

Capítulo 4

Implementar la protección de denunciantes en el Perú

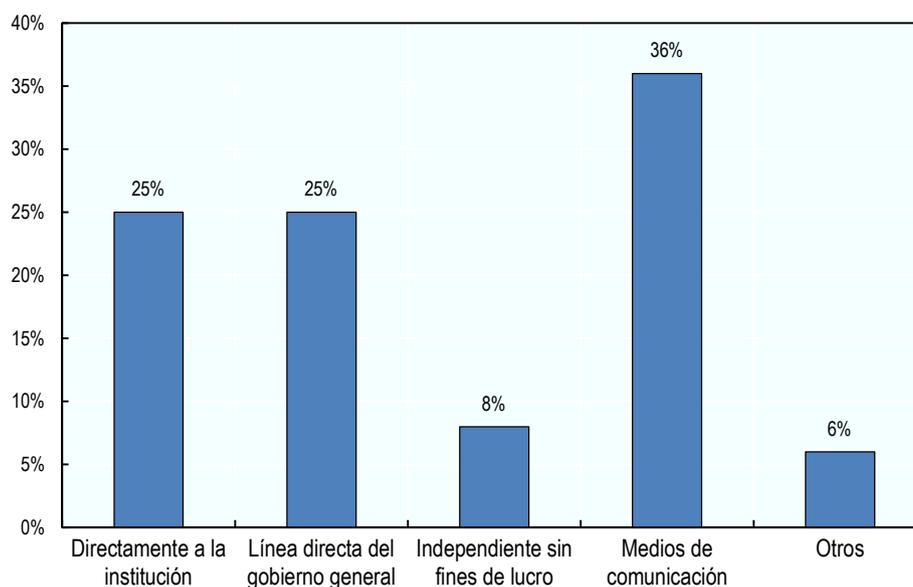
Existe un consenso general entre los responsables de formulación de políticas de que es necesaria una protección eficaz de los denunciantes para promover la transparencia, promover la integridad y detectar conductas indebidas. Con este fin, Perú, al igual que varios países de la OCDE, promulgó una ley dedicada a la protección de los denunciantes. Este capítulo ofrece una revisión y análisis del sistema de protección de denunciantes del Perú y propone un conjunto de acciones para su consideración. Si bien se han adoptado medidas importantes para proteger a los denunciantes y salvaguardar la integridad, en la presente sección se recomienda que el Perú haga esfuerzos adicionales para fortalecer dichas protecciones, aumentar la conciencia y examinar y evaluar sistemáticamente su sistema de denuncias.

Nota: Los datos estadísticos para Israel son proporcionados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, de Jerusalén Este y de los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Proteger a los denunciantes promueve una cultura de rendición de cuentas e integridad y facilita la denuncia de malas conductas, fraude y corrupción. Los empleados tienen acceso a información actualizada sobre las prácticas vigentes en sus lugares de trabajo y suelen ser los primeros en reconocer las violaciones (UNODC, 2015). Proporcionar una protección eficaz para los denunciantes coadyuva hacia una cultura organizacional abierta en la que los empleados no sólo son conscientes de cómo informar, sino que también tienen confianza en el reporte, en las medidas de protección y en los mecanismos de seguimiento puestos en marcha.

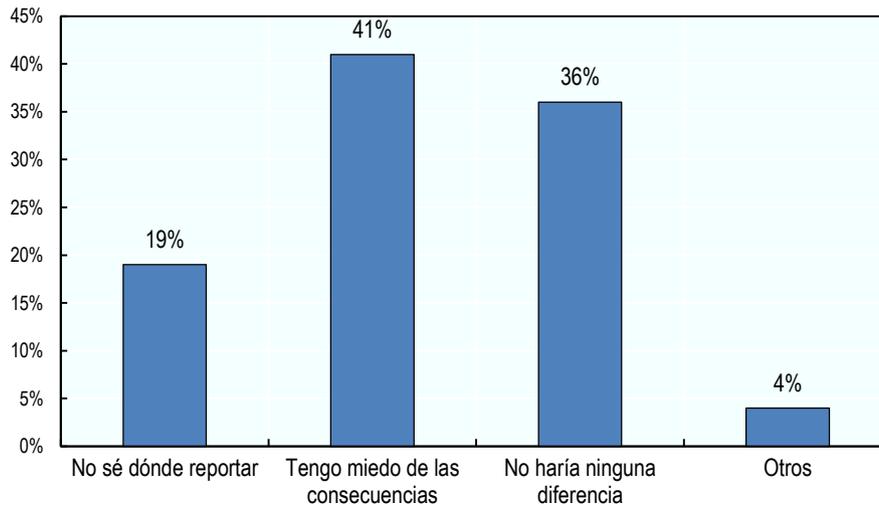
El Barómetro Global de Corrupción ofrece algunas perspectivas interesantes. Cuando se les preguntó si reportarían una falta de conducta, el 81% de los encuestados dijo que sí, mientras que el 19% dijo que no. La Figura 4.1 muestra que entre los que respondieron "sí", la mayoría preferiría informar a los medios de comunicación; lo cual ha sido confirmado en entrevistas realizadas en el Perú. A su vez, la Figura 4.2 explora por qué algunos ciudadanos se abstendrían de informar. Los resultados muestran que la mayoría de los encuestados en esta categoría creen que informar no produciría ninguna diferencia, o tendría miedo de las consecuencias.

Figura 4.1. **Los peruanos dispuestos a denunciar las irregularidades lo harían principalmente a los medios de comunicación**



Fuente: Datos basados en el Barómetro Global de Corrupción de Transparency International (2013), www.transparency.org/gcb2013.

Figura 4.2. Las razones por las que los peruanos pueden optar por no denunciar las irregularidades

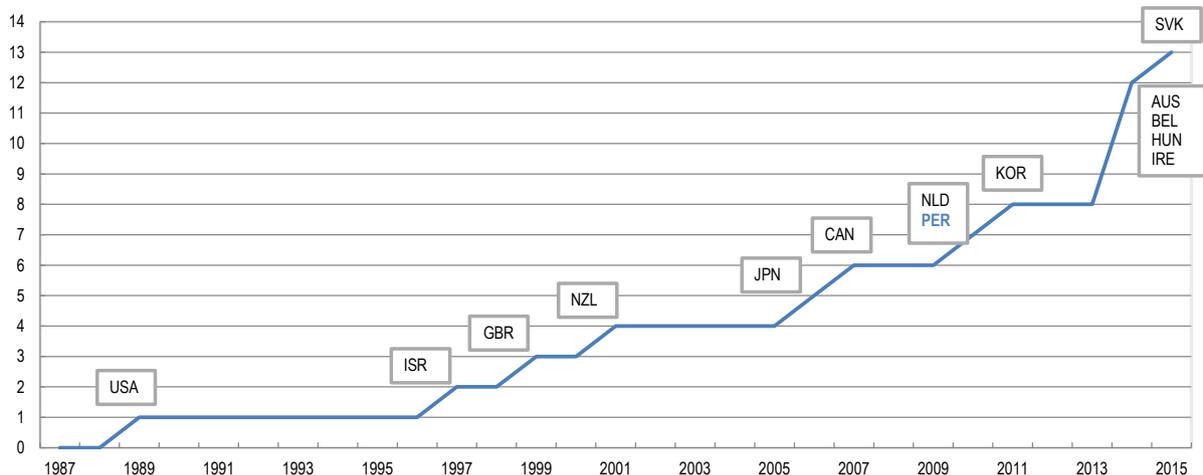


Fuente: Datos basados en el Barómetro Global de Corrupción (2013a), www.transparency.org/gcb2013.

La traducción de la protección del denunciante a una ley específica da soporte legal y estructura los mecanismos bajo los cuales las personas pueden revelar las faltas reales o percibidas, las protege contra las represalias y al mismo tiempo puede ayudarlas a presentarse y denunciar las irregularidades.

Las leyes de protección de denunciantes están entrando en vigor en un número creciente de países de la OCDE. De hecho, en la última década, muchos de estos han desarrollado un marco legal específico para proteger a los denunciantes. Más países de la OCDE han establecido leyes dedicadas a la protección de denunciantes en los últimos cinco años que en el último cuarto de siglo (Figura 4.3). El Perú no es la excepción. El país ha demostrado esfuerzos para brindar protección a los denunciantes mediante el desarrollo de un marco legal específico para este fin. La protección de los denunciantes es la última línea de defensa para salvaguardar el interés público.

Figura 4.3. Entrada en vigor de leyes de protección de denunciantes: Un cronograma



Nota: Los datos estadísticos para Israel son proporcionados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, de Jerusalén Este y de los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Sin embargo, la adopción de una ley integral de protección de denunciantes no es más que una parte de un marco eficaz de denuncia de irregularidades, y es insuficiente por sí misma para promover eficazmente una cultura de apertura e integridad que apoye a los denunciantes. Además, las campañas periódicas de concientización que se adaptan específicamente a cada contexto son fundamentales para mejorar la percepción pública de los denunciantes. Las campañas de concientización son más eficaces para establecer percepciones positivas de los denunciantes cuando se asocian con medidas concretas adicionales como la toma de decisiones transparentes y soluciones claras. Tales medidas demuestran que los directivos de alto rango y los responsables de la toma de decisiones están comprometidos a "acompañar la jornada".

El marco normativo de denuncias de los peruanos está diseñado principalmente para proteger a los servidores públicos. Sin embargo, también abarca a los ciudadanos y a aquellos que se encuentran bajo regímenes laborales temporales, que están protegidos cuando denuncian las faltas que ocurren en una entidad pública. Para los propósitos de esta revisión, el foco se colocará en las políticas que buscan proteger directa e indirectamente a los denunciantes en el lugar de trabajo, incluyendo servidores públicos, contratistas y proveedores, independientemente de su régimen laboral.

A pesar de la naturaleza dedicada y amplia cobertura, las políticas de denunciantes del Perú no deberían ser implementadas como un "escudo de cartón". Un "escudo de cartón" es una política endeble que proporcionaría protección simbólica por revelar un conjunto limitado de conductas indebidas a audiencias públicas específicas predispuestas, al mismo tiempo de no proteger adecuadamente a los denunciantes que pudieran haber puesto en peligro sus medios de vida exponiendo actos ilícitos en beneficio de la organización o el público. Las leyes de denunciantes deben ser vistas como "escudos metálicos" detrás de los cuales un denunciante está a salvo de represalias (Devine y Walden, 2013). Perú debe asegurarse de que sus políticas en este sentido son escudos metálicos que realmente facilitan la denuncia de actos ilícitos y protegen a los denunciantes en forma eficaz contra represalias. Para ello, por las razones examinadas a continuación, el Perú debería considerar el fortalecimiento de las protecciones, asegurar la rendición de cuentas de los destinatarios de denuncias de denunciantes, aumentar la concientización, realizar evaluaciones e incrementar el uso de datos analíticos.

Fortalecimiento de las protecciones

Para mitigar el riesgo de que los denunciantes presenten informaciones que pueden no constituir divulgaciones protegidas y para evitar exponerlos potencialmente a riesgos innecesarios y sobrecargar el sistema de admisión con casos no aplicables, el Perú debería aclarar la naturaleza de una divulgación protegida

Uno de los principales objetivos de los sistemas de protección de denunciantes es promover y facilitar la denuncia de actividades "ilegales, poco éticas o peligrosas" (Banisar, 2011). El Artículo 1 de la Ley No. 29542 del Perú estipula que los hechos relativos a actos arbitrarios o ilegales, que tienen lugar en una entidad pública y pueden ser investigados y sancionados administrativamente, constituyen divulgaciones protegidas. Los hechos arbitrarios e ilegales se definen en más detalle en el Artículo 3 para incluir los actos u omisiones cometidos por servidores públicos que incumplen leyes o amenazan al servicio público. Esta definición algo vaga y general puede causar

confusión e incertidumbre por parte de posibles denunciantes y puede disuadirlos de presentarse.

La clasificación precisa de los elementos de divulgación que merecen protección es vital para la claridad y la confianza del público en el proceso. El marco jurídico debe proporcionar una definición clara de lo que constituye una divulgación protegida y debe especificar cuáles actos exigen su divulgación, incluyendo violaciones a los códigos de conducta, reglamentos o leyes; desperdicio o mala gestión; abuso de autoridad; peligros para la salud o seguridad pública o actos corruptos (Devine y Walden, 2013). Sin embargo, debe existir un punto medio entre la prescripción excesiva, que requiere que el denunciante tenga un conocimiento detallado de las disposiciones legales pertinentes y un marco general demasiado difuso que permitiría denuncias ilimitadas. Demasiadas denuncias pueden desalentar la resolución interna de los problemas dentro de una organización (Banisar, 2011).

Las categorías de infracciones, esbozadas en la figura 4.4, y extraídas de las leyes existentes de protección de denunciantes en los países de la OCDE, abarcan una amplia gama de temas que justifican el estado de divulgaciones protegidas. En total, 11 países de la OCDE consideran implícita o explícitamente todas las categorías de infracciones enumeradas como constituyendo divulgaciones protegidas.

De hecho, mientras que los sistemas de denunciantes en algunos de estos países explicitan las denuncias que se consideran protegidas, otros adoptan un enfoque que proporciona la protección de un paraguas para estas divulgaciones de manera más general. El sistema del Perú, delineado por la Ley No. 29542, se incluye en esta última categoría, ya que proporciona protección general para hechos relativos a actos arbitrarios o ilegales. Sin embargo, un alcance tan amplio puede dar a los posibles denunciantes un sentido inexacto de confianza, en el sentido que su denuncia está protegida en la práctica.

Existe la preocupación de que la denuncia no pueda ser protegida a pesar del amplio alcance de la protección prevista por la Ley No. 29542. Tales preocupaciones parecen confirmarse por las respuestas a la Encuesta de la OCDE sobre Protección de Denunciantes de 2014, en la que el Perú respondió que las divulgaciones protegidas se limitan actualmente a las siguientes categorías:

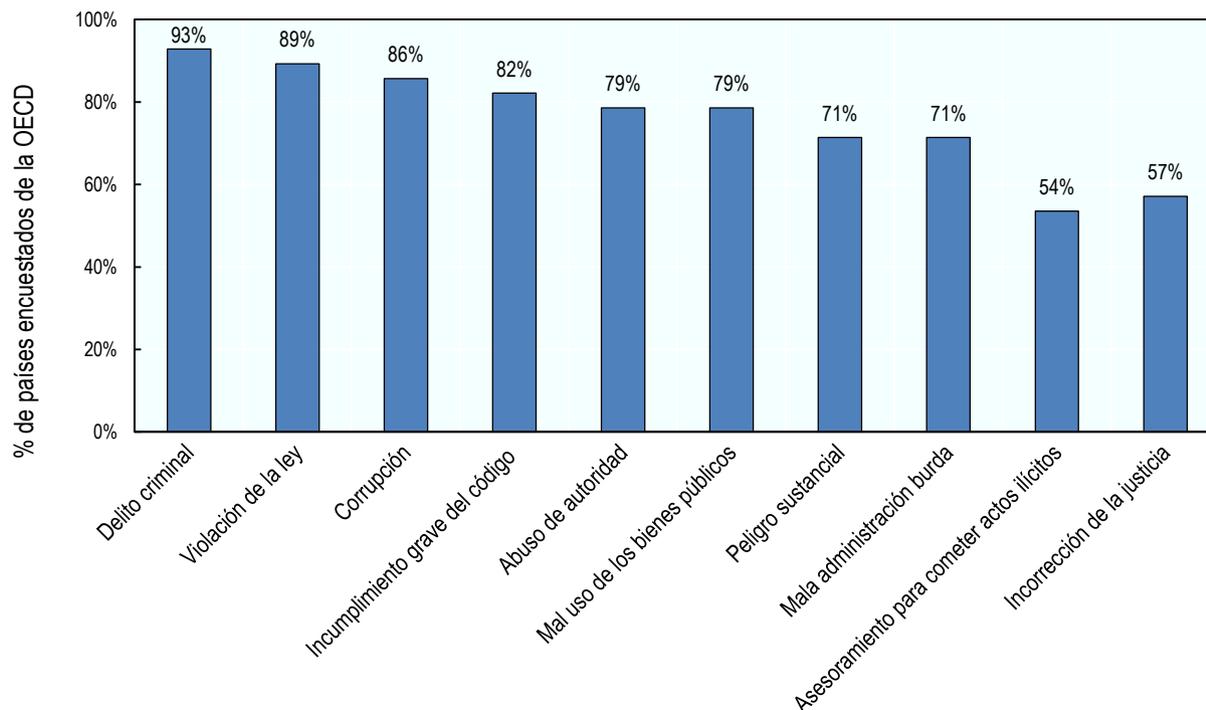
- una violación de la ley, regla o regulación
- una violación grave de un código de conducta
- un error judicial ha ocurrido o es probable que ocurra;
- una mala administración burda en el sector público
- un mal uso de fondos públicos o un bien público
- abuso de autoridad.

Al mismo tiempo, las respuestas de la encuesta dejaron claro que el Perú no proporciona protección para las denuncias relativas a:

- un delito que ha sido cometido, que está siendo cometido o que es probable que sea cometido
- un acto u omisión que crea un peligro sustancial y específico para la vida, la salud o la seguridad de las personas o para el medio ambiente, salvo un peligro inherente al desempeño de las funciones de un servidor público

- tipos de actos ilícitos comprendidos en el término "corrupción", tal como se definen en la(s) ley(es) nacional(es)
- dirigir o asesorar conscientemente, a que una persona cometa un acto ilícito.

Figura 4.4. **Categorías de actos ilícitos que podrían constituir una denuncia protegida en los países de la OCDE y en el Perú**



Nota: A los encuestados se les hizo la siguiente pregunta: "¿Cuál de las siguientes faltas constituye una denuncia protegida?" Los errores señalados como posibles opciones de respuesta en la encuesta de la OCDE 2014 sobre la Protección del Denunciante del Sector Público fueron: Una violación de ley, regla o regulación; una violación grave de un código de conducta; una mala administración en el sector público; un mal uso de los fondos públicos o de un bien público; abuso de autoridad; se ha cometido o se está cometiendo o se puede cometer un delito; un acto u omisión que crea un peligro sustancial y específico para la vida, la salud de la seguridad de las personas o para el medio ambiente, que no es un peligro inherente al desempeño de las funciones del servidor público; tipos de actos ilícitos comprendidos en el término "corrupción", tal como se definen en la(s) ley(es) nacional(es); dirigir o asesorar conscientemente a una persona para que cometa un acto ilícito (como se ha expuesto anteriormente). 27 países de la OCDE respondieron a esta pregunta de la encuesta.

Fuente: Encuesta de la OCDE sobre la protección de los denunciantes en el sector público (2014).

Para mitigar la eventualidad de que los denunciantes presenten información que no puede ser considerada como una denuncia protegida, potencialmente exponiéndolos a riesgos innecesarios y sobrecargando el sistema de admisión con casos no aplicables, el Perú tal vez deba considerar un enfoque más detallado y equilibrado similar al sistema en vigor en el Reino Unido. La legislación del Reino Unido ofrece un enfoque equilibrado con una definición detallada que incluye excepciones (Recuadro 4.1).

Recuadro 4.1. Una definición detallada de las denuncias protegidas en el Reino Unido

Parte IV - A: Denuncias protegidas

43A: Significado de "denuncia protegida"

En esta Ley una "denuncia protegida" significa una denuncia calificada (como se define en la Sección 43B) que es realizada por un trabajador de acuerdo con cualquiera de las Secciones 43C a 43H.

43B: Denuncias que califican para protección

(1) En esta Parte una "denuncia calificada" significa cualquier denuncia de información que, en la creencia razonable del trabajador que la realiza, tiende a mostrar uno o más de los siguientes:

- (a) un delito ha sido cometido, está siendo cometido o es probable que sea cometido;
- (b) una persona ha incumplido, está incumpliendo o es probable que no cumpla cualquier obligación legal a la que está sujeto,
- (c) un error judicial ha ocurrido o es probable que ocurra;
- (d) la salud o la seguridad de cualquier persona ha sido puesta en peligro, está siendo puesta en peligro o es probable que esté en peligro,
- (e) el medio ambiente ha sido, está siendo o puede ser dañado, o
- (f) la información que tiende a mostrar cualquier asunto que se encuentre dentro de cualquiera de los párrafos anteriores ha sido, es o es probable que se oculte deliberadamente.

(2) A los efectos de la sub-Sección (1), no importa si el incumplimiento relevante ocurrió, ocurre o ocurriría en el Reino Unido o en otro lugar, y si la ley que se le aplica es la del Reino Unido o la de cualquier otro país o territorio.

(3) La divulgación de información no es una denuncia calificada si la persona que hace la divulgación comete un delito al hacerlo.

(4) La divulgación de información sobre la cual se podría realizar una demanda de privilegio profesional legal (o, en Escocia, violar la confidencialidad entre cliente y consejero legal profesional) en procedimientos legales, no es una denuncia calificada si es realizada por una persona a quien la información se había divulgado en el curso de la obtención de asesoramiento jurídico.

(5) En esta parte, "el incumplimiento pertinente", en relación con una denuncia calificada, significa el asunto comprendido en los párrafos (a) a (f) de la sub-Sección (1).

Fuente: UK Public Disclosure Act of 1998, adding Part IV - A to Employment Rights Act of 1996.

El Perú debería considerar aclarar que las denuncias que no conducen a una investigación completa o al enjuiciamiento siguen siendo elegibles para la protección legal

Para facilitar el reporte de lo que los denunciantes interpretan como mala conducta perjudicial para el interés público, los denunciantes deben poder evaluar con alto grado de seguridad si serán elegibles para la protección legal. Basar la elegibilidad para dicha protección en la decisión de investigar las denuncias y posteriormente enjuiciar los delitos relacionados disminuye la certeza en torno a las protecciones legales contra represalias. Esto se debe a que a menudo estas decisiones se adoptan sobre la base de consideraciones

que siguen siendo inaccesibles para el público. De hecho, puede ser más efectivo, en términos de la detección de malas conductas, implementar medidas de facilitación a través de las cuales los denunciantes puedan reportar hechos relevantes que podrían conducir a una investigación o procesamiento. Los denunciantes estarán más predispuestos a informar sobre hechos relevantes si saben que serán protegidos independientemente de la decisión de investigar o enjuiciar.

Sin embargo, a pesar de que la Ley de protección al denunciante, Ley No. 29542, incluye una referencia sobre cómo sus disposiciones modificaron la Ley 27378, que establece la protección de quienes divulgan información relacionada con el crimen organizado, ella no establece por sí misma medidas de protección para los denunciantes cuando los mismos denuncian actos de corrupción que podrían no ser reconocidos como delitos, aunque podrían ser objeto de investigación administrativa. Además, la elegibilidad para la protección jurídica prevista en el Artículo 7 de la Ley No. 29542 parece estar sujeta a la calificación de la denuncia como relacionada con un acto u omisión arbitraria o ilegal, umbral que no puede alcanzarse sin una plena investigación y enjuiciamiento. Por lo tanto, Perú debe considerar aclarar que las denuncias que no conduzcan a una investigación completa o al enjuiciamiento, ya sean criminales o administrativas, pueden aún ser protegidas, a menos que la persona que la realiza supiera que la denuncia era falsa o engañosa.

Para evitar la posible marginalización profesional de los denunciantes, el Perú debería emprender campañas de concientización, permitir una compensación justa a los denunciantes que sufren pérdidas de ingresos y asegurar un reclutamiento justo de los funcionarios basado en el mérito y en el compromiso de promover el interés público

Si bien la Ley No. 29542 del Perú brinda amplia cobertura, incluyendo la protección de ex servidores públicos, cabe señalar que la protección podría extenderse aún más a las posibles pérdidas de ingresos de los denunciantes. Los denunciantes que han sido objeto de represalias pueden sufrir el estigma que se deriva de disputas publicadas con su antiguo empleador. Pueden permanecer desempleados durante largos períodos de tiempo como resultado de ser excluidos de su comunidad profesional y su red de trabajo. Los denunciantes a veces son puestos en la lista negra de futuros empleos dentro de su campo de trabajo.

El marco normativo de los Estados Unidos para la protección de los denunciantes es un ejemplo importante. Los Estados Unidos protegen a los posibles solicitantes de empleo a nivel federal, así como a los actuales y ex empleados federales. Esto ilustra la importancia de una dimensión más amplia e inclusiva para el enfoque de "no escapatoria", que también podría extender la protección a un rango más amplio de personas, incluyendo solicitantes de empleo, desempleados, personas que han sido incluidas en la lista negra y familiares (Chêne, 2009). Por otra parte, los recursos adecuados para las posibles pérdidas de ingresos debidas a conflictos laborales publicados con un ex empleador pueden conducir a una compensación más justa de los denunciantes, mientras que campañas de concientización sobre el papel esencial desempeñado por los denunciantes contribuirán a una percepción más positiva de esos individuos en el mercado de trabajo.

La amenaza de represalias podría incluirse como delito en la legislación peruana

La Ley No. 29542 del Perú prevé la protección de los denunciantes contra el despido injusto por parte de su empleador como resultado de una denuncia de mala conducta. La ley solicita a la Contraloría General (CGR) que adopte medidas que permitan a los denunciantes ejercer recursos en virtud de la Ley Procesal del Trabajo de Perú para hacer cumplir dichas prohibiciones. Para complementar esta prohibición, el Perú debe considerar incluir el ejercicio de represalias contra los denunciantes, así como la amenaza de represalias, como delitos penales en el Código Penal de Perú. La amenaza de un enjuiciamiento criminal puede ayudar a disuadir a los infractores de intimidar a los denunciantes o estimular represalias contra los mismos, y refuerza el mensaje de que las represalias contra los denunciantes no serán toleradas.

En el sistema de protección de denunciantes de Australia, es una ofensa tomar represalias o amenazar con represalias a una persona que haya realizado una denuncia de interés público. Esto también se aplica cuando las personas realizan una supuesta divulgación de interés público, según la Parte 2 - Sub-división B (13), de la Ley de Divulgación de Interés Público de 2013. En Canadá, la Sección 425.1 del Código Penal también penaliza las represalias contra los denunciantes o la amenaza de represalias, bajo ciertas condiciones.

Para garantizar que los posibles denunciantes puedan elegir dónde desearían presentar sus denuncias, el Perú debería proporcionar canales alternativos formalizados a través de los cuales las personas puedan revelar información; opciones internas y externas podrían funcionar simultáneamente

En el Perú, la Contraloría de la República es la autoridad competente para recibir y evaluar las denuncias. La CGR ha establecido un sistema de información, el Sistema Nacional de Atención de Denuncias (SINAD), que permite a los ciudadanos reportar casos de corrupción en la administración pública (OCDE, 2014). Las denuncias pueden ser presentadas en persona a la CGR o a través del sitio web de SINAD. Las oficinas regionales de la CGR también observan el mismo enfoque. Si bien es útil proporcionar a los potenciales denunciantes un canal de divulgación específico, ya sea a través de la CGR central o de las regiones, se debería considerar la posibilidad de agregar canales adicionales a través de los cuales se puedan hacer denuncias protegidas. Los mismos podrían incluir denuncias internas realizadas ante un funcionario superior encargado de denuncias, denuncias externas ante un organismo designado (CGR) y denuncias externas ante el público o ante los medios de comunicación.

Se ha recomendado que las circunstancias individuales de cada caso determinen el canal de denuncias más apropiado (Council of Europe, 2014). Como tal, una variedad de canales deben estar disponibles para adaptarse a las circunstancias. Los denunciantes podrían beneficiarse de tener una variedad de canales a través de los cuales puedan revelar la información. Como se señala en la Guía de UNODC sobre Buenas Prácticas en la Protección de Denunciantes y en la Guía Técnica de UNODC sobre la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, los canales de presentación de informes no deben limitarse los reportes internos dentro de una organización o directamente a las autoridades externas. En su lugar, ambos niveles deben operar simultáneamente para que los posibles denunciantes puedan elegir ante quién desean presentar sus denuncias. Las personas que deciden informar internamente también deben ser capaces de presentar sus denuncias ante un organismo externo si las denuncias internas no produjeron los efectos deseados en un plazo razonable. Además, los denunciantes potenciales deben tener acceso

directo a los organismos externos de revisión, omitiendo así el elemento interno del proceso de denuncia si temen y tienen motivos para pensar que pueden ser reprimidos por el mecanismo interno de su organización. A pesar de los caminos asignados de divulgación, se debe proveer a los denunciante la oportunidad de decidir a quién revelar y dentro de qué parámetros se les permite hacerlo de forma voluntaria y con mayor facilidad.

La información interna es un canal que los denunciante tienden a explorar primero. Esto es cierto de forma general: "La gente en el Reino Unido, Turquía y Corea del Sur prefiere denunciar a través de un procedimiento interno formal" (Transparency International, 2009). Sin embargo, a pesar de que los empleadores deberían reaccionar apoyando, y de forma responsable, a los denunciante mediante la ejecución de la letra de la ley o en conformidad con las políticas de la organización, la realidad es que algunos no lo hacen. En estos escenarios, a menudo el denunciante teme la indiferencia de su empleador o siente que debe revelar externamente a fin de garantizar una respuesta oportuna y bien recibida que afectará el cambio y pondrá fin a la mala conducta. Optar por divulgaciones externas como primera opción puede ser indicativo de una cultura organizacional cerrada, en la que la dirección no es responsable o no está dispuesta a proteger a sus empleados (ODAC, 2004).

Los empleados que se enfrentan a actos ilícitos deben ser capaces de divulgar dicha información primero internamente, sin temor a represalias y como una alternativa al canal CGR. Un camino sin obstáculos, libre de reprimendas y castigos, puede allanar el camino para una cultura organizacional abierta entre el divulgador y la administración. Esta actitud proveniente de la dirigencia debe ser establecida por la administración y llegar a toda la organización. Con el fin de proporcionar una variedad de canales de divulgación y ofrecer a los denunciante la opción de divulgar internamente, el Perú debería considerar la designación de funcionarios superiores encargados de la divulgación dentro de la administración de cada organización. Las organizaciones deberían operar bajo la premisa de que los empleados que se presentan a la administración con la divulgación de malas conductas, preguntas y consejos recibirán apoyo y estímulo por parte de la administración. La administración observaría las medidas establecidas para proteger a aquellos empleados que denuncien e investigaría las acusaciones de la forma correspondiente. Permaneciendo receptiva a las denuncias y fomentando la divulgación como un método de detección, la administración podría mitigar el daño a su reputación que de otro modo podría producirse debido a la necesidad de una divulgación externa.

En Canadá, los empleados tienen tres opciones diferentes en términos de denunciar conductas indebidas. Su primera opción es hacer divulgaciones protegidas a sus supervisores. Además, pueden revelar conductas indebidas al funcionario superior encargado de la divulgación designado en su organización quien recibe, registra y revisa las denuncias de actos ilícitos, lleva a cabo las investigaciones y hace recomendaciones al jefe ejecutivo acerca de las medidas correctivas que deben adoptarse en relación con el hecho ilícito en cuestión. Los funcionarios superiores encargados de la divulgación también tienen funciones de liderazgo clave en el aporte de información y asesoramiento a los empleados y supervisores en relación a la ley vigente (Recuadro 4.2).

Por último, si los empleados prefieren no utilizar los canales internos de información, pueden hacer sus denuncias externamente al Comisionado independiente de Integridad del Sector Público, quien protege la identidad del denunciante y actúa sobre las denuncias de mala conducta hechas por funcionarios federales.

Recuadro 4.2. Opciones para hacer una denuncia protegida de actos ilícitos en Canadá

¿Cuáles son sus opciones para hacer una denuncia protegida de actos ilícitos? Conozca sus opciones y pregúntese:

- ¿Con quién me siento cómodo al acercarme si deseo hacer una denuncia?
- ¿Mi organización posee políticas internas sobre cómo hacer una denuncia interna?

Mi supervisor / gerente	Mi funcionario superior	La oficina del Comisionado de Integridad del Sector Público
Puedo presentarme directamente a mi supervisor / gerente para hacer una denuncia interna.	Puedo encontrar las coordenadas de mi funcionario superior en la intranet de mi organización o puedo consultar la lista de funcionarios superiores de la Junta del Tesoro (www.tbs-sct.gc.ca). Si mi organización no ha designado a un funcionario superior, puedo hacer una denuncia a la oficina del Comisionado de Integridad del Sector Público.	Puedo presentarme directamente a la oficina en cualquier momento. No necesito agotar los mecanismos internos antes de hacer una denuncia a la oficina.

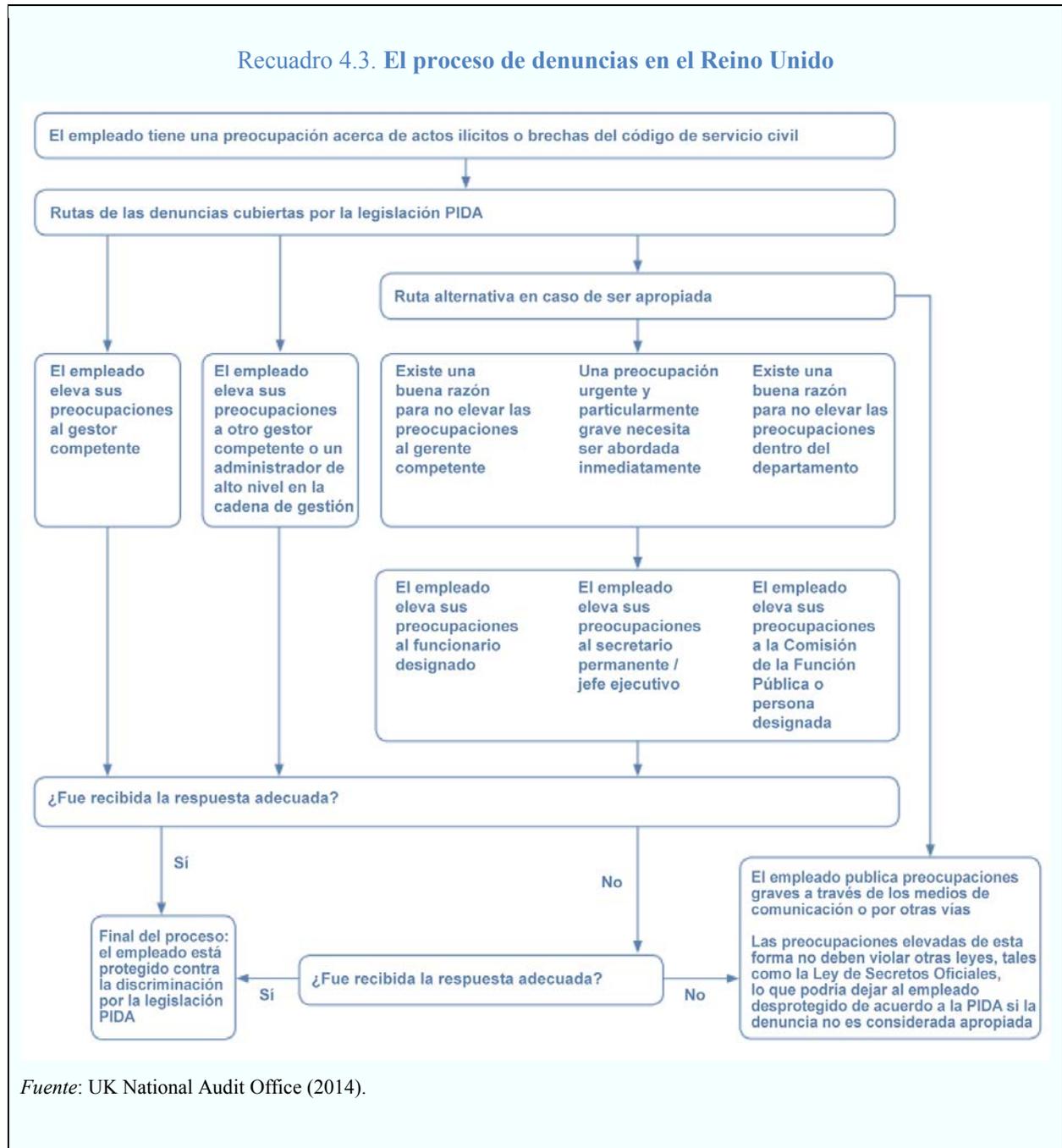
Fuente: Oficina del Comisionado de Integridad del Sector Público de Canadá, <http://psic-ispc.gc.ca/eng/resources/decision-making-guide>.

Al igual que algunos países de la OCDE, el Perú también debería considerar implementar un enfoque en niveles, en el que cada nivel sucesivo requiera un umbral más alto de condiciones a satisfacer para que el denunciante sea protegido. Por ejemplo, el Reino Unido aplica un enfoque "escalonado" en el cual la denuncia puede hacerse a uno de los siguientes "niveles" de personas:

- Nivel 1: Denuncias internas a empleadores o a Ministros de la Corona
- Nivel 2: Denuncias normativas a los organismos a cargo (por ejemplo, la Autoridad de Servicios Financieros o de impuestos internos)
- Nivel 3: Denuncias más amplias a la policía, medios de comunicación, miembros del Parlamento y otras agencias reguladoras no prescritas (Recuadro 4.3).

Si el Perú considera administrar las denuncias a través de un sistema escalonado o no, los canales de divulgación deben estar claramente demarcados y deben facilitar dichas denuncias. Los denunciantes pueden carecer de confianza en el sistema o pueden no sentirse cómodos o no persistir en sus presentaciones. La disponibilidad de canales no es suficiente para hacer que un proceso confuso sea más claro. Opuestamente, este proceso debe ir acompañado de una explicación de los pasos a seguir y de los procesos que deben ser observados para asegurar que los denunciantes no sólo estén bien informados sobre ante quiénes denunciar, sino que también conozcan las posibles repercusiones de la acción. Las repercusiones pueden depender de la instancia ante la cual se denuncia y la materia en cuestión.

Recuadro 4.3. El proceso de denuncias en el Reino Unido



Fuente: UK National Audit Office (2014).

Aumentar la responsabilidad de los destinatarios de las denuncias de los denunciantes

Para promover la coherencia, evitar prejuicios y optimizar el uso de los recursos internos, el Perú debería establecer criterios para guiar a los investigadores en cuanto a si las denuncias merecen una investigación completa

Para ayudar a manejar el volumen de denuncias realizadas a través de sistemas de denunciantes, asignar efectivamente recursos limitados de análisis e investigación y para

umentar la consistencia y transparencia en la toma de decisiones, algunos países miembros de la OCDE han establecido criterios específicos que guían el ejercicio de su discreción, sobre si la investigación formal debería iniciarse o no tras las denuncias de mala conducta.

En los Estados Unidos, por ejemplo, las denuncias protegidas incluyen la mala administración y el derroche de fondos. Para calificar como "flagrante" debe haber algo más que una diferencia de opinión discutible; la capacidad de la agencia para cumplir su misión debe ser parte de la discusión. Del mismo modo, el término "mala administración flagrante" se incluye en el sistema actual en Canadá de acuerdo al párrafo 8 (c) de la Ley de Protección a las Denuncias de Servidores Públicos.

Aunque no se definen explícitamente en la Ley de Protección a las Denuncias de Servidores Públicos, los elementos que la oficina del Comisionado de Integridad del Sector Público de Canadá considera al investigar una denuncia de mala administración flagrante son:

- asuntos de importancia significativa
- errores graves que no son discutibles entre personas razonables
- más que una infracción o negligencia mínima
- acción o inacción de gestión que crea un riesgo de impacto adverso significativo en la capacidad de una organización, oficina o unidad para cumplir con su mandato
- la naturaleza deliberada de la infracción.

Del mismo modo, el sistema de Nueva Zelanda describe el término "irregularidad grave" en la Sección 3(1) de su Ley de Denuncias Protegidas de 2000. Este término incluye lo siguiente:

- uso ilegal, corrupto o irregular de fondos o recursos de una organización del sector público
- un acto, omisión o comportamiento que constituye un riesgo grave para la salud pública, la seguridad pública o el medio ambiente
- un acto, omisión o comportamiento que constituye un grave riesgo para el mantenimiento de la ley, incluida la prevención, investigación y detección de delitos y el derecho a un juicio justo
- un acto, omisión o comportamiento que constituye un delito
- un acto, omisión o comportamiento de un funcionario público que sea opresivo, indebidamente discriminatorio o negligente, o que constituya una mala administración flagrante, ya sea que ocurra antes o después de la entrada en vigor de esta Ley.

A los efectos de la claridad y la seguridad jurídica, los criterios sobre los que se basa la decisión de iniciar una investigación deben enumerarse explícita y precisamente en la legislación. Sin embargo, en la legislación peruana en materia de protección de denunciantes, el carácter genérico de la materia considerada como suficiente para iniciar una investigación no prevé la claridad de los umbrales a considerar. Por lo tanto, el Perú debería establecer una orientación más concreta en las políticas o leyes que proporcionen guías sobre la toma de decisiones con respecto al inicio de investigaciones.

Con el fin de mantener informados a los denunciantes sobre los resultados de sus denuncias y promover la rendición de cuentas, el Perú debería implementar mecanismos de seguimiento y establecer procedimientos de comunicación

Permitir a los denunciantes dar seguimiento al resultado de sus denuncias de actos ilícitos promueve la rendición de cuentas de los destinatarios de dichas denuncias, que a menudo son las divisiones de auditoría interna, de cumplimiento, legales o de investigación de una organización. La capacidad de dar seguimiento a las denuncias también puede conducir a una mejor comunicación entre los denunciantes y los destinatarios de dichas denuncias en casos de información poco clara o insuficiente.

Por ejemplo, la reciente Ley General de Responsabilidades Administrativas de México, que fue aprobada el 18 de julio de 2016 y entrará en vigor el 19 de julio de 2017, elabora un mecanismo mediante el cual se informa a los denunciantes la calificación de la irregularidad denunciada. Las decisiones tomadas en relación a las denuncias deben basarse en motivos transparentes. Por otra parte, tales decisiones pueden ser apeladas, e información adicional puede ser presentada por los denunciantes.

Concientizar

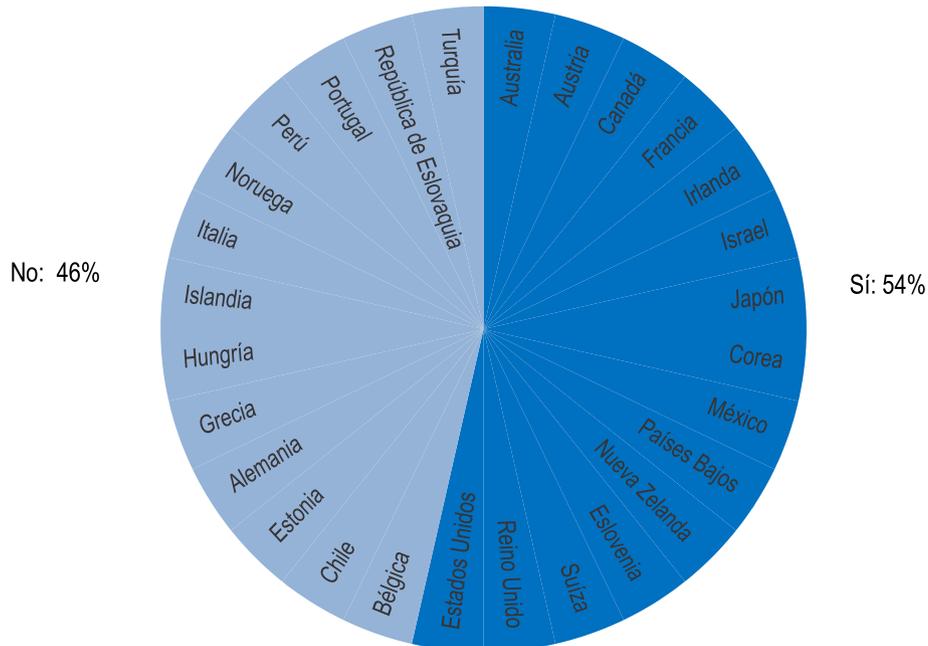
Para aplicar eficazmente la ley, el Perú debería considerar la posibilidad de promover una estrategia de comunicación amplia y emprender mayores esfuerzos de concientización a través de diversos canales

Una cultura organizacional abierta y una legislación de protección a los denunciantes deben ser respaldadas por esfuerzos eficaces de concientización, comunicación, capacitación y evaluación. Dichos esfuerzos empiezan por hacer que los empleados de los sectores público y privado sean conscientes de sus derechos y obligaciones al exponer las conductas ilícitas, como se indica en la Recomendación OCDE del 1998 sobre la mejora de la conducta ética en la función pública. El Principio 4 de la Recomendación enfatiza que "los funcionarios públicos necesitan saber qué protección tendrán a su disposición en casos de denuncia de actos ilícitos". Más importante aún, los empleados y el público deben entender cómo los denunciantes contribuyen al interés público al arrojar luz sobre actos ilícitos que perjudican a la administración y prestación de los servicios públicos y, en última instancia, puede poner en peligro la imparcialidad de la función pública en su conjunto. Una cultura organizacional de apertura es clave para reforzar incentivos y medidas de protección de denunciantes. Finalmente, las campañas de concientización amplias disuadirán a las personas de la noción de que la denuncia es un signo de falta de lealtad con la organización. Las campañas bien orientadas dejan claro que la lealtad de los funcionarios pertenece ante todo al interés público y no a sus directivos.

Con este fin, el Perú ha seguido los pasos de algunos países de la OCDE al adoptar disposiciones expresas dentro de su legislación para garantizar que existan medidas de concientización, de acuerdo con el Artículo 11 de la Ley No. 29542. Sin embargo, estas medidas no parecen estar en vigor en la práctica. La conciencia de los funcionarios públicos peruanos sobre la ley y el SINAD sigue siendo mínima.

Varios países de la OCDE han emprendido amplios esfuerzos de concientización. Sin embargo, sólo 15 tienen actividades tales como la formación de directivos que tienen como objetivo cambiar las percepciones culturales y la actitud del público hacia las denuncias (Figura 4.5). En el caso de Alemania y la República Eslovaca, la protección de los denunciantes se integra en la formación sobre el tema más general de la prevención de la corrupción.

Figura 4.5. Perú indicó que no ofrece actividades para aumentar la conciencia sobre la protección de los denunciantes



Nota: Los datos estadísticos para Israel son proporcionados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, de Jerusalén Este y de los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

A los encuestados se les hizo la siguiente pregunta: "¿Se han llevado a cabo en su país actividades de concientización, como por ejemplo la capacitación de la dirigencia, con miras a cambiar las percepciones culturales y la actitud del público hacia las denuncias?"

Fuente: Encuesta de la OCDE sobre la protección de los denunciantes en el sector público (2014).

La Comisión de la Función Pública del Reino Unido (United Kingdom's Civil Service Commission) sugiere incluir una declaración en los manuales del personal para garantizarles que es seguro plantear inquietudes (Recuadro 4.4). Perú puede aprovechar la publicidad que el nuevo Régimen de la Función Pública ha implementado para facilitar la protección de los denunciantes y aumentar la conciencia de estos mecanismos mediante los materiales e iniciativas existentes de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR).

Recuadro 4.4. Ejemplo de una declaración al personal garantizando protección al elevar preocupaciones

"Animamos a todos los que trabajan aquí a plantear sus preocupaciones. Animamos a los 'denunciantes' dentro de la organización a ayudarnos a corregir aquello que no está en el camino correcto. Si piensa que algo está mal por favor díganos y permítanos la oportunidad de investigar y considerar adecuadamente sus preocupaciones. Le animamos a plantear sus preocupaciones y le garantizamos que no sufrirá ningún tipo de perjuicio por hacerlo."

Fuente: UK Civil Service Commission (2011), *Whistleblowing and the Civil Service Code*, <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2014/02/Whistleblowing-and-the-Civil-Service-Code.pdf>.

Mediante la introducción y aplicación de estas medidas, el Perú puede facilitar la toma de conciencia sobre las denuncias y la protección de los denunciantes. La concientización no sólo mejorará la comprensión de estos mecanismos, sino que también servirá como mecanismo para mejorar las connotaciones culturales a menudo negativas del término "denunciante". Comunicar la importancia de la denuncia, por ejemplo, sobre una perspectiva de salud pública y seguridad, puede ayudar a mejorar la opinión pública de los denunciantes como importantes protectores del interés público. En el Reino Unido, las connotaciones culturales del término "denunciante" han cambiado considerablemente (Recuadro 4.5).

Recuadro 4.5. Cambio de connotaciones culturales de "denunciantes" y "denuncias": El caso del Reino Unido

En el Reino Unido, un proyecto de investigación encargado por Public Concern at Work (preocupación pública en acción) de la Universidad de Cardiff examinó los informes de periódicos nacionales sobre denuncias y denunciantes que abarcaban el período comprendido entre el 1 de enero de 1997 y el 31 de diciembre de 2009. Esto incluye el período inmediatamente antes de la introducción de la Ley de Divulgación de Interés Público y rastrea cómo la cultura ha cambiado desde entonces. El estudio encontró que los denunciantes estaban abrumadoramente representados de manera positiva en los medios de comunicación. Más de la mitad (54%) de las historias de periódicos representaron a los denunciantes positivamente, con sólo el 5% de las historias de forma negativa. El resto (41%) fueron neutrales. Del mismo modo, un estudio de YouGov encontró que el 72% de los trabajadores ven el término 'denunciantes' como neutral o positivo.

Fuentes: PCaW (2010), *Where's whistleblowing now? 10 years of legal protection for whistleblowers*, Public Concern at Work, London, p. 17, www.pcaw.org.uk/files/PIDA_10year_Final_PDF.pdf. YouGov (2013), *YouGov/PCAW Survey Results: Whistleblowing work concerns*, YouGov, London, p.8, <https://yougov.co.uk/publicopinion/archive/6888/>.

En 2013, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) lanzó la campaña "Yo Denuncio la Corrupción". Paralelamente, se desarrolló el Manual de Denunciantes. Este manual contiene información clara y accesible sobre los mecanismos específicos para las quejas administrativas en las agencias gubernamentales. Además, se implementó un Centro de Asesoría para el Denunciante para facilitar la comunicación con los denunciantes a través de correo electrónico, teléfono o correo postal. Como parte de esta iniciativa, las personas pueden llamar usando una línea gratuita. También se difundieron folletos que contienen información básica, calcomanías, broches y se publicó un anuncio para la campaña. En 2015 y 2016, la CGR mantuvo charlas de capacitación en diferentes entidades públicas para dar a conocer el alcance de la Ley No. 29542. La Ley de Protección de Denunciantes y más información están disponibles en el sitio web de la CGR (www.contraloria.gob.pe).

Con el fin de aumentar la concientización sobre la Ley de Protección al Denunciante y los mecanismos disponibles en la práctica, Perú debería considerar el diseño de un plan estratégico para comunicar la actividad e información de denuncias. Esto sería similar a la práctica de Corea, cuyo gobierno ha implementado estrategias nacionales para aumentar la conciencia pública sobre los beneficios de la denuncia y fortalecer la protección para los denunciantes (encuesta de la OCDE sobre Protección de Denunciantes, de 2014). Al mismo tiempo, El Perú podría adaptar sus esfuerzos de divulgación a los de la Oficina de

Asesoría Especial (*Office of Special Counsel*) de los Estados Unidos (OSC). Específicamente, el Programa de Certificación de la OSC, desarrollado bajo la Sección 2302(c) de la OSC, ha hecho esfuerzos para promover la divulgación, investigaciones y capacitación como los tres métodos principales para aumentar la consciencia. La OSC ofrece capacitación a agencias federales y organizaciones no federales en cada una de las áreas dentro de su jurisdicción, incluyendo capacitación sobre represalias por denuncias. Para garantizar que los empleados federales entienden sus derechos como denunciantes y cómo realizar denuncias protegidas, las agencias deben completar el programa de la OSC para certificar el cumplimiento de los requisitos de notificación de la Ley de Protección de Denunciantes.

Además, la Ley "Sin Miedo" (*No Fear Act*) en los Estados Unidos requiere que las agencias proporcionen avisos anuales y capacitación semestral a los empleados federales informando sus derechos de acuerdo a las leyes de discriminación laboral y de denunciantes. Por otra parte, el Título 5 del Código de los Estados Unidos hace responsable a cada organismo de la prevención de las prácticas de personal prohibidas, el cumplimiento y la imposición de las leyes, normas y reglamentos aplicables a la función pública y otros aspectos de la gestión de personal y para garantizar (en consulta con la OSC) que los empleados de las agencias sean informados de los derechos y recursos disponibles, incluyendo cómo hacer una denuncia legal de información que es específicamente exigida por la ley o la orden ejecutiva para mantenerse confidencial (Recuadro 4.6).

Recuadro 4.6. Enfoque de los Estados Unidos para aumentar la consciencia a través de la Ley de Mejora de la Protección de los Denunciantes

De acuerdo a la Sección 5 U.S.C. § 2302 (c) de la Ley de Mejora de la Protección de los Denunciantes se estipula que "el director de cada agencia será responsable de la prevención de las prácticas de personal prohibidas, del cumplimiento e imposición de las normas legales, reglas y reglamentos aplicables a la función pública y otros aspectos (...) y de garantizar que los empleados de las agencias estén informados de los derechos y recursos disponibles (...), incluyendo cómo hacer una denuncia legal de la información que es específicamente exigida por la ley o la orden ejecutiva para ser mantenido confidencial en interés de la defensa nacional o la conducción de asuntos exteriores al órgano Asesor Especial, al Inspector General de una agencia, Congreso u otro empleado de agencia designado para recibir tales denuncias".

Además, la Sección 117 de la Ley "designa a un defensor público de la Protección de Denunciantes quien informará a los empleados de dicha agencia:

- 1) acerca de las prohibiciones contra represalias derivadas de las denuncias protegidas; y
- 2) que hayan hecho o estén considerando hacer una denuncia protegida, sobre los derechos y recursos contra las represalias derivadas de denuncias protegidas".

Fuente: American Bar Association, Section of Labor and Employment Law, "Congress Strengthens Whistleblower Protections for Federal Employees," Issue: November-December 2012.

Del mismo modo, en Japón, la Agencia de Asuntos del Consumidor (CAA, por sus siglas en inglés) celebra reuniones y simposios a nivel nacional para los operadores de negocios, funcionarios y empleados para difundir el conocimiento de la Ley de protección a denunciantes japonesa (Whistleblower Protection Act, o WPA). Además, con el fin de

mejorar el conocimiento de los funcionarios encargados del tratamiento de denuncias en los gobiernos nacionales y locales, la CAA organiza seminarios a nivel nacional y hace hincapié en la necesidad e importancia de la denuncia y refuerza el conocimiento de la WPA y las directrices.

En Corea, el gobierno implementó estrategias nacionales para aumentar la conciencia del público sobre los beneficios de la denuncia y para fortalecer la protección de los denunciantes. Por ejemplo, la Comisión Anticorrupción y de Derechos Civiles de Corea (Korean Anti-Corruption and Civil Rights Commission) introdujo y promovió sistemas de protección de denunciantes de interés público para directores generales de empresas privadas, llevó a cabo actividades promocionales utilizando métodos narrativos a través de dibujos animados en Internet y exhibió y transmitió anuncios a través de TV y carteles en el sistema de subterráneos para promover los sistemas de protección de denunciantes.

Dado que el sitio web de la CGR en Perú ya proporciona estadísticas anuales y datos agregados sobre una serie de denuncias recibidas a nivel del gobierno o la institución o por el tipo de denunciante (ciudadano, funcionario público, etc.), Perú debería considerar el uso de esta información para aumentar la concientización. Por ejemplo, podría publicar un informe anual con información anónima sobre el resultado de los casos recibidos y el tiempo promedio que llevó procesarlos.

Mediante el uso de canales abiertos de comunicación y apoyo, y haciendo hincapié en la obligación primaria de los servidores públicos de ser leales al interés público, los empleadores y gerentes pueden aumentar la confianza de los empleados para discutir preocupaciones y presuntos actos ilegítimos, creando un lugar de trabajo orientado a los principios de integridad. Informar a los empleados acerca de sus derechos y responsabilidades y hacerlos conscientes de los recursos disponibles es crucial para crear un ambiente de confianza, profesionalismo y colegialidad. Una comunicación clara y eficaz puede dar a los empleados la confianza que necesitan para expresar sus preocupaciones, y puede destacar la importancia no sólo de presentarse debido a la sospechas de actos ilegítimos, sino también de defender los principios de integridad en el lugar de trabajo y la sociedad.

El Perú puede comprometerse con la sociedad civil como una forma efectiva de aplicar medidas de concientización

Además de la concientización llevada a cabo por los gobiernos de los países de la OCDE, varias ONG se encuentran en este campo. Por ejemplo, en el Reino Unido, Public Concern at Work proporciona asesoramiento independiente y confidencial a los trabajadores que no están seguros de sí (o cómo) plantear una preocupación de interés público. Además, realizan actividades de educación política y pública y ofrecen capacitación y consultoría a las organizaciones. En los Estados Unidos, el Proyecto de Responsabilidad del Gobierno (Government Accountability Project), primariamente una organización de abogados, defiende a los denunciantes contra las represalias y promueve activamente la rendición de cuentas de gobiernos y empresas. Más globalmente, Transparencia Internacional lleva a cabo actividades de promoción, concientización pública e investigación en todas las regiones del mundo. Ha establecido centros de asesoramiento jurídico y legal en aproximadamente 50 países a través de los cuales se ofrece asesoramiento a los denunciantes y se trabaja para garantizar que las autoridades competentes abordan dichas denuncias. El Whistleblowing International Network, (red internacional de denuncias) co-fundada por Public Concern at Work (PCaW) y

Government Accountability Project (GAP), es otro ejemplo de una iniciativa internacional.

La concientización sobre los procesos y salvaguardas existentes para denunciar las faltas y comunicarlas eficazmente dentro de una organización, son elementos importantes, necesarios para que la cultura del lugar de trabajo evolucione hacia un entorno abierto y solidario. La administración de la capacitación, las reuniones regulares del personal, lineamientos claros de los pasos a seguir al revelar malas acciones y materiales promocionales, las campañas públicas y orientaciones del personal pueden llevar tranquilidad a los empleados al evaluar las medidas implementadas para protegerlos de represalias. Además, la evaluación de los procesos implementados dentro de los sistemas de denunciantes, permite las modificaciones necesarias, lo que puede ayudar a racionalizar y facilitar estos procedimientos para promover y defender mejor los principios de integridad.

Realizar evaluaciones e incrementar el uso de análisis estadísticos

Para evaluar su propósito, implementación y efectividad, el Perú debería considerar la revisión de su legislación de protección de denunciantes

Cinco años después de promulgar la ley de protección al denunciante No. 29542, ahora es el momento para que Perú considere revisar si los mecanismos establecidos cumplen con los propósitos para los cuales fueron introducidos. Perú puede considerar revisar regularmente su sistema de protección a los denunciantes y la efectividad de su implementación. Si es necesario, la legislación sobre la que se basa este sistema puede ser corregida para reflejar los resultados de la evaluación. Una serie de países de la OCDE, como Australia, Canadá, Japón y los Países Bajos, han introducido disposiciones relativas a la revisión de la eficacia, la imposición y el impacto de las leyes de protección de denunciantes. La Ley de Protección de Denunciantes en Japón especifica claramente que el Gobierno debe tomar las medidas necesarias basándose en las conclusiones de la revisión. Tanto en Canadá como en Australia, la revisión debe presentarse ante la Cámara de los Comunes (House of Commons) o el Parlamento.

La efectividad del sistema de denuncias del Perú podría ser monitoreada y evaluada regularmente recopilando sistemáticamente datos e información

En su recopilación de datos, Perú podría reunir información sobre 1) el número y tipos de casos recibidos; 2) las entidades que reciben la mayoría de las denuncias; 3) los resultados de los casos (es decir, si el caso fue desestimado, aceptado, investigado y validado y por qué motivos); 4) si la conducta inapropiada terminó como resultado de la denuncia; 5) si las políticas de la organización cambiaron como resultado de la denuncia, una vez identificadas las brechas; 6) si se aplicaron sanciones contra los infractores; 7) el alcance, la frecuencia y el público destinatario de los mecanismos de concientización; y 8) el tiempo necesario para procesar los casos (Transparencia Internacional, 2013a, Apaza y Chang, 2011, y Miceli y Near, 1992).

Estos datos, en particular la información sobre los resultados de los casos, pueden utilizarse en la revisión del marco normativo de denuncias de un país para evaluar su impacto en las organizaciones del sector público. Además, las organizaciones del sector público pueden distribuir encuestas para revisar la consciencia del personal y la confianza en los mecanismos de denuncia. En los Estados Unidos, por ejemplo, la Junta de Protección de Sistemas de Mérito ha reunido información mediante encuestas a sus

empleados sobre sus experiencias como denunciantes (Banisar, 2011). Dichos esfuerzos desempeñan un papel clave en la evaluación de los progresos - o la falta de los mismos - en la aplicación de sistemas eficaces de protección de denunciantes.

Para medir la efectividad de las medidas de protección para los denunciantes, se podrían recolectar datos adicionales sobre los casos en que los denunciantes hayan manifestado haber recibido represalias. Estos datos podrían incluir quién y cómo se ejercitaron las represalias, si y cómo se indemnizó a los denunciantes, los motivos de estas decisiones, el tiempo que tomó para compensar a los denunciantes y si estaban empleados durante el proceso judicial.

El Perú tal vez desee considerar la integración de la información y los datos recopilados por la CGR con los del Ministerio de Justicia (MINJUS) y SERVIR, con el fin de crear un único portal abierto de lucha contra la corrupción para aumentar la transparencia y el intercambio de conocimientos; como se sugiere en el Capítulo 2, este portal podría ser hospedado por la CAN, además de la CGR, MINJUS y SERVIR, que pondrían a disposición sus propios datos.

Propuestas de Acción

A lo largo de los años, el enfoque en la protección de denunciantes a nivel internacional se ha ampliado desde una serie de esfuerzos iniciales para mejorar la integridad, a una visión general de que en el corazón mismo de la integridad existen mecanismos efectivos para revelar actos ilegítimos sin temor a represalias. Los países responden cada vez más a la idea de que la protección de los denunciantes fomenta la denuncia de conductas indebidas, fraude y corrupción dondequiera que se producen y que, por lo tanto, promueve una cultura de rendición de cuentas e integridad. Al promulgar una ley dedicada a la protección de denunciantes, Perú ha logrado importantes avances; sin embargo, si estas medidas no se aplican en la práctica y si las campañas de concientización siguen siendo inexistentes o ineficaces, esta ley nunca será más que un grupo de palabras en papel.

La apertura y la integridad deben mantenerse en el centro de las organizaciones de Perú para alentar a los empleados a expresar sus preocupaciones sin temor a la persecución. La legitimación y estructuración de los mecanismos bajo los cuales los funcionarios públicos pueden denunciar hechos reales o percibidos son esenciales para este enfoque. Una cultura organizacional basada en la apertura, la integridad y la lealtad al interés público conduce a una detección más efectiva de las irregularidades y contribuye a la protección de los denunciantes al disminuir las oportunidades de ejercer represalias. Para asegurar que el sistema de denuncias del Perú sea eficaz facilitando la denuncia de actos ilícitos y la protección contra represalias, se podrían considerar las siguientes medidas: fortalecimiento de las protecciones, aumento de la responsabilidad de los destinatarios de denuncias, concientización, evaluación e incremento del uso de análisis estadísticos.

Fortalecimiento de las protecciones

- Para mitigar el riesgo de que los denunciantes presenten informaciones que pueden no constituir divulgaciones protegidas y para evitar exponerlos potencialmente a riesgos innecesarios y sobrecargar el sistema de admisión con casos no aplicables, el Perú debería aclarar la naturaleza de una divulgación protegida.

- El Perú debería considerar aclarar que las denuncias que no conducen a una investigación completa o al enjuiciamiento siguen siendo elegibles para la protección legal.
- Para evitar la posible marginalización profesional de los denunciantes, el Perú debería emprender campañas de concientización, permitir una compensación justa a los denunciantes que sufren pérdidas de ingresos y asegurar un reclutamiento justo de los funcionarios basado en el mérito y en el compromiso de promover el interés público.
- La amenaza de represalias podría incluirse como delito en la legislación peruana.
- Para garantizar que los posibles denunciantes puedan elegir dónde desearían presentar sus denuncias, el Perú debería proporcionar canales alternativos formalizados a través de los cuales las personas puedan revelar información; opciones internas y externas podrían funcionar simultáneamente.

Aumentar la responsabilidad de los destinatarios de las denuncias

- Para promover la coherencia, evitar prejuicios y optimizar el uso de los recursos internos, el Perú debería establecer criterios para guiar a los investigadores en cuanto a si las denuncias merecen una investigación completa.
- Con el fin de mantener informados a los denunciantes sobre los resultados de sus denuncias y promover la rendición de cuentas, el Perú debería implementar mecanismos de seguimiento y establecer procedimientos de comunicación.

Concientizar

- Para aplicar eficazmente la ley, el Perú debería considerar la posibilidad de promover una estrategia de comunicación amplia y emprender mayores esfuerzos de concientización a través de diversos canales.
- El Perú puede comprometerse con la sociedad civil como una forma efectiva de aplicar medidas de concientización.

Realizar evaluaciones e incrementar el uso de análisis estadísticos

- Para evaluar su propósito, implementación y efectividad, el Perú debería considerar la revisión de su legislación de protección de denunciantes.
- La efectividad del sistema de denuncias del Perú podría ser monitoreada y evaluada regularmente recopilando sistemáticamente datos e información.

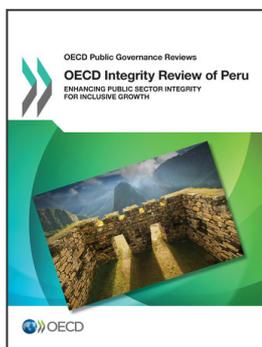
Referencias

- ACRC Anti-Corruption and Civil Rights Commission of Korea (2014), Annual Report 2013, Seoul, www.theioi.org/downloads/9j6f9/ACRC.pdf.
- Act CLXV. of 2013 on Complaints and Public Interest Disclosures (2013), Hungary, http://corruptionprevention.gov.hu/download/7/a2/90000/KIM%20555_2013-4.pdf.
- Act No. 307/2014 Coll. on Certain Aspects of Whistleblowing (2014), the Slovak Republic.
- Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers (Act No. 10472, Mar. 29, 2011), Korea, www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=111351#0000.
- Act on Anti-corruption and the Establishment and Operation of the Anti-corruption and Civil Rights Commission (2008), Korea, www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/46816508.pdf.
- Advice Centre for Whistleblowers in the Netherlands (2013), Annual Report: *Courage When it Counts*, www.adviespuntklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2015/03/advice-centre-for-whistleblowers-in-the-netherlands-annual-report-2013.pdf.
- American Bar Association (2012), “Congress Strengthens Whistleblower Protections for Federal Employees,” Issue: November-December 2012 (consultado el 23 de julio 2015). www.americanbar.org/content/newsletter/groups/labor_law/ll_flash/1212_abal_el_flash/lel_flash12_2012spec.html.
- Anti-corruption Act (2012), Estonia, www.riigiteataja.ee/en/eli/521082014007/consolide.
- Anti-Corruption Law, Law no. 190/2012, (2012), Italy, www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2014-September-8-10/Responses_NV/Italy_EN.pdf.
- Anti-Corruption and Civil Rights Commission of Korea (2014), “Protecting and Rewarding Whistleblowers”.
- Apaza, C.R. and Y. Chang(2011), *What Makes Whistleblowing Effective*, Public Integrity 13 (2): pp.113-130.
- Banisar, D. (2011), “Whistleblowing: International Standards and Developments” in Sandoval, I. (editor), *Corruption and Transparency: Debating the Frontiers between State, Market and Society*, World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, D.C., www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1753180.
- Chêne, M. (2009), *Good Practice in Whistleblowing Protection Legislation (WPL)*, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, www.u4.no/publications/good-practice-in-whistleblowing-protection-legislation-wpl/.
- Civil Service Act 1979, Austria.

- Consumer Affairs Agency website, Government of Japan, www.caa.go.jp/planning/koueki/shuchi-koho/index.html (consultado el 23 de julio de 2014).
- Council of Europe Parliamentary Assembly (2009), Report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, *The protection of “whistle-blowers”*, Strasbourg, www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=12302&lang=en.
- Decree of regulating the reporting of suspected abuses in the civil service and the police (2009), the Netherlands, <https://huisvoorklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2015/03/Tijdelijk-besluit-Commissie-advies-en-verwijspunt-klokkenluiden-English-version.pdf>.
- Devine, T. and S. Walden, (2013), *International Best Practices For Whistleblower Policies*, Government Accountability Project, Washington, DC.
- Federal Anti-Corruption in Public Procurement Act, Mexico.
- Federal Criminal Code, Mexico, www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=7918.
- Federal Law on Administrative Liability of Civil Servants, Mexico.
- Federal Personnel Act, Switzerland, https://documents.epfl.ch/groups/p/pl/pl-rh-unit/public/Formulaires/Flash_092013_Modif_dtpres_E.pdf.
- Government Accountability Project website, www.whistleblower.org (consultado el 23 de julio 2015).
- Government Employees Act no. 70/1996, (1996), Iceland, <https://eng.fjarmalaraduneyti.is/legislation/nr/561>.
- Law No 20,205 of 24 July 2007, Protection to the public official who denounces irregularities and faults to the probity principle, (2007), Chile.
- Miceli, M. P, and J.P. Near (1992), *Blowing The Whistle* (1st ed.), New York: Lexington Books.
- Morehead Dworkin, T. (2002), “Whistleblowing, MNCs and Peace”, William Davidson Working Paper Number 437, February 2002, <https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/39821/wp437.pdf?sequence=3>.
- National Audit Office (2014), *Government Whistleblower Policies*, London, www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/01/Government-whistleblowing-policies.pdf.
- Occupational Safety and Health Administration Act (1970), United States.
- ODAC (South Africa), Calland, R., Dehn, G., and Public Concern at Work (Organisation) (2004), *Whistleblowing Around the World: Law, Culture & Practice*. Cape Town, London: ODAC, PCaW in partnership with the British Council: Southern Africa.
- OECD (2014), *Public Governance Reviews Open Government in Latin America*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264223639-en>.
- OECD (1998), Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service, 23 April 1998, OECD Publishing, Paris, <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=129&Lang=en>.

- Office of the Public Sector Integrity Commissioner, <http://psic-ispc.gc.ca/eng/resources/decision-making-guide>.
- Office of the Public Sector Integrity Commissioner, www.psic.gc.ca/eng/wrongdoing#whatisgross.
- Office of Special Counsel, *2302(c) Certification Program*, www.osc.gov/Pages/Outreach-2302Cert.aspx (consultado el 23 de julio de 2015).
- Protected Disclosures Act (No.14 of 2014) (2014), Ireland, www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/14/enacted/en/html.
- Protected Disclosures Act (2000), New Zealand, www.legislation.govt.nz/act/public/2000/0007/latest/DLM53466.html.
- Public Concern at Work (2010), *Where's whistleblowing now? 10 years of legal protection for whistleblowers*, London, www.pcaw.org.uk/files/PIDA_10year_Final_PDF.pdf
- Public Interest Disclosure Act (2013), Australia, www.legislation.gov.au/Details/C2013A00133.
- Public Interest Disclosure Act (1998), United Kingdom, www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents.
- Public Servants Disclosure Protection Act 2005), Canada, <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-31.9/>.
- Public Service Regulations (1999), Australia, www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_reg/psr1999261/.
- Queensland Public interest Disclosure Act (2010), Australia, www.legislation.qld.gov.au/legisln/current/p/pubintdisa10.pdf.
- Regulation on Complaints and Applications of Civil Servants, 1982, Turkey.
- Public Sector Integrity Commissioner Office of Canada, www.psicispc.gc.ca/eng/resources/decision-making-guide (consultado el 26 de noviembre de 2015).
- Transparency International (2013a), *Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU*, Berlin. www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu (consultado el 21 de octubre de 2015).
- Transparency International (2013b), *International Principles for Whistleblower Legislation: Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest*, Berlin, www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation.
- Transparency International (2009), *Alternative to Silence. Whistleblower Protection in 10 European Countries*, Berlin, www.transparency.org/whatwedo/publication/alternative_to_silence_whistleblower_protection_in_10_european_countries.
- Treasury Board of Canada Secretariat, *Annual Report on the Public Servants Disclosure Protection Act 2013-14*, www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/psdpa-pfdar/2013-2014/psdpa-pfdar-eng.asp (consultado el 23 de julio de 2015).

- UK Civil Service Commission (2011), *Whistleblowing and the Civil Service Code*, <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2014/02/Whistleblowing-and-the-Civil-Service-Code.pdf>.
- UNODC (2015), *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*, United Nations, Vienna, www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf.
- UNODC (2009), *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*, UNODC (2004), United Nations Convention against Corruption, United Nations, Vienna, http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.
- United Nations, Vienna, www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html.
- United States Merit Systems Protection Board (2011), *Blowing the Whistle: Barriers to Federal Employees Making Disclosures*, US Merit Systems Protection Board, Washington D.C., www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=662503&version=664475&application=ACROBAT.
- Vandekerckhove, W. (2006), *Whistleblowing and Organisational Social Responsibility: A Global Assessment*, Ashgate Publishing, Ltd., Hampshire.
- Whistleblower Protection Act (2004), Japan, www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/WPA.pdf.
- Whistleblower Protection Act 1989; 5 U.S.C., United States, www.usda.gov/oig/webdocs/whistle1989.pdf.
- Working Environment Act (2005), Norway, www.arbeidstilsynet.no/binfil/download2.php?tid=92156.
- YouGov (2011), YouGov/PCAW Survey Results, YouGov, London, p.8, http://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/aecs67p0bl/YG-Archive-PCAW-whistleblowing-work-concerns-100611.pdf



From:
OECD Integrity Review of Peru
Enhancing Public Sector Integrity for Inclusive Growth

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264271029-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2017), “Implementar la protección de denunciantes en el Perú”, in *OECD Integrity Review of Peru: Enhancing Public Sector Integrity for Inclusive Growth*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264271470-7-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.