mantenimiento)	Funcionarios públicos sin importar su modalidad o régimen de contratación, ex funcionarios, ex servidores y cualquier ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No ser cesado, despedido o removido</li> <li>• Posibilidad de denunciar represalias</li> </ul>



Sistemas de protección de denunciantes de actos de corrupción (cont.)						
País	Ámbito	Legislación	Entidad Responsable	Conducta denunciable	Personas protegidas	Medidas de protección
Rumania	Penal	Código de Procedimientos Penales Ley de protección de testigos	Fiscalía Oficina Nacional de Protección de Testigos del Ministerio del Interior			<p>Medidas de protección</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección de identidad</li> <li>• Uso de medios tecnológicos para dar testimonios (distorsionador de voz, imagen, etc)</li> <li>• Protección policial</li> <li>• Protección de datos</li> <li>• Detención provisional de imputados</li> <li>• Medidas de seguridad en residencia</li> <li>• Cambio domiciliar</li> <li>• Cambio de apariencia física</li> </ul> <p>Medidas de asistencia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reinserción en otro entorno social</li> <li>• Recalificación profesional</li> <li>• Cambio de trabajo</li> <li>• Provisión de ingresos</li> </ul>
	Administrativo	Ley que regula las medidas de protección para quienes denuncien infracciones a las normas dentro de las entidades públicas cometidos por funcionarios	Todas las entidades	Ofensas (delitos de corrupción, infracciones relacionadas, uso abusivo del poder, faltas administrativas relacionadas al incumplimiento de deberes)	Funcionarios públicos independientemente de su modalidad de contratación	<p>Condiciones para el proceso como presunción de inocencia, publicidad del juicio, reserva de identidad si el denunciado es un superior.</p> <p>De ser necesario la fiscalía puede reforzar protección con medidas de protección de la Ley de Protección de testigos</p>

Sistemas de protección de denunciantes de actos de corrupción (cont.)						
País	Ámbito	Legislación	Entidad Responsable	Conducta denunciabile	Personas protegidas	Medidas de protección
Reino Unido	Penal	Ley Contra el Crimen organizado y de la Policía	Múltiples entidades • Jefes de la Policía de Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte • Director de la Agencia contra el Crimen Organizado • Comisión de Hacienda y Aduanas • Director de Agencia Escocesa de Control de Drogas	Delitos en general	Testigos, informantes y colaboradores en general incluyendo profesionales de justicia penal, policía, funcionarios de prisiones y funcionarios de las fuerzas del orden, jueces, magistrados, fiscales, familiares, personas que viven en el domicilio o tienen estrecha relación personal con el protegido	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambio domiciliar</li> <li>• Cambio de identidad</li> <li>• Seguridades domiciliarias (alarmas, cerraduras, teléfonos móviles, etc.)</li> <li>• Declaración utilizando medios tecnológicos</li> </ul> En Irlanda del Norte además cuentan con <ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaración en privado</li> <li>• Uso de pelucas y vestidos diferentes</li> <li>• Interrogatorio por video</li> <li>• Declaración con intermediario</li> </ul>
	Administrativo	Public Interest Disclosure Act (PIDA)	La prestación efectiva la hace el Buró Central de Testigos entidad dependiente de la Policía y del Servicio Nacional de Movilidad de Testigos	Cualquier persona que pueda demostrar una relación de subordinación en un empleo o relación contractual incluida el <i>outsourcing</i> y contratistas independientes. Las excepciones son servicios en fuerzas armadas y de seguridad		Indemnización por daños y perjuicios ocasionados por la denuncia  En Irlanda del Norte si hay protección contra despidos para funcionarios públicos, para los privados solamente es aplicable la indemnización

Sistemas de protección de denunciantes de actos de corrupción (cont.)						
Pais	Ámbito	Legislación	Entidad Responsable	Conducta denunciabile	Personas protegidas	Medidas de protección
Francia	Penal	Código de Procedimientos penales	Ministerio Público Juez Especial Delegado para las Víctimas	Delitos en general	Testigos, susceptible de ser extendida a las víctimas si se convierten en testigos	Reserva de identidad. Declaración usando medios tecnológicos que oculten identidad. Sanciones de prisión y multa a quienes cometan represalias, presionen, amenacen, actúen con violencia, maniobra, intimidación, persuasión o impidan una actuación judicial ante un tribunal nacional o extranjero de jueces, jurados, intérpretes, expertos, asesores o intervinientes en un proceso penal
	Administrativo	Código de Trabajo	Juez de trabajo	Corrupción dentro de las entidades	Funcionarios públicos	No ser excluido de procedimientos de contratación No ser excluido de promoción interna No ser sancionado, despedido o víctima de discriminación en remuneraciones, remuneración, formación, reasignación, misiones, calificación, etc. Cualquier acto cometido en represalia es nulo

## 5. Estrategias de sensibilización y difusión de mecanismos de denuncias para la lucha contra la corrupción

El capítulo 5 tiene como temática la presentación de estrategias de sensibilización y difusión de mecanismos de denuncia de actos de corrupción en diversos países de América y Europa, abordando diferentes formas de campañas, concursos, promociones y otros recursos usados en la Administración Pública para promocionar los canales de recepción y tramitación de denuncias de actos de corrupción, así como para sensibilizar al ciudadano en general sobre la importancia de denunciar, como parte de una lucha frontal contra la corrupción.

De forma general, cabe precisar que casi todos los países cuentan con estrategias que son diseñadas como respuesta a situaciones mediáticas que deben ser resueltas, por ejemplo cuando se presentan escándalos de corrupción en la Administración Pública.

Por otro lado, algunos países, principalmente los que cuentan con sistemas de protección al denunciante, desarrollan estrategias como parte de la ejecución de planes de lucha contra la corrupción, por lo que pueden servir de modelo para otros países.

En este sentido, el presente capítulo contiene información sobre las estrategias de sensibilización y difusión de mecanismos de denuncias de actos de corrupción en países de América tales como México, Chile y Perú, y en países de Europa, tales como Reino Unido, Serbia, Montenegro, y República Checa.

La información que se presenta por cada país, contiene referencias al diseño de la estrategia, el público objetivo, el contenido del mensaje, el marco institucional que lo sustenta, las particularidades específicas en cada caso y, finalmente, se presenta un balance analítico que contiene los aspectos comunes, diferencias, fortalezas y debilidades que se han podido detectar entre las estrategias de sensibilización y difusión de mecanismos de denuncias de actos de corrupción analizadas.

A continuación se presenta la información sistematizada por país.

### 5.1. Experiencias en América Latina

#### MÉXICO

En la República Federal de los Estados Unidos de México se han encontrado diversas iniciativas de sensibilización y difusión de mecanismos de denuncia de actos de corrupción del sector público y privado, las cuales se pasan a describir a continuación.

#### Estrategia anticorrupción “Usuario Simulado”

La estrategia de “Usuario Simulado” consiste en la aplicación de una operación encubierta de servidores públicos, prestadores de servicios y de ciudadanos en general, para evaluar el desempeño conforme a ley de los funcionarios públicos en la atención de trámites, prestación de servicios y ejecución de licitaciones públicas, así como cualquier servicio que requiera el ciudadano por parte del Estado.

Dicha estrategia es un mecanismo instrumentado por la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal y nace con el objeto de emitir recomendaciones a las entidades gubernamentales para la mejora de los trámites y servicios públicos. Sin embargo, a partir de 2008 fue ampliada la visión inicial para convertirse en una estrategia operativa que sirva para descubrir en acto de flagrancia a servidores públicos de todos los niveles de gobierno federal que cometieran actos de corrupción, utilizando su cargo para obtener beneficios indebidos, y así poder detenerlos y proceder con la sanción a que hubiera lugar.

La aspiración fundamental de esta estrategia radica en el fortalecimiento de la cultura de la denuncia ciudadana y el efecto disuasorio al interior de las estructuras gubernamentales, destacando el impacto positivo que se genera mediante las campañas de difusión efectuadas en los medios de comunicación.

Como “Usuario Simulado” puede participar cualquier persona dispuesta a denunciar un acto irregular por parte de un funcionario público, así como a coadyuvar con la autoridad a recabar los elementos probatorios del mismo, pues los ciudadanos pueden aportar testigo fotográfico o de video para respaldar sus denuncias, por lo que se realizan campañas motivadoras para que usen cámaras fotográficas o celulares para ello.

Los operativos de “Usuario Simulado” se generan a partir de una denuncia presentada ante el Órgano Interno de Control o el área de Atención Ciudadana de la Secretaría de la Función Pública, en contra de un funcionario federal que solicita la entrega de dinero o dádiva a un ciudadano u otro servidor público, a cambio del otorgamiento de un servicio o beneficio.

Al tener conocimiento del hecho, el personal de la Secretaría de la Función Pública corrobora que la persona involucrada sea un servidor público en activo y da parte a la autoridad competente, velando en todo momento por la solvencia administrativa y penal del caso, así como por la integridad física y seguridad jurídica del denunciante.

Una vez comprobado que existe un posible acto de corrupción, con la información proporcionada por el Usuario Simulado, y con la participación de la Contraloría General de la República, se monta el operativo para poder atrapar *in fraganti* al funcionario corrupto, y poder iniciar las acciones administrativas y penales de las que sea posible según el acto corrupto cometido.

Según la Secretaría de la Función Pública, como principales logros de la aplicación de la estrategia de “Usuario Simulado” se pueden señalar que:

- Brinda respuesta eficaz y oportuna a la denuncia ciudadana, toda vez que su instrumentación se lleva a cabo en un promedio de dos días.
- Envía un mensaje disuasivo a todos los servidores públicos, en el sentido de que no se tolerarán prácticas corruptas, en ninguno de los niveles de gobierno.
- Refrenda el compromiso estatal de combatir la corrupción con todas las herramientas a su alcance, buscando que quienes infrinjan la ley tengan un castigo, penal y administrativo.

Asimismo, la Secretaría de la Función Pública da cuenta de que se han obtenido resultados satisfactorios de la aplicación de la estrategia de “Usuario Simulado”, tales como:

1. De enero de 2007 a julio de 2011, se realizaron 71 operativos de Usuario Simulado en 16 Estados de la República Mexicana: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, así como el Distrito Federal.
2. En coordinación con la Procuraduría General de la República, en todos los Usuarios Simulados implementados a partir de septiembre de 2008, se integraron un proceso penal y un procedimiento administrativo en contra de los servidores públicos involucrados, por lo que la efectividad de esta estrategia se mantiene desde entonces en un 100%.
3. En consecuencia, 81 funcionarios públicos que pretendían obtener un beneficio económico a cambio de prestar el servicio al que están obligados, fueron denunciados por los delitos de cohecho, extorsión, acoso sexual, abuso de autoridad, ejercicio indebido del servicio público, portación de arma de fuego de uso exclusivo del ejército y Fuerzas Armadas, robo o fraude; en tanto que dos elementos de la Policía Ministerial de Campeche fueron presentados ante la autoridad correspondiente por su posible colusión con funcionarios federales en la extorsión de particulares.
4. Asimismo, se accionó contra ciudadanos que no ejercen función pública, pero que participaron en hechos corruptos, por lo que se presentó una denuncia penal en contra de dos empresarios acusados del delito de cohecho que entregaron \$3.000 dólares a funcionarios de P.M.I Comercio Internacional S.A. de C.V., que es el brazo comercial de PEMEX (Petróleos Mexicanos) en el mercado internacional, que maneja las importaciones y exportaciones del crudo y derivados de PEMEX, abasteciendo diversos mercados alrededor del mundo.
5. Se instauraron 74 procedimientos administrativos que luego de la valoración de los hechos y pruebas, podrían derivar en sanciones económicas y la inhabilitación del servicio público de los empleados federales implicados, en 27 dependencias y entidades estatales del gobierno federal<sup>74</sup>.

<sup>74</sup> Se enumeran a continuación las entidades públicas para destacar los diferentes sectores en los que ha funcionado la estrategia de Usuario Simulado:

Comisión Federal de Electricidad  
Comisión Nacional del Agua  
Comisión Nacional de Arbitraje Médico  
Colegio de Bachilleres  
Hospital General de México  
Instituto Mexicano del Seguro Social  
Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura  
Instituto Nacional de Cancerología  
Instituto Nacional para la Educación de los Adultos  
Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias  
Instituto Nacional de Migración  
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado  
Luz y Fuerza del Centro  
Procuraduría Agraria  
PEMEX Exploración y Producción  
Procuraduría General de la República;  
PMI Comercio Internacional, S.A. de C.V.  
Procuraduría Federal del Consumidor  
Registro Agrario Nacional  
Servicio de Administración Tributaria  
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación  
Secretaría de Comunicaciones y Transportes  
Secretaría de Desarrollo Social

6. Se ha llevado a cabo de manera permanente la capacitación del personal de los órganos internos de control, potenciando las capacidades técnicas, operativas y de investigación de sus integrantes, sin originar mayor coste al Estado pues se ha realizado a través de convenios de colaboración con otras instituciones y la propia experiencia del personal de la Secretaría de la Función Pública especializado en el tema.

Los avances en la instrumentación profesional del Usuario Simulado, han permitido detectar y desarticular redes de corrupción al interior de la Administración Pública Federal, que habían operado por años con impunidad, aportando elementos para generar acciones estructurales orientadas a erradicar la corrupción.

La aplicación de la estrategia ha sido acogida también a nivel de gobiernos locales, haciendo saber a la ciudadanía que puede contribuir a la cultura de la honestidad mediante su participación anónima en el Programa Municipal "Usuario Simulado" denunciando a los funcionarios corruptos.

Del mismo modo, la estrategia de "Usuario Simulado" ha sido implementada dentro de las técnicas de investigación usadas en el monitoreo de los resultados de los programas de la Secretaría de Economía destinados al apoyo de las micro, pequeñas y medianas empresas, con el objeto de identificar el avance de tales programas, las áreas de oportunidad y problemática, así como conocer de manera preliminar los efectos en los beneficiarios.

En los últimos días de marzo de 2013, la Comisión Nacional de Seguridad, dependiente de la Secretaría de Gobernación, conjuntamente con la Policía Federal inició una campaña permanente contra la corrupción, con la aplicación de la estrategia de "Usuario Simulado", y en solo unos días la Unidad de Asuntos Internos detuvo y consignó ante el Ministerio Público de la Federación a 21 elementos de la Policía Federal, quienes fueron sorprendidos en flagrancia por denuncias ciudadanas, cometiendo el delito de extorsión en Baja California, Estado de México, Nuevo León y el Distrito Federal.

Finalmente, cabe destacar que gracias a la aplicación de la estrategia de "Usuario Simulado", se llevan a cabo labores de investigación, inteligencia y operaciones encubiertas apoyadas principalmente en la denuncia ciudadana de aquellas situaciones donde elementos de la Policía Federal incumplan con los principios de legalidad, profesionalismo y honradez.



#### Información de contacto

Secretaría de la Función Pública  
Insurgentes Sur 1735, Col. Guadalupe Inn, Delegación. Álvaro Obregón  
Distrito Federal CP. 01020, T. (55) 2000-3000  
[www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx)

---

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales  
Secretaría de Educación Pública  
Secretaría del Trabajo y Previsión Social  
Telecomunicaciones de México

### Estrategia anticorrupción: concurso “Adiós a las trampas”

La Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal, conjuntamente con la Contraloría General del Distrito Federal y el Consejo Nacional de Fomento Educativo, en coordinación con las autoridades educativas y las Contralorías de los Estados Mexicanos, crearon el concurso “Adiós a las Trampas” como un espacio para la reflexión y para expresar la visión personal de los escolares sobre las causas y consecuencias de que no se cumplan las leyes, y de que sean transgredidas en su hogar, escuela y en la comunidad.

En sus tres ediciones, desde el año 2009, se parte de la premisa del “juego limpio” que los niños están acostumbrados a respetar entre ellos al jugar, por lo que el objetivo principal del concurso es llamarlos a la reflexión de lo importante que es que todos juguemos limpio en nuestras casas, escuela y comunidad, invitando a que los niños, ayuden, a través de un dibujo o pintura, a determinar las respuestas a:

- ¿Qué significa respetar las normas y leyes?
- ¿Por qué no debes hacer trampa?
- ¿Cómo respetar las normas y leyes?
- ¿Cuáles son los beneficios de tener un país honesto?
- ¿Qué se puede hacer para que en la casa, escuela y comunidad se respeten las normas y leyes?

La campaña se desarrolla bajo la premisa del “Juego Limpio”, y consiste en un concurso nacional de dibujos alusivos a la lucha contra la corrupción, en la que participan niños de la escuela primaria o secundaria, pública o particular en tres categorías; a) De 6 a 8 años de edad; b) De 9 a 11 años de edad; y c) De 12 a 15 años de edad.

La Secretaría de la Función Pública da cuenta de tres ediciones del concurso con gran acogida y sorprendentes resultados sobre lo que niños y adolescentes manifestaron conocer, a través de dibujos y pinturas, sobre situaciones de la vida diaria en la que se pueden dar actos de corrupción.

En la mayoría de los casos se identifican mensajes de rechazo al “Juego Sucio” describiendo acciones corruptas como pago de coimas a las autoridades policiales y pagos indebidos para obtener algún beneficio, en contraposición a vivir con honestidad como principal valor personal.



#### Información de contacto

Secretaría de la Función Pública  
Insurgentes Sur 1735, Col. Guadalupe Inn, Delegación Álvaro Obregón  
Distrito Federal CP. 01020, T. (55) 2000-3000  
[www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx)

Secretaría de Educación Pública  
Argentina #28 Col. Centro Histórico, Del. Cuauhtémoc  
Distrito Federal CP. 06020, Tel. (55) 3601-1000

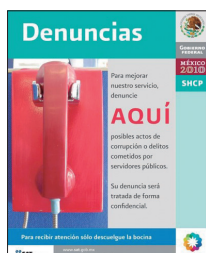


## Estrategia anticorrupción “Teléfonos rojos”

En el Servicio de Administración Tributaria (SAT) de México, con el fin de fortalecer la transparencia y el combate a la corrupción como aspectos prioritarios para su funcionamiento, se dio paso al establecimiento de la herramienta denominada “Teléfonos Rojos”, como mecanismo en materia de prevención en contra de actos ilícitos al interior del SAT, y parte de un sistema de denuncias al momento.

Es así que entre otros mecanismos de denuncia, se instalaron los llamados *Teléfonos Rojos*, cuyo objetivo es proporcionar a los contribuyentes una herramienta para que puedan realizar, al momento, una denuncia sobre un posible acto de corrupción o cualquier aspecto que pueda considerarse como un abuso o acto ilícito cometido por servidores públicos de la Institución.

Los *Teléfonos Rojos* se encuentran estratégicamente instalados en las Aduanas y Puntos de Revisión, así como en las Administraciones Locales de Servicios al Contribuyente y en Módulos de Servicios Tributarios del SAT a nivel nacional, los aparatos constan prácticamente de un auricular rojo sin teclado, y para realizar la denuncia, sólo se requiere descolgar la bocina y de manera automática se enlazará a un centro de llamadas para ser atendida por personal capacitado. Los teléfonos rojos han sido ubicados junto a un cartel que los identifica, y se garantiza la estricta confidencialidad de la denuncia.



Al implementar estos medios de denuncias, el SAT fortalece la lucha contra la corrupción en la Institución, lo cual permitirá contar con una mayor eficiencia y transparencia en los servicios tributarios al servicio de México.

### Información de contacto

Superintendencia de Administración Tributaria - SAT

Teléfono: 1 877 44 88 728

[www.sat.gov.mx](http://www.sat.gov.mx)

## Campaña nacional “Acciones que dejan huella”

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) realiza la campaña nacional “Acciones que dejan huella” como parte de su política anticorrupción que promueve la transparencia en su sector. El SAT está desarrollando de forma permanente la campaña anticorrupción con evolución de conceptos e imagen en sus productos de difusión, con el objetivo de fortalecer y consolidar la confianza del contribuyente en la institución.

Para ampliar el alcance, se han establecido y renovado alianzas de difusión con empresas privadas, dependencias públicas, instituciones educativas y cámaras empresariales, teniendo una gran respuesta entre estos sectores.

Entre las alianzas establecidas se cuenta con el apoyo de las tiendas comerciales de diferentes rubros entre las que se pueden mencionar: Comercial Mexicana, Wal-Mart, Grupo Chedraui, Tiendas del Sol y Woolworth, Grupo Bimbo, Abastecedora Lumen, El Palacio de Hierro, Hoteles Camino Real, el Grupo Nacional Provincial, los Laboratorios Pfizer, Sport City, Corporativo Procter & Gamble, 3M

México, Teléfonos de México, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Nacional Financiera, Banobras, Infonavit, la Secretaría de Turismo, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, El Colegio de México, Instituto Politécnico Nacional, Colegio de Contadores Públicos de México, Canacintra, CIRT y el Consejo Coordinador Empresarial, entre otras.

La campaña se lleva a cabo a través de diferentes productos de difusión tales como: carteles, cintillos para inserción en medios impresos, banner para sitios web direccionando al Portal Anti-corrupción, spot informativo de los medios de denuncia, y presencia en las redes sociales.

Para el diseño de la campaña se llevó a cabo un concurso universitario en el cual participaron 35 universidades. Al hacer partícipe a las empresas, organismos, sociedades, cámaras, asociaciones y distintas dependencias, se formalizaron 72 alianzas, con lo que se busca una convergencia entre sociedad y Gobierno para trabajar y redoblar esfuerzos en la lucha contra la corrupción.

El objetivo principal de la campaña es difundir entre los contribuyentes las acciones y programas en materia de transparencia y combate a la corrupción, exhortándolos a denunciar probables actos de corrupción cometidos por algún servidor público.

La campaña tiene una agresivo componente de distribución del material impreso, compuesto por dípticos que son distribuidos a los contribuyentes, trípticos dirigidos a los servidores públicos de la SAT, y carteles externos e internos alusivos a la campaña. Todo el material visual ha sido además enviado vía electrónica a distintas empresas del sector privado, a fin de que su alcance sea de nivel nacional.

A través de estos materiales de publicidad se concientiza a los contribuyentes sobre la importancia de denunciar y de combatir a la corrupción dentro de la institución, así como también se difunde información sobre las acciones emprendidas en el SAT en sus distintas áreas sustantivas para la lucha contra la corrupción.

La SAT tiene como resultados esperados:

- Mejorar la imagen del SAT.
- Mejorar los índices e indicadores de corrupción en el SAT.
- Colaborar para la mejora en los indicadores en el país (nacionales e internacionales).
- Mayor confianza en la administración tributaria.
- Mayor cumplimiento fiscal.

Combatir y prevenir la  
corrupción son



La distribución de la campaña es a nivel nacional a través de las aduanas, en las oficinas locales de asistencia al contribuyente, a domicilio mediante el Servicio Postal Mexicano, vía correo electrónico y entre las alianzas que se generan con empresas y organismos.

#### Información de contacto

Superintendencia de Administración Tributaria - SAT

[www.sat.gov.mx](http://www.sat.gov.mx)

Teléfono: 1 877 44 88 728

### Campaña anticorrupción “Empresas transparentes”

La Secretaría de la Función Pública, en la necesidad de empezar a trabajar con el sector productivo, dada la importancia que tiene su participación en el combate a la corrupción y en el desarrollo del país, ha desarrollado diversas herramientas como parte de una estrategia de sensibilización de la conciencia empresarial respecto a acciones anticorrupción, fomentando principalmente la transparencia en la gestión privada como un elemento para la competitividad y la lucha contra la corrupción.

Dentro del paquete de herramientas diseñadas con tal fin, destaca la campaña “Empresas Transparentes” que tuvo como objetivo principal convencer al sector productivo de la conveniencia e importancia de unir sus esfuerzos para que las relaciones al interior y con sus interlocutores se lleven a cabo con total transparencia y dentro del marco de la ley, erradicando actos de corrupción y denunciándolos si son víctimas de ellos al enfrentar las regulaciones y la normatividad estatal.

La campaña se propuso plantear y diseñar proyectos dirigidos a atender las necesidades y problemática del sector productivo en torno a combatir la corrupción y fomentar una cultura de transparencia en sus diversos ámbitos de acción, a fin de lograr la institucionalización del uso del concepto “Empresa Transparente” a nivel empresarial, académico y gubernamental.

Herramienta	Objetivo
Publicación “La Ética es un Buen Negocio”	Ofrecer a los empresarios que operan en México algunos elementos en torno al tema de la ética empresarial y, al mismo tiempo, sugerir un conjunto de pasos para la aplicación de un programa de integridad y de ética en la empresa.
Tríptico sobre la Convención Anticohecho de la OCDE	Difundir las obligaciones de los actores involucrados en el cumplimiento de la Convención Anticohecho de la OCDE, así como dar a conocer las fases de evaluación de México, como miembro de dicha Convención.
Cartel sobre las Convenciones Anticorrupción	Crear conciencia entre los actores involucrados en el cumplimiento de las tres convenciones internacionales anticorrupción sobre su deber de denunciar el delito de cohecho nacional e internacional.
Cartel de Denuncia	Sensibilizar a los funcionarios públicos para que en cumplimiento de las convenciones internacionales anticorrupción, denuncien actos de cohecho nacionales y transnacionales.
Herramientas de Integridad para Fortalecer la Competitividad de las Empresas	Publicación elaborada por la SFP y editado conjuntamente con el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), la Conferencia Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) y, más recientemente, con el Pacto Mundial México, con el objetivo de identificar incentivos concretos para que las empresas adopten herramientas de integridad, como parte de las estrategias para mejorar su competitividad.
Reglas Claras Negocios Transparentes	Sensibilizar sobre la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (Convención Anticohecho de la OCDE) y su aplicación en México.
Construyendo un Programa de Integridad: el papel de los Códigos de Conducta	Publicación que explica en qué consiste un programa de integridad, las partes que lo conforman, los objetivos que se persiguen con su instrumentación y la utilidad que tienen para todo tipo de organizaciones.

Para ello se desarrolló una agresiva campaña informativa a través del documento “Empresa Transparente: Pasos para su Construcción”, invitando a las empresas mexicanas y del extranjero que operan en el país para que se unan a la lucha por un país más transparente y que adopten las propuestas que integran en tal documento.

Asimismo, tal iniciativa se complementó con otras herramientas anticorrupción para las empresas, como la creación de un modelo de certificación para Empresas Transparentes y la promoción de programas de integridad y de códigos de conducta, entre otras.

La Secretaría de Función Pública da cuenta del siguiente paquete de herramientas implementadas para sensibilizar a las empresas sobre su conducta y la responsabilidad que tienen para evitar que se cometan actos de corrupción.

#### Información de contacto

Secretaría de la Función Pública

Insurgentes Sur 1735, Col. Guadalupe Inn, Delegación. Álvaro Obregón

Distrito Federal CP. 01020, T. (55) 2000-3000

[www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx)

## CHILE

### Campaña contra la corrupción “Yo no mancho mi conciencia. Vivo sin corrupción”

La iniciativa realizada la Contraloría General de la República conjuntamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuenta con la participación de 23 entidades pertenecientes al sector público, privado y de la sociedad civil, y busca difundir las buenas prácticas, generando conciencia acerca de la importancia de la lucha contra la corrupción. Cabe destacar que la iniciativa se encuentra en el marco del seguimiento de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), acuerdo internacional suscrito hasta la fecha por 164 países, entre los que se encuentran Chile desde el año 2006.

La campaña tiene por objeto fomentar en los ciudadanos el compromiso de prevenir este delito mediante la toma de conciencia y de asumir conductas cotidianas para erradicarla. Mediante esta campaña se espera que los ciudadanos decidan vivir en un país sin corrupción, conscientes de que no es un problema de las leyes, sino que la población elija vivir sin ella, y por ello es importante que se denuncie cuando disponga de antecedentes, porque lo fundamental es que los ciudadanos confíen en las instituciones. La campaña se hace a través de un concurso que convoca a participar a través de la presentación de un *cómic* que refleje actitudes cotidianas incorrectas en contraposición a las buenas prácticas que debería seguirse en la vida diaria.

En tal sentido, el objetivo de los cómics es hacerle ver al ciudadano que la corrupción es un problema y responsabilidad de todos, y en el cual a veces, las personas participan de forma activa, tal vez sin ser conscientes, y no ven los actos de corrupción que realizan.

Para ello, el concurso consiste en la creación de una tira o *cómic* que refleje reacciones que se pueden tener frente a situaciones comunes, destacando como sería una actitud cotidiana

correcta que debería seguirse como buena práctica, y otra incorrecta que debe desecharse por ser un acto negativo o de corrupción.

Con ello se busca principalmente llamar la atención del ciudadano, para que a través de los cómics, quede explicitado que, como la corrupción es un problema y responsabilidad de todos, es importante advertir que las personas participan de forma activa, a veces inadvertidamente, sin darse cuenta de que realizan actos de corrupción en la vida diaria.

El concurso es abierto para todas las personas, incluyendo a los niños, y el único requisito es que las tiras o cómics deben enviarse por correo electrónico, en un formato original digital y en formato .jpg para que puedan ser subidos a las redes sociales.

Así, se invita a presentar los cómics en un lapso de tres meses al concurso, retratando escenas cotidianas de la vida real, en las que el ciudadano puede afrontarlas con un acto de corrupción o con un acto de honestidad que le deje la conciencia limpia, llamando la atención de que ello significa enfrentar la corrupción. Por ejemplo, se plantean situaciones tales como:

- Situaciones de la vida diaria: una madre con su hijo que ven que a una persona se le cae la billetera, y entonces se plantean las dos opciones:
  - a) La madre recoge rápidamente la billetera y se la guarda; ó,
  - b) la madre recoge la billetera e inmediatamente le dice a su hijo que alcance al señor para devolverla.
- Control Ciudadano:
  - a) El ciudadano valiente denuncia ante la contraloría las coimas que le piden funcionarios públicos; ó,
  - b) se queda callado y sigue pagando coimas por miedo a que le clausuren el local.
- Abuso de Poder:
  - a) Enviar al personal de la oficina a hacer trámites personales del jefe; ó
  - b) el jefe hace sus propios trámites personales.
- Evasión de impuestos:
  - a) Aceptar la rebaja de un precio a condición de que no se emita el comprobante de pago; ó,
  - b) pagar lo que corresponde, incluidos los impuestos, exigiendo comprobante de pago.
- Uso de Bienes de la Empresa.
  - a) Pedir facturas de almuerzos a nombre de la empresa para pasarlos como gastos de la compañía cuando son gastos de consumo personal; ó,
  - b) pagar y hacer que pague cada quien sus gastos personales sin cargárselos a la empresa.

De esta forma, se busca tomar conciencia de la corrupción y ayudar a prevenirla, no desde el punto de vista de la crítica hacia el otro, sino reconociendo que a diario todos y cada uno pueden ser parte de este perjudicial fenómeno, destacando la importancia de promover una cultura de probidad y transparencia en la ciudadanía en general, en el convencimiento de que es en la formación ciudadana donde puede efectuarse el cambio cultural que permitirá que los resguardos y provisiones legales que hoy ayudan a prevenir la corrupción, sancionarla y reparar su daño, efectivamente logren su objetivo.

Según la Contraloría General de la República, es la primera campaña destinada a enfrentar la corrupción con el objetivo de crear conciencia y sepultar esa cultura espantosa del silencio cómplice,

invitando a combatirlo en las escuelas, las casas, en el trabajo y en la calle; llamando especialmente a tomar conciencia de que cada moneda que se pierde del erario público hace perder horas de bienestar a millones de personas en el país.



#### Información de contacto

Contraloría General de Chile  
Teatinos 56 , Santiago de Chile  
Teléfono 56-2 24021100  
[www.contraloria.cl](http://www.contraloria.cl)

## PERÚ

### Estrategia anticorrupción “No callar”

En Perú, la Defensoría del Pueblo, entidad gubernamental autónoma, a través del Programa de Ética Pública, Prevención de la Corrupción y Políticas Públicas adscrito a la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad, este año 2013, lanzó la estrategia anticorrupción denominada “No Callar!” con el objeto de concientizar a los ciudadanos respecto a que mediante la denuncia los actos de corrupción salen a la luz pública para ser investigados y sancionados.

En este sentido, dicha entidad pública, consciente que el compromiso ciudadano en la lucha contra la corrupción requiere “No Callar!” frente a actos corruptos, sino denunciarlos para evitar la impunidad, lanza a través de su Programa de Ética Pública, Prevención de la Corrupción y Políticas Públicas, una Guía Práctica para la Denuncia ciudadana contra actos de corrupción y otras faltas contra la ética pública, y la pone a disposición de forma impresa y a través de su página web institucional.

Dicha guía está dirigida a todo ciudadano interesado en conocer con cierto detalle los mecanismos legales existentes para la denuncia de actos de corrupción y de faltas disciplinarias relacionadas con hechos corruptos, así como a capacitadores de la sociedad civil como una herramienta para empoderar a la ciudadanía respecto de estos mecanismos.

La Defensoría del Pueblo sostiene que de acuerdo a las encuestas nacionales realizadas por Proética (capítulo nacional de Transparencia Internacional) sobre la percepción de la corrupción, en la última década la mitad de los ciudadanos entrevistados no sabe dónde realizar una denuncia por corrupción; por lo que existe una clara necesidad de fortalecer la participación ciudadana combatiendo tan alto nivel de desinformación de los mecanismos de denuncia que pueden usar.

En este sentido, bajo el lema “No Callar!”, se pretende informar a los ciudadanos sobre los mecanismos de denuncia de actos de corrupción, presentando en la citada guía práctica información desde el concepto de lo que constituye delitos de corrupción, ilustrando con un caso práctico cada figura penal.

Es por ello que la guía ciudadana explica de forma ágil y práctica, el procedimiento que sigue una denuncia o queja, sea por un delito o por una falta disciplinaria cometida por policías, jueces

o fiscales, explicándose tanto el procedimiento en el Sistema de Justicia, así como en el Sistema Nacional de Control de la Contraloría General de la República, ante la denuncia ciudadana de hechos arbitrarios o ilegales cometidos en cualquier entidad pública que afecten o pongan en peligro la función o el servicio público, así como los recursos y bienes del Estado.

Con esta buena práctica anticorrupción se espera difundir a nivel nacional, los canales institucionales de denuncias que existen, así como el procedimiento a seguir para interponerlas, buscando además un efecto de réplica de la información para difundir cada vez más la información expuesta en la guía ciudadana de denuncias.



### Información de contacto

Defensoría del Pueblo  
Jr. Azángaro N° 430. Lima 01-Perú  
Central Telefónica (511) 311-0300. Fax (511) 426-7889  
Web: [www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)  
Línea gratuita: 0800-15170

## 5.2. Experiencias en Europa

A continuación se presentan experiencias de los siguientes países de Europa:

### REINO UNIDO

#### Campaña anticorrupción “El diablo está en los detalles”

La oficina especializada en el combate contra el fraude en el Reino Unido, *Action Fraud*, desarrolló la campaña anticorrupción denominada “El diablo está en los detalles”, que ha tenido repercusión en diferentes delitos como la estafa y la corrupción, entre otros.

La campaña tiene por objeto incrementar la conciencia ciudadana contra los fraudes para promover la denuncias de actos de corrupción vinculados con este delito.

Action Fraud llega a los ciudadanos a través de una campaña publicitaria que lleva a cabo a través de folletos, videos, spots, etc., en la que se remiten mensajes orientados a los usuarios de cualquier servicio público y privado a fin de que comprueben la identidad de las personas con las que se encuentran intercambiando información, ya sea a través del teléfono, en forma personal o a través de internet y asimismo tengan reserva con la información que proveen.

En esta campaña participan actores públicos y privados, pues está dirigida al ciudadano en general, y se han replicado versiones mucho más específicas en sectores como los de telecomunicaciones y sistema financiero en los que existe una entusiasta colaboración de las empresas proveedores de estos servicios, al ser conscientes de que tales sectores son vulnerables a delitos de fraude.

*Action Fraud* es un centro de información gubernamental a cargo de la *Serious Fraud Office* entidad que se encarga de coordinar acciones contra el fraude y que realiza campañas sobre el tema y además se encarga de recibir denuncias o quejas directamente de los ciudadanos dando

orientación especializada y derivando a las entidades competentes de la investigación de los casos según sea el caso.

Para el desarrollo de su trabajo realiza coordinaciones con la Oficina Nacional de Inteligencia, el Ministerio del Interior, la Policía de la Ciudad de Londres, la Asociación de Jefes de Policía Asociación de Jefes de Policía y la Asociación de Apoyo a las Víctimas.

La campaña incluye mensajes destinados a sensibilizar a la población para que comunique a Action Fraud cualquier fraude, motivando a las personas que han sido víctima de un fraude para que se comuniquen con el centro de notificación de fraudes del Reino Unido, exhortándolos a notificar cualquier fraude si se encuentra en Reino Unido, si el fraude tuvo lugar allí o si está relacionado con Reino Unido y tuvo lugar *online*.

En cuanto a las modalidades de servicio, *Action Fraud* cuenta con un servicio especializado de atención *on line* que funciona las 24 horas del día; servicio de atención telefónica través de números especiales, y a través de módulos específicos de sus oficinas. Es importante señalar que es posible recibir denuncias de usuarios anónimos que por alguna razón no desean identificarse, o también denuncias de terceras personas cuando la persona directamente involucrada en el caso no quiera realizar ninguna denuncia.

El servicio especial telefónico ha sido implementado por Action Fraud en diferentes lenguas a fin de facilitar la oportunidad de comunicar el fraude, en el idioma que domine el denunciante, con traductores al servicio de forma inmediata, para registrar la denuncia.

En tal sentido, un aspecto positivo a resaltar es que atendiendo a la multiculturalidad actual del Reino Unido los modos de atención están diseñados para personas de habla inglesa y de varios idiomas entre ellos el albanés, francés, alemán, italiano, español, basa java, lituano, polaco, portugués, rumano, somalí, turco, árabe, bengalí, gujarati, japonés, coreano, chino, ruso, y vietnamita, entre otros.

Como parte del proceso de atención de denuncias, luego de recibir las se entrega un número a los usuarios que les va a permitir realizar el seguimiento ante la Oficina Nacional de Inteligencia contra el Fraude que se encuentra bajo la dirección de la Policía.

Por otro lado, de acuerdo con sus protocolos de atención, es posible entregar asistencia a la víctima para que pueda ser atendida por alguna institución benéfica que, de alguna forma, repare los daños sufridos. Ya durante las investigaciones es posible que las entidades que se encuentran investigando las denuncias se pongan en contacto con los usuarios de *Action Fraud*.

Finalmente, cabe reseñar la existencia de cartillas informativas específicas en las que se presenta información importante para el uso de los servicios de *Action Fraud* como por ejemplo la identificación de la entidad y las modalidades de acceso a sus servicios, una declaración de compromiso de la entidad que especifica estándares de atención (reserva de la información, buen uso de la información, exoneración de pagos, etc.); exigencias a los usuarios (dar información precisa, informar de cambios o nuevos hechos, etc.); situaciones específicas de traslado de información a otras entidades; instrucciones y protocolos de atención a los usuarios; procedimientos de atención, entre otros.





#### Información de contacto

Action Fraud

[www.actionfraud.police.uk](http://www.actionfraud.police.uk)

Teléfono : 0300 123 2040

Email: [action.fraud@nfa.gsi.gov.uk](mailto:action.fraud@nfa.gsi.gov.uk)

Serious Fraud Office

[www.sfo.gov.uk](http://www.sfo.gov.uk)

Teléfonos: +44 (0)20 7239 7000 / 7001 / 7004

Email: [public.enquiries@sfo.gsi.gov.uk](mailto:public.enquiries@sfo.gsi.gov.uk)

## SERBIA

### Campaña “¡Dígalo! El silencio sobre la corrupción es su aprobación”

Con el apoyo del Consejo de Europa desde al año 2005, Serbia viene desarrollando el proyecto “Lucha contra la Corrupción” a través de la Agencia Anticorrupción de Serbia y el Ministerio de Justicia, con un financiamiento de dos millones quinientos mil euros, con el objetivo de promover el buen gobierno y fortalecer las instituciones anticorrupción de la República de Serbia. Para ello propone desarrollar una estrategia para reducir la corrupción y lograr una cultura contra la corrupción.

La estrategia contempla aspectos tales como actualizar el marco jurídico e institucional para la prevención y sanción de la corrupción, regular la responsabilidad de las personas jurídicas, incluir la responsabilidad penal y moral de los actos de corrupción, establecer estándares éticos de acuerdo a la convenciones anticorrupción, garantizar la transparencia del financiamiento político, evitar conflictos de interés, aumentar la eficiencia de los organismos encargados de la aplicación de las leyes, y estimular a los ciudadanos a participar en la lucha contra la corrupción, entre otros.

A nivel de actividades, este proyecto desarrolló campañas de capacitación para el personal de las instituciones del Estado y la Agencia Anticorrupción sobre aspectos anticorrupción en sus diferentes dimensiones, creación de un sistema integrado de denuncias que coordine todas las entidades anticorrupción, elaboración de un manual y capacitación trimestral sobre las competencias de las entidades anticorrupción y las posibilidades de cooperación entre ellas, y campañas de sensibilización dirigidas a la ciudadanía, entre otros.

Una acción ligada a este esfuerzo es la campaña “Dígalo! El silencio sobre la corrupción es su aprobación” que busca promover denuncias contra la corrupción, y es promovida por la Agencia Anticorrupción de Serbia que se desarrolla principalmente a través de los medios de comunicación social como la radio, televisión, medios alternativos, internet, etc.

La campaña está dirigida a cualquier público y además del lema de “Dígalo!” se acompaña información sobre consecuencias de la corrupción estableciendo comparaciones entre el dinero que se pierde en la corrupción y obras o beneficios que se hubieran podido dar a la población como carreteras, escuelas o dispositivos médicos. Además de ello, en la campaña se ofrece información sobre las entidades competentes para recibir denuncias como la propia agencia anticorrupción, la policía y la fiscalía.

Por otro lado, cabe resaltar que, con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Serbia, la Agencia Anticorrupción ha desarrollado un programa especial para estudiantes de periodismo que quieran realizar pasantías en la propia Agencia anticorrupción y organizaciones no gubernamentales relacionadas con la lucha contra la corrupción, con el objetivo de formar una nueva promoción de periodistas que cuenten con conocimiento y herramientas adecuadas para realizar investigaciones relacionadas a la corrupción, y facilitar así el establecimiento de denuncias en base a tales investigaciones.

Cabe señalar que tales pasantías constituyen acciones complementarias a la difusión de mecanismos de denuncias, pues durante el desarrollo de las pasantías los participantes cuentan con una tutoría permanente de la Agencia Anticorrupción y la Oficina del PNUD, entre los 3 y 6 meses en que los participantes seleccionados en función de sus competencias académicas, habilidades para la investigación e idiomas, se capacitan para que desde su profesión de periodistas colaboren con la investigación y posterior denuncia de actos de corrupción, y asimismo conozcan los mecanismos de protección al denunciante que les ayude a realizar con mayor seguridad su trabajo de investigación periodística sobre actos de corrupción.



#### Información de contacto

Agencia Anticorrupción de Serbia  
Bulevard Mihajla Pupina 2, 11000 Belgrade, Serbia  
Teléfono: 011/41 49 100  
[www.acas.rs](http://www.acas.rs)

## MONTENEGRO

### Campaña anticorrupción “Remueve el virus”

Remueve el virus es una campaña dirigida por la *Directorate for Anticorruption Initiative* (DACI), entidad que tiene como una de sus principales misiones prevenir la corrupción y aumentar la conciencia pública sobre la negatividad de la corrupción en todos los estratos de la sociedad.

La campaña está dirigida a la población juvenil, adulta y funcionarios públicos con programas segmentados y diferenciados, utilizando mensajes específicos para cada caso.

En el caso de la población juvenil, especialmente de nivel secundario, se realizan actividades en las que se demuestra de forma ejemplificadora cómo la corrupción los afecta directamente en sus actividades estudiantiles.

El objetivo es crear conciencia entre los más jóvenes incidiendo positivamente en su proceso formativo.

Así por ejemplo, se brinda información sobre la negatividad de comportamientos corruptos como sobornos para acceder a la escuela, compra de diplomas educativos, fraudes para obtener préstamos y becas, falsificación de documentos para acceder a alojamientos en residencias estudiantiles, tolerancia al plagio y a la trampa en las evaluaciones, favorecimientos injustificados...

Además de ello se han establecido mecanismos de denuncia donde los estudiantes pueden hacer llegar sus denuncias a través de canales como el correo electrónico, teléfono, vía postal o a través de la página web.

En el caso de la campaña para funcionarios públicos se expone información útil que previene y evita actos de corrupción, por ejemplo los casos y circunstancias en los que los regalos pueden significar o ser interpretados como sobornos, situaciones en las que los funcionarios caerían en abusos de autoridad en los que se obtendrían beneficios particulares en desmedro del interés general, aceptación de premios que pueden comprometer acciones a futuro o generar conflictos de interés con terceros, la violación de la igualdad en el rendimiento, abuso de poder en las operaciones comerciales, provocando la quiebra, causando falsa quiebra; divulgación de información confidencial, negligencia en el cumplimiento del deber, y solicitud de influencia ilegal, entre otros.

Al igual que en el caso de la campaña orientada a los jóvenes también se consideran canales y medios de denuncia ante posibles casos relacionados.

Finalmente, en el caso de la campaña para personas adultas o público profesional los mensajes se focalizan a dar información sobre los principales tipos o circunstancias que podrían derivar en actos de corrupción y sus respectivas penas.

Así por ejemplo, se informa sobre situaciones frente a las que probablemente se esté frente a un soborno, su respectiva pena, y las implicaciones para quien da y para quien recibe dicho soborno; abuso de poder y sus respectivas penas; aceptación y entrega de regalos a los funcionarios públicos y sus respectivas penas; uso de posición oficial y sus penas; entre otros delitos.

Asimismo, con fines informativos se presenta información sobre los avances en la cooperación internacional en los que participa Montenegro como el Grupo del Consejo de Europa Contra la Corrupción.



Finalmente, también se facilitan medios de atención de denuncias orientada a los ciudadanos.

#### Información de contacto

Directorate for Anticorruption Initiative (DACI)

Plaza romana, no. 46 - 81000 Podgorica

Teléfono: 020 234 396, Fax: 020 234 082

E-mail: [aci@daci.gov.me](mailto:aci@daci.gov.me)

[www.antikorupcija.me](http://www.antikorupcija.me)

## REPÚBLICA CHECA

### Manual ciudadano anticorrupción

Esta es una campaña desarrollada por el Ministerio del Interior de la República Checa con el objetivo de proveer a los ciudadanos información clara, en lenguaje sencillo sobre distintos aspectos referidos a la lucha contra la corrupción, fomentando su preocupación, comprensión y cultura de denuncia.

La campaña se realiza en base a un manual informativo que responde a las preguntas ¿Se ha encontrado la corrupción? ¿No sabe qué hacer?, dando respuesta sobre la forma de proceder a través de diez secciones:

Una primera sección contiene aspectos generales sobre qué se debe entender por corrupción, estableciendo diferencias de aspectos morales y poniendo casos concretos sobre en qué casos se está hablando de corrupción, cómo opera la corrupción y quiénes son sus afectados o víctimas directas infiriendo los daños a terceros o ciudadanos en general.

En una segunda sección se presentan argumentos que sustentan la razón de la lucha contra la corrupción y se aporta información sobre las formas de enfrentarla. Es interesante ver que en este caso se justifica esta política pública con argumentos orientados a los ciudadanos desarrollando ideas que hacen ver las consecuencias directas a los ciudadanos de los actos de corrupción ya sea a través de menores y deficientes servicios públicos o menores posibilidades de desarrollo.

Una tercera sección trata sobre los sobornos y diversas situaciones en las que se podría diferenciarlo de otros actos. Además, se facilita información sobre los procedimientos a ser invocados cuando se presentan situaciones concretas de corrupción, resaltando la obligación de los ciudadanos de denunciar

A través de una cuarta sección se desarrolla en extenso sobre dónde y cómo denunciar los actos de corrupción. Para esto se establece información sobre las entidades responsables, entre ellas la Policía de Investigaciones y la Fiscalía, y además se señala la forma y formalidades requeridas para presentar denuncias.

Una quinta sección desarrolla los procedimientos posteriores a la denuncia, señalando los plazos y pasos posteriores y además de las consecuencias o posibilidades si su denuncia no es tramitada con oportunidad y diligencia.

En una sexta sección se desarrolla los procedimientos a invocar cuando solamente se cuentan con sospechas o datos indiciarios proporcionando para tal efecto información sobre centros de atención y asesoría.

Una séptima sección orienta a los ciudadanos sobre las consecuencias de no denunciar los actos de corrupción señalando las consecuencias de esta omisión y cómo afecta a los ciudadanos, presentando ejemplos de la vida cotidiana.

En una octava sección se señalan aspectos sobre medidas de protección para los potenciales denunciantes principalmente en aquellas medidas de aplicación inmediata como la protección policial, medidas de protección física, entre otros. Así también se señalan las medidas de protección de carácter penal y la forma en la que se puede acceder a estas medidas de protección. Para tal efecto se presentan ejemplos claros que orientan sobre el tema.

Una novena sección desarrolla actos o hechos que están estrechamente relacionados con la corrupción y que muchas veces no son visibilizados como tal. Así se habla y presentan situaciones para discernir actos concretos de corrupción en circunstancias de clientelismo, lobby, o conflictos de interés, entre otros.

Una décima sección expone ejemplos claros de sectores o actos administrativos especialmente vulnerables a la corrupción como por ejemplo oficinas con poder de decisión, contratos de adquisiciones, negocios ilegales, etc.

Finalmente, el manual proporciona información legal sobre aspectos anticorrupción como definiciones, delitos (soborno, abuso de confianza, ventajas en negociaciones, etc), penas, agravantes, sectores vulnerables, así como datos útiles sobre contactos relacionados con la lucha contra la corrupción como organizaciones no gubernamentales, policía o Fiscalía, entre otros.



### Información de contacto

Czech Republic Unit Combating Corruption and Financial Crimes  
Strojnická 27  
P.O.Box 62/OKFK 170 89 Prague  
Teléfono :+420 974 863 416 - Fax: + 420 974 863 412  
Email: odhal@mvcf.cz  
www.policie.cz

### 5.3. Balance referencial de las experiencias

Las estrategias de sensibilización y difusión de mecanismos de denuncias de actos de corrupción presentadas, tienen características particulares que responden a la estructura gubernamental que las sustenta así como a la forma de abordar la lucha contra la corrupción.

En tal sentido, se observa que los países de América Latina, cuentan con oficinas gubernamentales encargadas de ejecutar la política anticorrupción. Por ello, tales entidades gubernamentales, lideran el diseño de estrategias en coordinación con diferentes oficinas públicas a cargo de la ejecución de otras políticas, para crear sinergias que permitan la mayor difusión posible de los mecanismos de lucha contra la corrupción. Asimismo, se generan sinergias con el sector privado, considerando que son un grupo importante de usuarios que se interrelacionan con el aparato estatal, y muchas veces son sensible a formar parte de cadenas de corrupción.

En el caso de los países de Europa, los países se centran más que en la sensibilización y en la difusión de mecanismos de denuncias, y de los beneficios que obtiene el denunciante gracias a los sistemas de protección al denunciante que ofrece el gobierno. Por ello, las campañas lanzadas en países europeos se centran más en las formas en las que se pueden alcanzar las denuncias de corrupción, garantizando anonimato y la posibilidad de que el ciudadano pueda hacer seguimiento a su denuncia.

Las diferencias observadas en la aplicación de las estrategias anticorrupción entre los países de América Latina y Europa, llevan a concluir básicamente que ellas se deben a la evolución de los sistemas de protección al denunciante, que en América Latina se encuentran incipientes, y en Europa se encuentran mucho más desarrollados, lo cual permite que los ciudadanos se encuentren más confiados en acudir al Estado a presentar las denuncias de corrupción.

5.4. Matriz de análisis comparativo

A continuación se presenta una matriz de análisis comparativo de las experiencias presentadas.

Estrategias de sensibilización y difusión para la lucha contra la corrupción						
País	Experiencia	Entidad Responsable	Público Objetivo	Diseño	Objetivo	Resultados esperados
México	Mecanismo "Usuario Simulado"	Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal de México	Servidor público	Operación encubierta realizada a fin de supervisar el adecuado desempeño de servidores públicos.	Fortalecimiento de la cultura de denuncia ciudadana, y efecto disuasorio al interior de las estructura gubernamentales para erradicar actos de corrupción.	Emitir recomendaciones a las entidades gubernamentales para la mejora de trámites y servicios públicos, y descubrir en actos de flagrancia a servidores públicos cometiendo actos de corrupción.
México	Concurso "Adiós a las Trampas"	Secretaría de la Función Pública, y la Secretaría de Educación del Gobierno Federal de México	Escolares, y a través de ellos, sus padres y la comunidad en general	Concurso de dibujo creado como un espacio para la reflexión y expresión de la visión personal de los escolares sobre las causas y consecuencias de no cumplir la ley, y de que sean transgredidas en el hogar, escuela, comunidad.	Fortalecer la premisa del "juego limpio" que los niños respetan en sus juegos, para que ello se siga respetando en la comunidad.	Premiar los dibujos o pinturas que expresen que significa respetar las normas y leyes, por qué no se debe hacer trampa, y cuales son los beneficios de crecer en un país honesto.
México	Campaña Nacional "Acciones que dejan Huella"	Servicio de Administración Tributaria - SAT	Contribuyentes	Campaña nacional de difusión a través de carteles, banners, spot informativos de los medios de denuncia de actos de corrupción.	Difundir entre los contribuyentes las acciones y programas anticorrupción exhortándolos a denunciar actos de corrupción cometidos por servidores públicos.	Concientizar a los contribuyentes para que denuncien actos de corrupción bajo la premisa de que combatir y prevenir la corrupción son acciones que dejan huella.
México	Mecanismo de denuncia "Teléfono Rojo"	Servicio de Administración Tributaria - SAT	Contribuyentes	Instalación de aparatos telefónicos de color rojo que constan de un auricular sin teclado, por lo que sólo se requiere descolgar la bocina y de manera automática se enlazará a un centro de llamadas que recepción la denuncia.	Facilitar la presentación y recepción de denuncias de actos de corrupción, garantizando confidencialidad de la denuncia.	Convertirse en un canal de denuncias al momento, de actos de corrupción que se cometen en las aduanas y puntos de revisión así como en los locales de servicio al contribuyente módulos de servicios tributarios a nivel nacional.

Estrategias de sensibilización y difusión para la lucha contra la corrupción (cont.)						
País	Experiencia	Entidad Responsable	Público Objetivo	Diseño	Objetivo	Resultados esperados
México	Campaña de sensibilización "Empresas Transparentes"	Secretaría de la Función Pública, y la Secretaría de Educación del Gobierno Federal de México	Sector empresarial productivo	Campaña informativa a través de folletos, talleres, mesas de discusión, creación de un modelo de certificación, promoción de programas de integridad y códigos de conducta.	Fomentar la transparencia en la gestión privada como un elemento para la competitividad y la lucha contra la corrupción.	Convencer al sector productivo de la conveniencia de que las relaciones con sus interlocutores en el sector público se den con transparencia desterrando actos de corrupción.
Chile	Campaña de sensibilización "Yo no mancho mi conciencia, Vivo sin corrupción"	Contraloría General de la República – PNUD	Comunidad en general	Concurso que convoca a presentar un cómic que reflejen actitudes cotidianas incorrectas en contraposición a las buenas prácticas que deberían seguirse.	Fomentar el compromiso de prevenir la corrupción a través de buenas prácticas de conducta en la vida diaria, para que el ciudadano tome conciencia de que la corrupción es un problema y responsabilidad de todos.	Crear conciencia para sepultar la cultura del "silencio cómplice", interiorizando la reflexión de que cada moneda que se pierde en corrupción equivale a perder horas de bienestar a millones de personas.
Perú	Campaña de sensibilización "No Callar"	Defensoría del Pueblo	Comunidad en general	Guía práctica para la denuncia ciudadana contra actos de corrupción y otras faltas contra la ética pública.	Concientizar a los ciudadanos de que gracias a las denuncias de actos de corrupción salen a la luz pública y son pasibles de ser investigados y sancionados.	Informar al ciudadano y difundir el procedimiento que sigue una denuncia, de forma ágil y práctica para facilitar su presentación.
Reino Unido	Campaña "El diablo está en los detalles"	Oficina especializada en el combate contra el fraude – Action Fraud	Sector público y privado	Publicidad de folletería, videos, spots, cartillas orientando al ciudadano de cualquier servicio público o privado a comprobar la identidad de las personas con quien intercambian información. Uso de cartillas con información sobre el uso de los servicios públicos... Servicio de atención telefónica on line 24 horas de recepción de denuncias.	Difundir entre los ciudadanos la repercusión de los delitos de estaafa por su vinculación con la corrupción.	Incrementar la conciencia ciudadana contra los fraudes y recibir denuncias de corrupción para ser investigadas por la Oficina Nacional de Inteligencia contra el Fraude, dependiente de la policía.

Estrategias de sensibilización y difusión para la lucha contra la corrupción (cont.)						
País	Experiencia	Entidad Responsable	Público Objetivo	Diseño	Objetivo	Resultados esperados
Serbia	Campaña "Dígalos! El silencio sobre la corrupción es su aprobación"	Ministerio de Justicia y Agencia Anticorrupción de Serbia	Comunidad en general	Publicidad mediante radio, tv, internet sobre las consecuencias de la corrupción entre el dinero que se pierde en la corrupción y las obras o beneficios que se daría a la población con ese dinero.	Promover denuncias contra la corrupción	Promover el buen gobierno y fortalecer las instituciones anticorrupción.
Montenegro	Campaña "Remueve el Virus"	Directorate for Anticorruption Initiative (DACI)	Población juvenil, adulta y funcionarios públicos	Programas segmentados y diferenciados usando mensajes específicos para cada caso.	Crear conciencia en los más jóvenes sobre la negatividad de la corrupción, y difusión de mecanismos de denuncia. En los funcionarios públicos, prevenir y evitar actos de corrupción. En las personas adultas, brindar información de las circunstancias que podrían derivar en actos de corrupción y sus penas.	Prevenir la corrupción y aumentar la conciencia pública sobre la negatividad de la corrupción en todos los estratos de la sociedad.
República Checa	Manual Ciudadano Anticorrupción	Ministerio del Interior de la República Checa	Comunidad en general	Manual didáctico de diez secciones en las que se presenta información sobre la lucha contra la corrupción.	Proveer a los ciudadanos, información clara, en lenguaje sencillo, los aspectos vinculados con la lucha contra la corrupción.	Fomentar la preocupación, comprensión y cultura de denuncia de los ciudadanos.



## 6. Conclusiones y recomendaciones

### 6.1. Conclusiones

A continuación se desarrollan conclusiones a las que se han arribado, producto del presente estudio de investigación:

- A) La corrupción es un problema global que se constituye como un fenómeno social, político y económico que afecta a todos los países del mundo, en mayor o mejor escala, perjudicando la institucionalidad democrática, el desarrollo económico y contribuyendo a la inestabilidad política.

Aunque no existe una definición consensuada para definir la corrupción, sino simplemente aproximaciones operativas dependiendo de la óptica de quien la formula, es posible establecer un mínimo de elementos comunes en todas estas definiciones que son el uso indebido del poder, beneficios que de otra forma no hubieron sido posible de obtener y las consecuencias multidimensionales que impactan en la economía, política, confianza social y los derechos humanos.

- B) La denuncia de corrupción responde a un complejo tramado de motivaciones personales e institucionales de los individuos que condiciona su presentación, así como su participación eventual en los distintos programas de protección de denunciantes.

Siendo así, los mecanismos de denuncia tienen limitaciones principalmente en los actos de carácter colusivo en las que no es posible identificar con claridad una víctima directa del acto corrupto a diferencia de los actos de corrupción de carácter extorsivo.

Asimismo, también existen implicaciones de carácter social que dependiendo de los contextos determinan mayor o menor tolerancia frente a la corrupción que es necesario conocer a fin de diseñar estrategias de sensibilización adecuadas que permitan vencer estos obstáculos.

- C) La protección de denunciantes son las acciones orientadas a garantizar el ejercicio de los derechos de las personas que, por una u otra razón, podrían recibir represalias o sentirse amenazadas a causa de sus revelaciones. Si los ciudadanos consideran que su denuncia no tendrá resultado, que no será escuchada por las autoridades, o que podrían disminuirse sus derechos a raíz de su denuncia es esperable que no formulen ninguna denuncia.

De ahí que la utilización de estos sistemas por los denunciantes está condicionada a la confianza que se tenga en las instituciones responsables y en la pulcritud de sus actuaciones.

- D) América Latina y Europa registran avances en los mecanismos de denuncia y en la protección de denuncias habiendo países que cuentan con leyes específicas, disposiciones en diferentes normas de distinta naturaleza y alcance, y un grupo menor de países que no cuentan con regulaciones sobre el tema.

No obstante, es en el campo de la implementación donde se encuentran mayores diferencias pues el control de la corrupción claramente tiene mejores condiciones en el continente europeo que en América Latina, tal como lo deja establecido el Banco Mundial y como también lo infiere el índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.

- E) Existen experiencias en América Latina y Europa sobre sistemas de denuncia especializados en corrupción, lo cual deja entrever una política criminal positiva para la atención de este flagelo.

Estos cuentan con una diversidad amplia existiendo matices y alcances en su ámbito de aplicación, en las medidas de protección, en las personas protegidas, en los mecanismos o canales de denuncia, en la naturaleza de las entidades responsables, entre otros aspectos, tal como se relata en el capítulo correspondiente de este capítulo.

Por lo general, estos mecanismos conviven con sistemas de atención de denuncias generales para cualquier otro tipo de delito en el ámbito penal e incluso con otros mecanismos a nivel administrativo conforme se refiere al caso peruano, aunque ciertamente la mayoría de las experiencias descritas cuentan con canales para transferir las denuncias a las autoridades responsables cuando se percate la naturaleza de la denuncia, sea esta penal o administrativa.

Esta última condición puede eventualmente ocasionar problemas de superposición de funciones, desorientando a los usuarios y potenciales denunciantes, que no tendrían un claro conocimiento sobre cómo proceder frente a un acto de corrupción.

- F) La protección de denunciantes ha generado una genuina preocupación en América Latina y en Europa generándose una diversidad de instrumentos internacionales, herramientas de cooperación, legislaciones, unidades administrativas especiales, entre otros aspectos.

No obstante, aún queda un amplio margen de mejora si tenemos en cuenta que —por ejemplo en el caso del MESICIC— salvo Canadá y Estados Unidos todos los países han recibido recomendaciones sobre cuestiones estructurales, ya sea en relación al ámbito de protección o en la amplitud de las medidas de protección, entre otros aspectos.

Similar situación se presenta en Europa en donde —si bien no ha existido una evaluación especializada sobre sus sistemas de protección de denunciantes de corrupción (como se refirió, GRECO ha hecho una evaluación somera en su Segunda Ronda de Análisis)— hasta el momento, y de acuerdo a los informes proporcionados por la ONUDD en el marco de su mecanismo de evaluación de la implementación de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción, de todos los países europeos evaluados hasta el momento solo Reino Unido ha recibido una mención satisfactoria sobre su adecuación a las exigencias de esta convención internacional.

En ese orden, la cooperación internacional y la adopción de recomendaciones, marcos internacionales y demás herramientas tienen singular importancia para futuras iniciativas de mejora de los mecanismos de protección de los denunciantes de corrupción.

- G) Las estrategias de sensibilización y difusión de mecanismos de denuncia de actos de corrupción en diversos países de América Latina y Europa son llevados a cabo en la Administración Pública mediante diferentes formas de campañas, concursos, promociones y otros recursos, principalmente para alcanzar dos objetivos: 1) promocionar los canales de recepción y tramitación de denuncias de actos de corrupción; y 2) sensibilizar al ciudadano en general sobre la importancia de denunciar como parte de una lucha frontal contra la corrupción.

En los países de América Latina, las oficinas gubernamentales a cargo de la dirección de la gestión pública son las encargadas de las estrategias de sensibilización y difusión de mecanismos de denuncias de actos de corrupción, y por lo general, se replican año a año debido a que son parte de planes anticorrupción, y por ello cuentan con presupuesto público que permite su ejecución. Asimismo, en los países latinoamericanos se observa que el sector privado se involucra cada vez más, gracias a la invitación del sector público, en campañas destinadas a sensibilizar al ciudadano en general, incluidos los servidores públicos, de los beneficios de vivir en un país libre de corrupción, como condición que beneficia la competitividad y el desarrollo.

En los casos de los países de Europa, son pocos los que cuentan con estrategias de sensibilización y difusión de mecanismos de denuncia de actos de corrupción, pues están más centrados en el desarrollo de los sistemas de protección al denunciante, en el entendido de que el ciudadano europeo es consciente de que los actos corruptos deben ser denunciados, y al hacerlo recibirán protección del Estado, situación que no se presenta en los países de América Latina por lo que en ellos se incide más en las campañas de sensibilización para fortalecer la cultura de la denuncia de actos de corrupción.

## 6.2. Recomendaciones

Tal como se mencionó en los capítulos precedentes, la mayoría de los países en América Latina y Europa no cuentan con legislaciones específicas para la denuncia y protección de los denunciantes de corrupción, aunque casi todos cuentan con normas de orden laboral, procesal, penal, y administrativo que, de alguna forma, establecen medidas y mecanismos para la protección de los denunciantes.

En ese sentido, si bien la adopción de políticas públicas y leyes específicas relacionadas a la corrupción responden a decisiones de política criminal de cada país, futuras iniciativas podrían tomar en consideración las siguientes recomendaciones:

### A) Legislaciones omnicomprensivas

En concordancia con las recomendaciones del Consejo de Europa y del MESICIC una futura legislación sobre protección de denunciantes de corrupción debe tener un carácter integral abarcando cuando menos supuestos de acuerdo a la naturaleza de las personas y del ámbito de su aplicación.

Así, en relación con la naturaleza de las personas, la denuncia y la protección de denunciantes debe abarcar al sector público y al sector privado, procurando reducir los supuestos de excepción

que por lo general están concentrados en las fuerzas armadas, servicios especiales y otros. El caso de la ley PIDA del Reino Unido es referencial en este aspecto.

Esto también implica entender de forma amplia el concepto de denunciante y considerar que es posible que un denunciante a la vez sea testigo o víctima, de igual modo y de acuerdo a instrumentos internacionales como la CNUCC es imprescindible dar protección a peritos y demás intervinientes en los procesos de investigación que también corren el riesgo de sufrir represalias. La experiencia de Rumanía en el ámbito penal es también referencial en este aspecto.

En cuanto a las áreas de aplicación, el Consejo de Europa recomienda que es importante regular la protección en áreas como el Derecho laboral, el Derecho penal y procesal penal, en la regulación de medios de prensa a fin de garantizar la protección de sus fuentes periodísticas, entre otros.

En ese mismo sentido, una de las recomendaciones de MESICIC es la adopción de medidas de protección para quienes denuncien actos de corrupción que puedan ser objeto de investigación en sede administrativa o judicial.

## B) Mecanismos de denuncia adecuados e incentivos para la denuncia

Sobre el particular, las entidades deberían establecer canales de denuncia adecuados a fin de garantizar alternativas seguras para los denunciantes.

En lo posible, estos mecanismos podrían considerar los elementos expuestos en el marco teórico interpretativo, presentado en este informe, a fin de comprender sus limitaciones, sus posibilidades de éxito, así como adecuados incentivos para su operabilidad.

En ese marco es importante asegurar condiciones mínimas de estos mecanismos, como por ejemplo:

- Atención rápida de las denuncias que llegue a las autoridades responsables de la investigación, evitando en lo posible intermediarios o filtros que generen desconfianza en los denunciantes. Es de esperar que cuantas más personas conozcan y observen el contenido de la denuncia haya mayores posibilidades de generar situaciones riesgosas para los denunciantes.

Para tal efecto, se recomienda canales directos y especializados en la atención de denuncias de corrupción, uso de llamadas o alertas frente a denuncias de corrupción, funcionarios especializados en su atención, etc. El caso de México y de Argentina son interesantes en ese sentido.

- Medidas para la protección de la identidad de los denunciantes durante la denuncia, investigación, y actuaciones judiciales. Así, por ejemplo son útiles el uso de códigos para identificar a los protegidos (Perú), el uso de sistemas electrónicos para evitar la participación directa de los protegidos en los procesos de investigación que pudiera poner en riesgo la revelación de su identidad (voz y rostro distorsionado, declaraciones en video, etc.), o el cambio de identidad, (Reino Unido en materia penal, entre otros) entre otros.

Un aporte interesante es la necesidad de generar la posibilidad de realizar denuncias anónimas en tanto sería una forma de reducir los riesgos de los denunciantes, que por una u otra razón no quisieran participar como testigos en los procesos de investigación.

No obstante, es posible que esta iniciativa pueda servir como excusa para denuncias fraudulentas o de poco sustento por lo que es importante establecer mecanismos que permitan atender solamente a aquellas denuncias que puedan aportar elementos de certeza frente al hecho denunciado. Al respecto, el caso argentino es importante en tanto han desarrollado diversos criterios para la atención de las denuncias.

- Amplitud de canales de atención utilizando medios como oficinas especializadas, teléfonos especiales, formatos online, servicio postal, etc. Estos canales facilitan la denuncia y en la medida que se encuentren cercanos a los ciudadanos es de esperar que tengan una mayor utilización, situación que necesariamente debe complementarse con la simplificación de la solicitud de protección del denunciante. Los casos de Argentina, México y Perú son ejemplificadores.
- Incentivos para la denuncia como recompensas y premios, entre otros. Asimismo, es importante considerar la posibilidad de generar beneficios concretos para personas que han estado involucradas en los actos de corrupción como conmutaciones de pena, beneficios carcelarios, entre otros. El caso mexicano es una buena práctica sobre el particular.

### C) Órganos independientes con competencias definidas

Es recomendable que, en lo posible y de acuerdo a la naturaleza administrativa de cada país, se procure utilizar canales de denuncia y de protección de denunciantes ajenos a la entidad donde se produce el acto de corrupción.

Esta práctica evita situaciones difíciles en las que el denunciante podría denunciar a personas de su círculo cercano, quienes a su vez serían responsables de calificar su denuncia, y, de ser el caso, otorgarle medidas de protección.

Al respecto, el Consejo de Europa considera que los canales de denuncia internos no necesariamente funcionan adecuadamente por lo que es necesario considerar entidades externas para la denuncia de corrupción, incluida la posibilidad de denunciar ante los medios de comunicación, que también deberían de contar con garantías para proteger sus fuentes de información. El caso del Reino Unido es un buen ejemplo de la amplitud de canales de denuncia.

Por su parte MESICIC recomienda definir claramente las competencias entre entidades porque es posible que estas no estén claramente definidas y que muchas veces esto genere confusión entre los usuarios de los servicios públicos lo cual evidentemente es un desincentivo que reduce la confianza en su efectividad.

#### D) Medidas de protección amplias, criterios para su asignación

En relación con las medidas de protección hay dos aspectos a considerar.

El primero es la amplitud de medidas, que en lo posible deberían de abarcar no solo medidas de protección laboral, sino también medidas de protección personal. Medidas como la imposibilidad de despido o la reasignación laboral deben de hacerse explícitas. Asimismo, medidas como la reubicación personal, la protección policial o el cambio de identidad, también deben considerarse. Sobre el particular, todos los países relatados en los capítulos anteriores cuentan con experiencias sobre el tema, no obstante sería recomendable regular amplias posibilidades aplicables a los diferentes casos particulares que pudieran haber.

El segundo aspecto a considerar son los criterios para su asignación. Al respecto, es recomendable tener un criterio amplio al momento de identificar a los beneficiarios de las medidas de protección.

Tal como se anotó líneas arriba, un denunciante es un potencial testigo y puede también ser víctima, por lo que es importante especificar que las medidas de protección también son aplicables a ellos. Asimismo, un perito, un juez o cualquier interviniente en el proceso de investigaciones también se puede enfrentar a situaciones de peligro, por lo que sería recomendable extender las medidas de protección.

Además es importante considerar la posibilidad de extender la protección a las personas que conforman el círculo cercano de la persona protegida, en tanto el peligro puede extenderse a sus familiares o personas cercanas.

El caso del Reino Unido es un buen ejemplo sobre la flexibilidad del criterio para considerar la protección de todas aquellas personas que se consideren amenazadas o en peligro a raíz de una denuncia de corrupción.

No obstante, hay que considerar que el uso de estos mecanismos son excepcionales por el coste y por la naturaleza de las medidas de protección.

#### E) Sanciones para infractores

Por lo general, los sistemas de denuncia y de protección de denunciantes requieren de una pulcra actitud por parte de los funcionarios, pues una negligencia o el dolo intencionado puede ocasionar peligros adicionales para los denunciantes. Asimismo, en sistemas débiles es de esperar que los denunciantes estén sujetos a represalias por parte de las personas denunciadas.

Por ello es importante establecer disposiciones orientadas a sancionar estas conductas, siendo un ejemplo sobre el tema la regulación francesa en el ámbito penal. Así también lo ha establecido el Consejo de Europa que ha considerado la necesidad de generar “riesgos” para quienes cometen estas conductas; similar posición tiene MESICIC que dispone la creación de sanciones de distinta naturaleza por estas conductas.

Un aspecto importante es también castigar a quienes hagan mal uso de los mecanismos institucionales de denuncia y de protección de denunciantes, es por ello que el Consejo de Europa ha

recomendado también castigar a quienes hagan denuncias de mala fe posición concordante con varios países como Perú y México.

#### F) Especificación de medidas procesales

Tal como lo recoge la Ley Modelo de la OEA y diferentes legislaciones, es importante establecer medidas procesales específicas que regulen la recepción de la denuncia y de la solicitud de protección, la calificación de las mismas, el otorgamiento de medidas de protección, así como el mantenimiento, extinción o conmutación de las mismas.

Asimismo, es importante establecer recursos de impugnación, en su caso, y sean contrastables. Esto genera mayor confianza en los denunciantes y usuarios de los mecanismos de denuncia y protección aumentando las garantías ofrecidas.

Un aspecto importante sugerido por el Consejo de Europa es revertir la carga de la prueba en el ámbito laboral en tanto controla las condiciones del centro laboral y se encuentra en mejores condiciones para sustentar o de ser el caso desmentir el perjuicio que pudiera estar ocasionando a cualquier trabajador denunciante.

#### G) Condiciones de operabilidad

Los mecanismos de denuncia y de protección diseñados por las normas carecen de efectividad si es que no se garantizan adecuados medios para su funcionamiento. De ahí es que es importante asegurar condiciones adecuadas para su operabilidad como por ejemplo presupuestos suficientes y personal capacitado, entre otros.

Asimismo, el Consejo de Europa ha recomendado establecer mecanismos que permitan controlar y evaluar el funcionamiento de las leyes de denuncia y protección de denunciantes. El Reino Unido tiene experiencia en el tema.

Por su parte, MESICIC ha considerado que una forma de fortalecer el trabajo de las instituciones anticorrupción es fomentar la cooperación internacional, ya sea en la cooperación para ejecutar medidas de protección, diligencias judiciales o, de ser el caso, en la capacitación y fortalecimiento de habilidades para el ejercicio de la Función Pública. El Reino Unido es un buen ejemplo de la posibilidad de apoyar el trabajo de protección a los denunciantes a través de la cooperación internacional.

#### G) Campañas de sensibilización para la lucha contra la corrupción focalizadas y con objetivos claros y definidos

Como lo señala el Consejo de Europa, el trabajo de sensibilización con la sociedad civil es necesario porque a través de estrategias y campañas bien diseñadas fomenta cambios culturales para favorecer la denuncia de irregularidades, tal como diferentes países han considerado a través de sus campañas anticorrupción relatadas en este texto.

No obstante, el éxito de estas está condicionado a la definición de un objetivo claro y un público receptor plenamente identificado, a diferencia de campañas generales cuyos resultados no son esperables en el mediano y corto plazo.

Siendo así, es recomendable que las estrategias de sensibilización y difusión de mecanismos de denuncia de actos de corrupción, deberían generarse como parte de un plan integral de lucha contra la corrupción, que a su vez responda a la ejecución de la política pública anticorrupción, para asegurar su permanencia en el tiempo. En este sentido, se debe evitar que las citadas estrategias se generen solo como respuesta a situaciones mediáticas vinculadas a escándalos de corrupción en la Administración Pública.



## Bibliografía y otras referencias

### Bibliografía

- Alistar, Víctor (2008). The protection of whistleblowers in Romania. Presentación realizada en la 13 International Anti-Corruption Conference de Atenas, Grecia.
- Icek Ajzen (1985). "From Intentions to Actions: A Theory of Planned Behavior", en *Action-control: From cognition to behavior*. Springer, Heildeberg J. Kuhl y J. Beckmann eds.
- Karklins, Rasma (2005). *The system made me do it: corruption in post-communist societies*. Nueva York, Armonk.
- Khan, Mohammad Mohabbat (2003). "Political and Administrative Corruption: Concepts, Comparative Experiences and Bangladesh Case". *Asian Affairs*.
- Malen, Jorge (2002). *La Corrupción: Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona, GEDISA editorial.
- Myers, Anna. "Whistleblowing – The UK Experience" en Calland y Dehn (eds.), *Whistleblowing Around The World. Law, Culture and Practice*. Open Democracy Advice Centre (ODAC), Cape Town, South Africa; Public Concern At Work (PCAW) The British Council, Londres.
- Pozsgai, Joseph (2012). Citizens´s corruption tolerance in Perú: A behavioral approach. Universidad de Tsukuba, Tsukuba (Unpublished thesis).
- Sánchez, Francisco (2010). La protección de denuncias de hechos de corrupción: La regulación del *whistleblowing* en el Derecho comparado. Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Shleifer, Andrei, and Robert Vishny (1993). "Corruption" *Quarterly Journal of Economics*. Harvard University, Massachusetts.
- Solimano, Andrés, Vito Tanzi y Felipe Del Solar (2008). *Las Termitas del Estado, Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo*. Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Uslaner, Eric (2008). *Corruption, Inequality, and The Rule of Law: The Bulging Pocket Makes the Easy Life*. Cambridge University Press, Nueva York.

### Instrumentos Legales

- Convención Interamericana Contra la Corrupción, de la Organización de los Estados Americanos.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de la Organización de las Naciones Unidas.
- Convención de Derecho Civil sobre Corrupción y la Convención de Derecho Criminal sobre Corrupción, del Consejo de Europa.
- Código de Procedimientos Penales de Francia (original en lengua francesa).
- Código del Trabajo de Francia
- Convención contra el Soborno Internacional, de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).
- Convenio específico para la protección de los intereses financieros de las comunidades europeas y la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las comunidades europeas o de los estados miembros.
- Decreto 102/99, Argentina que crea la Oficina Anticorrupción.
- Directiva Nº 006-2011-CG/GSND: Sistema Nacional de Atención de Denuncias (SINAD), México.
- Directrices para la aplicación de los sistemas de denuncia de irregularidades en el cumplimiento de la ley de protección de datos francesa en relación con la tecnología, los sistemas de archivo de datos de información y de las libertades de Francia.

- Documento de Santiago para la Lucha Contra la Corrupción del Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC).
- Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos, Departamento de Cooperación Jurídica de la OEA.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, México.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, México.
- Ley Nº 20.205, Ley que protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad, Chile.
- Ley Nº 18.834, Estatuto Administrativo, Chile.
- Ley de Bases Generales de la Administración del Estado.
- Ley Nº 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, Chile.
- Ley Nº 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Chile.
- Ley de Protección de Datos de Francia.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, México.
- Ley 29542, Ley de Protección al Denunciante en el Ámbito Administrativo y de Colaboración Eficaz en el Ámbito Penal, Perú.
- Ley 27378, Ley que Establece Beneficios por Colaboración Eficaz en el Ámbito de la Criminalidad Organizada, Perú.
- Ley 571/2004, Ley de Protección de los denunciantes de corrupción, Rumanía.
- Ley 682/2002, Ley de protección de Testigos, Rumanía
- Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos del Proceso de Atención Ciudadana, Secretaría de la Función Pública, México.
- Plan de Acción para Luchar Contra la Delincuencia Organizada de 1997.
- Public Interest Disclosure Act (PIDA), Reino Unido.
- Resolución del Parlamento Europeo Nº. 1729, del año 2010.
- Reglamento Interno de la Dirección de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción aprobado por Resolución del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Nº. 749/00.
- Resolución 458/2001 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que aprueba el Plan de Acción de la Oficina Anticorrupción.
- Tratado Constitutivo de la Unión Europea.

## Páginas web

Action fraud, Reino Unido.  
Agencia Anticorrupción de Serbia,  
Anticorruption Authorities, portal web.  
Banco Mundial. Indicadores de Gobernabilidad.  
Czech Republic Unit Combating Corruption and Financial Crimes, República Checa.  
Comisión Nacional de Informática y Libertades, Francia.  
Comisión de Alto Nivel Anticorrupción del Perú.  
Consejo de Europa. Grupo de Estados Contra la Corrupción de Europa.  
Contraloría General de la República del Perú.  
Contraloría General de la República de Chile.  
Defensoría del Pueblo, Perú.  
Department for Business Innovation and Skills, Reino Unido.  
Department for employment and learning, Reino Unido.  
Departamento de Servicio Civil de Chile.  
Dirección General de Atención Ciudadana, SFP México.  
Directorate for Anticorruption Initiative (DACI), Montenegro.  
Freedom House.  
La Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL), Francia.  
Gobernación Mexicana.  
Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, OEA.  
Ministerio del Interior de República Checa.  
Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Argentina.  
Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDD).  
Office of the Civil Service Commissioners (Oficina de los Comisionados del Servicio Civil), Rumanía.  
Organización No Gubernamental Acción Ciudadana de Guatemala, Capítulo Guatemalteco de  
Transparencia Internacional.  
Oficina Anticorrupción de Argentina.  
Public Concern at Work Reino, Unido.  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).  
Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal Mexicano.  
Servicio de Administración Tributaria (SAT), México.  
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), México.  
Transparencia Internacional.  
The Comptroller and Auditor General, National Audit Office, Reino Unido.  
The National Anticorruption Directorate (DNA), Rumanía.  
U4 Anti-Corruption Resource Centre.

## Documentos

Documento "Blowing the whistle to a prescribed person", Reino Unido.  
Informe de Reino Unido del Programa Piloto de Implementación de la Convención de Naciones  
Unidas Contra la Corrupción, 2011.  
PROETICA (2012). VII Encuesta Nacional Anticorrupción. PROETICA, Lima.  
Transparencia Internacional (2012). Índice de Percepción de la Corrupción 2012. TI, Berlín.  
Transparencia Internacional (2009). Informe Global de la Corrupción 2009. TI, Berlín.

Organización de los Estados Americanos (2007). Informe Hemisférico de la Segunda Rinda de Análisis del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción. OEA, Washington DC.

Parlamento Europeo: Reporte sobre estado de la legislación sobre protección de denunciantes en los países europeos, 2011.

Transparency International (2013). Enhancing Whistleblower Protection through the UN Convention against Corruption (UNCAC). TI, Berlín.

UNODC (2010). Self-Assessment for United Nations Convention against Corruption. Chapters III and IV. UNODC, Viena.

UNODC (2012). Country review Report of the United Kingdom. UNODC, Viena.

UNODC (2012). Country review Report of France. UNODC, Viena.

YouGov Survey Results 2011.

### Otras referencias

“The Business Case against Corruption” (2008), publicación conjunta entre the International Chamber of Commerce, Transparency International, the United Nations Global Compact y the World Economic Forum Partnering Against Corruption.

Initiative (PACI), disponible en: <http://www.weforum.org/pdf/paci/BusinessCaseAgainstCorruption.pdf>

“El precio de la corrupción”, disponible en la Página Web del Banco Mundial: <http://www.bancomundial.org/temas/anticorrupcion/precio.htm>

“Fighting corruption: From intentions to results” discurso pronunciado por Cecilia Malmstrom en el “Second Regional Workshop on the EU Anti-Corruption Report”, celebrado en Gotemburgo (Suecia) en marzo de 2013. Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-187\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-187_en.htm)





**EUROsociAL** es un programa de cooperación regional de la Unión Europea con América Latina para la promoción de la cohesión social, mediante el apoyo a políticas públicas nacionales, y el fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo. EUROsociAL pretende promover un diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas en torno a la cohesión social. Su objetivo es contribuir a procesos de reforma e implementación en diez áreas clave de políticas, en ciertas temáticas, seleccionadas por su potencial impacto sobre la cohesión social. El instrumento del que se dota es el de la cooperación institucional o aprendizaje entre pares: el intercambio de experiencias y la asesoría técnica entre instituciones públicas de Europa y de América Latina.

Consortio Liderado por



Socios Coordinadores



Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina

En los últimos años, América Latina ha avanzado de manera reseñable a la hora de situar la corrupción en las agendas gubernamentales. Han mejorado los marcos legales e institucionales, la mayoría de los países se han adherido a diferentes tratados internacionales y se han dado pasos importantes en materia de transparencia y acceso ciudadano a la información pública.

En el marco de estas actuaciones, resulta imprescindible articular sistemas de recepción de denuncias de actos de corrupción que ofrezcan una adecuada protección a los denunciantes e incentiven la participación ciudadana en la erradicación de un problema que, pese a los mencionados avances, continúa siendo uno de los principales desafíos que afrontan las democracias de la región.

El presente estudio atiende a la demanda planteada por diferentes instituciones latinoamericanas participantes en EUROsocial, que solicitaron un trabajo analítico comparado que les permitiera identificar y conocer buenas prácticas de América Latina y Europa relacionadas con sistemas de denuncia, protección de denunciantes y campañas de sensibilización para la lucha contra la corrupción. Se refuerzan así los espacios de intercambio y aprendizaje entre los actores implicados en estas cruciales materias.

