

Capítulo 5.

Protección de denunciantes en México: garantizar canales seguros y protección para denunciar la corrupción

Los marcos de integridad del sector público objetivo eficaces tienen por objetivo incentivar a los denunciantes a revelar irregularidades, mediante un apoyo visible y un refuerzo positivo de la jerarquía organizacional, una clara orientación sobre los procedimientos de denuncia y una protección jurídica eficaz contra represalias. Tales medidas son consideradas como fundamentales para detectar irregularidades eficazmente, salvaguardar el interés público y promover una cultura de integridad en el sector público. México acaba de aprobar la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que fortalecerá la protección del denunciante cuando entre en vigor en julio de 2017. Este capítulo evaluará el nuevo marco de denuncia en México, examinando si el denunciante está protegido contra todo tipo de represalias, si la denuncia de irregularidades se maneja con eficacia, si funcionarios y público son conscientes del papel crítico que los denunciantes desempeñan en salvaguardar el interés público, y si se han implementado medidas apropiadas para monitorear la efectividad del marco de denuncia, sobre una base continua.

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

Introducción: protección del denunciante para detectar la corrupción y fomentar una cultura de integridad

La protección de quienes denuncian irregularidades en el servicio público debe ser un componente esencial de todo sistema de integridad pública. Quienes denuncian irregularidades a menudo enfrentan intimidación, acoso, destitución y violencia por parte de funcionarios, compañeros de trabajo, superiores o cualquier otra persona que actúe en nombre de estos. En efecto, en muchos países, la denuncia es asociada incluso traición o espionaje (Banisar, 2011; Transparency International, 2013a). Esto puede ser debido a percepciones erróneas de que se debe lealtad principalmente a los directivos o la organización, no al interés público. Ya que México tiene una fuerte tradición de clientelismo en el sector público, los servidores públicos mexicanos pueden ser vulnerables a deficiencias similares de la cultura institucional, lo que puede disuadirlos de denunciar faltas de sus colegas o superiores.

En un sector público moderno cada vez más complejo, quienes ahí se desempeñan se han convertido en la fuente primaria de información, en términos de exponer irregularidades y promover la rendición de cuentas (Johnson, 2004). Los marcos de integridad del sector público eficaces deben tener por objetivo incentivar a los denunciantes a revelar irregularidades, mediante un apoyo visible y un refuerzo positivo de la jerarquía organizacional, una clara orientación sobre los procedimientos de denuncia, así como una protección jurídica eficaz contra represalias. La combinación adecuada de estas medidas es considerada como fundamental para detectar irregularidades eficazmente, salvaguardar el interés público y promover una cultura de integridad en el sector público. Al dejar en claro que se espera que los funcionarios y el público reporten sus preocupaciones y dilemas de integridad, relacionados con irregularidades en el sector público, y que no se tolerarán represalias contra los denunciantes, estas medidas contribuirán a establecer una cultura de integridad en el sector público; más aún, la prioridad será cuidar que ni siquiera existan represalias.

Este capítulo evaluará el marco para denunciantes en el sector público en México. Examinará la medida en que los denunciantes están protegidos, si están conscientes de los derechos y deberes de reportar sospechas de corrupción e irregularidades, y si existen las condiciones para denunciar irregularidades de forma segura y eficaz.

Fortalecer la protección del denunciante contra represalias

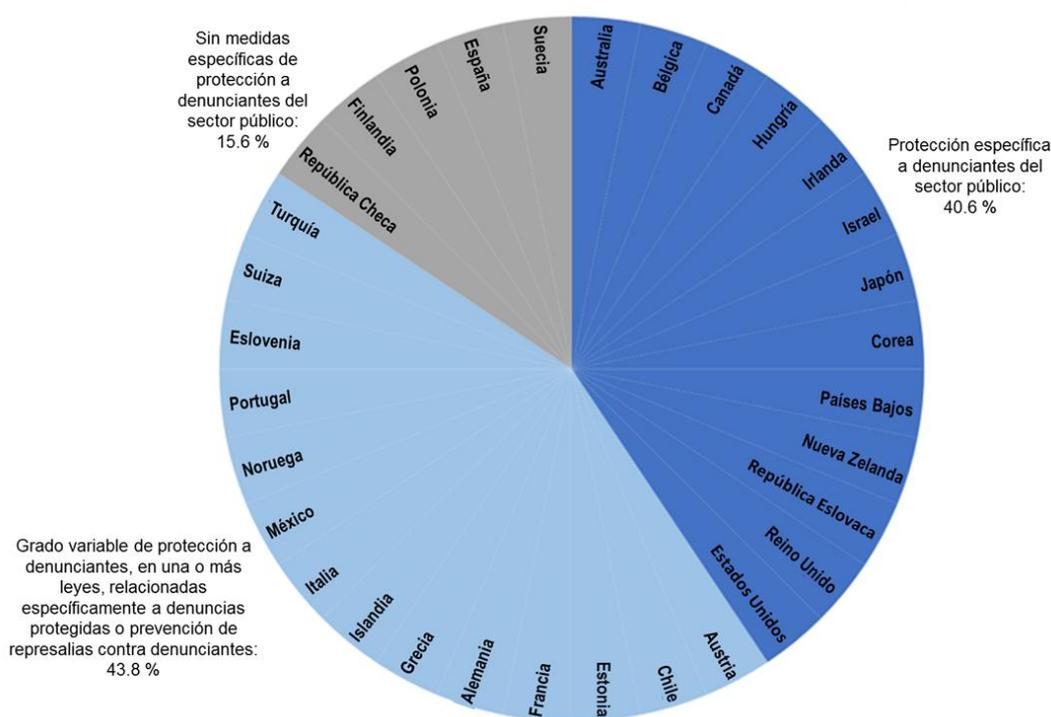
Las recientemente aprobadas normas, relativas a denuncias de irregularidades y protección de denunciantes, son un paso positivo hacia adelante ya que extienden significativamente la protección de la identidad de las personas que denuncian violaciones de la integridad en el sector público. México puede ofrecer una protección más completa al denunciante, prohibiendo específicamente el despido sin causa, o cualquier otro tipo de sanción, formal o informal, en el trabajo, como respuesta a una divulgación si la veracidad de la información reportada puede parecer razonablemente creíble al momento en que fue divulgada.

La necesidad de una protección eficaz del denunciante, como parte de un marco de integridad del sector público en su conjunto, es reconocida en numerosos tratados multilaterales anticorrupción, como la recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 2014, a los estados miembros acerca de la protección del

denunciante, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, la Convención Interamericana Contra la Corrupción, la Recomendación de la OCDE de 1998 sobre la Mejora de la Conducta Ética en el Servicio Público, y el Plan de Acción Anticorrupción del G20 para la Protección del Denunciante.

Como resultado, un número creciente de países desarrollan su propio marco jurídico y normativo para facilitar la denuncia de irregularidades y proteger a los denunciantes contra represalias, especialmente en el sector público. La protección de servidores públicos denunciantes puede surgir de una ley dedicada única o mediante disposiciones en varias leyes, incluyendo leyes anticorrupción, leyes de competencia y leyes corporativas (Gráfica 5.1).

Gráfica 5.1. Protección legal a denunciantes del Sector Público



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

La gráfica presenta un grupo de 32 países de la OCDE alineados con la descripción anterior y sobre la base de sus respuestas a la encuesta de la OCDE, de 2014, sobre la protección de denunciantes del sector público. Se le preguntó a los encuestados lo siguiente: "¿Ofrece su país protección de los trabajadores contra medidas discriminatorias o disciplinarias una vez que hayan denunciado irregularidades?" Para efectos de esta publicación, se analizaron las respuestas proporcionadas según si el marco jurídico de los países contemplaba, o no, la protección a denunciantes o la prevención de represalias.

Fuente: OECD (2016), *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en>.

En México, los servidores públicos y ciudadanos que denuncien alguna irregularidad en el sector público están protegidos por los siguientes:

- La nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) de México, la cual requiere, cuando entre en vigor en julio de 2017, que las autoridades investigadoras, de los organismos públicos sujetos a la ley, adopten canales de denuncia, anónimos y confidenciales, para reportar irregularidades e incrementar la rendición de cuentas de los destinatarios de las denuncias.
- El *ACUERDO*, que tiene por objeto emitir el *Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal*, las *Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública*, y los *Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético*, a través de los *Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés*, que establece normas para reportar las infracciones, de funcionarios del gobierno federal, al código de ética o a las normas de integridad institucional.
- La *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, que proporciona una plataforma electrónica centralizada a través de la cual cualquier ciudadano puede reportar una conducta ilícita, de manera anónima.
- Las secciones 113 y 116 de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, que garantiza que los datos personales de los denunciantes sean mantenidos bajo estricta confidencialidad durante las investigaciones y los procedimientos disciplinarios.
- Para disuadir el ejercicio de represalias, la sección 219(I) del Código Penal Federal de México (cuyo alcance será discutido más adelante) señala que comete el delito de intimidación el servidor público que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhíba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta delictiva.

Una de las fortalezas del marco de denuncia en México, aplicable a faltas administrativas, es que atañe a todo el sector público, incluyendo las empresas estatales. La LGRA también contiene una definición amplia del concepto de "denunciante", que incluye cualquier corporación, persona o servidor público que informe, a las autoridades señaladas por la ley, todo acto u omisión que podría constituir, o ser vinculado a, faltas administrativas conforme a los artículos 91 y 93 de la Ley. El alcance de lo que constituye una adecuada denuncia, conforme a la ley, está claramente definido, lo que ayudará a los funcionarios y al público para definir con más certeza lo que puede ser denunciado y en qué circunstancias. Más aún, pondrá en marcha mecanismos que busquen garantizar que los destinatarios de las denuncias tomen la acción apropiada que esté garantizada por cada denuncia específica, incluyendo la protección de la identidad de los denunciantes.

El marco para denunciar una violación al Código de Ética del gobierno federal, así como a las normas de integridad y códigos de conducta institucionales, está fundamentado en el Acuerdo, el cual establece que cualquier persona puede revelar cualquier supuesta infracción al código de ética u otra norma de integridad, como los códigos de conducta institucionales, al Comité de Ética y Prevención de Conflictos de interés de la SFP. En cuanto a la LGRA, el concepto de "denunciante", bajo el Acuerdo,

no se limita a servidores públicos. Sin embargo, las denuncias deben ir acompañadas del testimonio de un tercero.

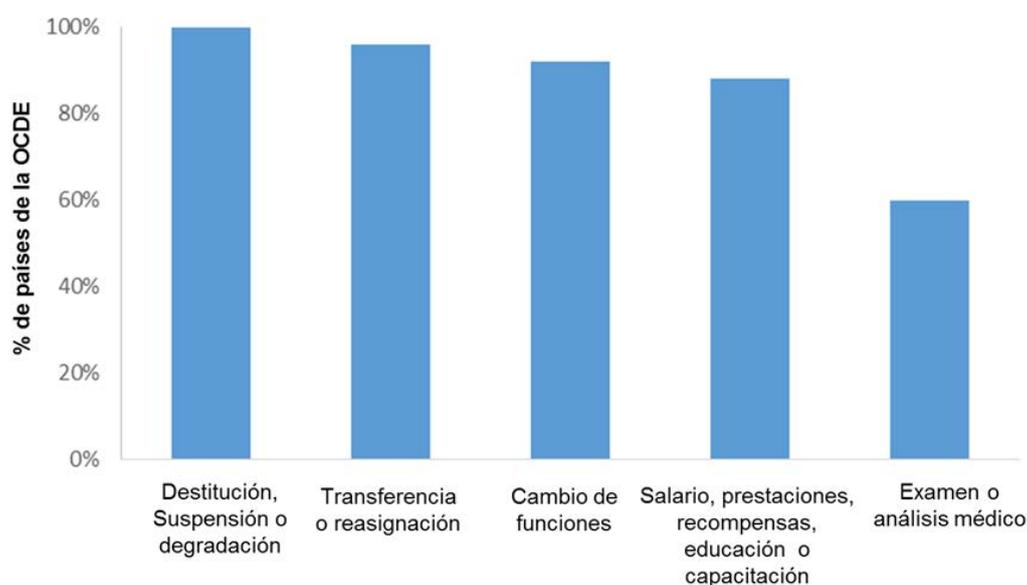
Al dejar en claro que se espera que los funcionarios y el público reporten sus inquietudes y dilemas de integridad, relacionados con irregularidades en el sector público, y que no se tolerarán represalias contra los denunciantes, estas medidas contribuirán a establecer una cultura de integridad en México que será primordial para evitar, desde el principio, que existan represalias (medidas de protección *ex ante*).

Sin embargo, en ocasiones, las medidas *ex ante* no protegerán eficazmente a los denunciantes. En algunos casos, puede resultar imposible proteger completamente la identidad de los denunciantes y por lo tanto, medidas de protección *ex post* deben estar disponibles para que los denunciantes cuenten con recursos adecuados, para poder ser indemnizados por la persona física o moral que haya ejercido represalias.

Sin embargo, el marco de denuncias en México, en la actualidad, está diseñado principalmente para facilitar, o incluso exigir, la denuncia de conductas ilícitas mediante la protección de la identidad, pero existen pocas protecciones adicionales si finalmente se divulga la identidad del denunciante.

Una protección integral del denunciante debe incluir una serie de mecanismos que traten de compensar a quienes sufren represalias en el trabajo, como destitución, degradación, suspensión, transferencia, reasignación o cambio de funciones. La Gráfica 5.2, a continuación, describe las principales medidas de protección contra represalias adoptadas por los países de la OCDE que respondieron a la encuesta sobre denunciantes del 2014.

Gráfica 5.2. Principales medidas de protección contra represalias adoptadas por los países de la OCDE



Fuente: OECD (2014), *OECD Survey on managing Conflict of Interest in the executive branch and Whistleblower Protection*, OECD, Paris.

www.oecd.org/gov/ethics/2014-survey-managing-conflict-of-interest.pdf

Estas protecciones amplias son consideradas como buena práctica internacional. Por ejemplo, la Ley de Protección de Denunciantes de Interés Público (PPIW) de Corea ofrece una lista completa de las medidas desfavorables contra las cuales deben protegerse los denunciantes, incluyendo inconvenientes financieros o administrativos, tales como la cancelación de un permiso o licencia, o la revocación de un contrato (Recuadro 5.1, a continuación).

Recuadro 5.1. Protección Integral en Corea

En Corea, el término "medidas desfavorables" significa una acción enmarcada en cualquiera de los siguientes conceptos:

- Cese, liberación del cargo, destitución o cualquier otra medida administrativa desfavorable, equivalente a la pérdida de estatus en el trabajo.
- Medidas disciplinarias, suspensión, reducción de sueldo, degradación, restricción de promoción y otras medidas administrativas desleales.
- Reasignación, transferencia, negación de funciones, cambio de funciones u otra medida administrativa, en contra de la voluntad del denunciante.
- Discriminación en la evaluación del desempeño, revisión por colegas, etc. y posterior discriminación en el pago de salarios, bonificaciones, etc.
- Cancelación de capacitación, formación u otras oportunidades de autodesarrollo, reducción o eliminación de presupuesto, mano de obra u otros recursos disponibles, suspensión de acceso a información de seguridad o clasificada, cancelación de la autorización para manejar información de seguridad o clasificada, o cualquier otra discriminación o medida perjudicial para las condiciones de trabajo del denunciante.
- Colocar el nombre de la denunciante en una lista negra, así como la publicación de dicha lista, intimidación, uso de violencia y lenguaje abusivo hacia el denunciante, o cualquier otra acción que cause daño físico o psicológico al denunciante.
- Auditoría o inspección injusta del trabajo del denunciante, así como divulgación de los resultados de una auditoría o inspección.
- Cancelación de una licencia o permiso, o cualquier otra acción que cause inconvenientes administrativos al denunciante.

Fuente: Ley Coreana de Protección de Denunciantes de Interés Público (2011), Ley n ° 10472 del 29 de marzo de 2011. Artículo 2 (6).

Como resultado, México puede considerar modificar la LGRA o la Ley del Trabajo, según proceda, para prohibir específicamente el despido sin causa de denunciantes de los sectores público y privado, así como cualquier otro tipo de represalias relacionadas con el trabajo, tales como degradación, suspensión y acoso. Esta protección puede estar limitada, en casos donde los tribunales hayan dictaminado que el denunciante debía haber sabido que la información era falsa o engañosa en el momento de la divulgación.

México podría considerar aclarar bajo qué circunstancias serán otorgadas las medidas preventivas de protección. Esto incluye aclarar el significado del término "medidas de protección que resulten razonables" bajo la LGRA, asegurando que aquellos denunciantes, que no caigan bajo la definición de "servidores públicos en la LGRA, puedan beneficiarse de protecciones similares, en su caso, y asegurar que el Comité de Ética pueda imponer medidas preventivas antes de que se tomen represalias.

Más allá de la protección de la identidad del denunciante, una de las pocas protecciones previstas por la ley mexicana es la sección 64 de LGRA, que permite a los funcionarios solicitar medidas de protección, que se "consideren razonables", a la organización que provee los canales de información, y por lo tanto no protege a los denunciantes que no pertenezcan al sector público. Asimismo, la falta de precisión, con respecto a las protecciones contempladas en dicho artículo, deja mucha incertidumbre sobre el grado y alcance de la protección a ser concedida. Si bien es comprensible que la sección 64 haya sido redactada de manera a evitar la exclusión de medidas que serían consideradas como apropiadas en cualquier caso en particular, esta disposición sería más eficaz, en mejorar la confianza de los denunciantes en el sistema, si el objetivo de esta disposición, así como la lista no exhaustiva de ejemplos de medidas que puede ser consideradas bajo esta sección, fueran incluidas en la ley.

Asimismo, puede ser aportada mayor claridad, sobre la manera en que las medidas razonables aplican tanto para denunciantes del sector público como del no público, al implementar cambios en la LGRA, o en otra legislación, según el caso. Esta disposición podría ser particularmente útil en situaciones difíciles y potencialmente peligrosas, cuando el anonimato y la confidencialidad pueden no ser suficientes, como cuando la conducta ilícita divulgada involucra a altos servidores públicos, personal político o del crimen organizado, o cuando hay riesgo de que la integridad física de los denunciantes sea amenazada.

Asimismo, la sección 7 de los *lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés*, incluidos en el Acuerdo, establece que el Presidente del Comité de Ética podrá determinar medidas preventivas para evitar el acoso, agresión, intimidación o amenazas en contra de toda persona que denuncie irregularidades. La eficacia del marco, para alentar las denuncias de conductas ilícitas aumentaría al crear mayor certeza sobre la admisibilidad y el alcance de las medidas de protección, y esclareciendo qué medidas pueden ser consideradas por el Presidente de la Comisión de Ética, así como las circunstancias en que se impondrían estas medidas.

México podría también considerar trasladar al empleador la carga de presentar evidencias que demuestren que ninguna sanción ejercida contra un denunciante, posterior a la divulgación de una irregularidad, hubiese estado relacionada con dicha divulgación.

Los sistemas de protección del denunciante pueden revertir la carga de la prueba, para que el empleador demuestre que la conducta adoptada contra el empleado no haya tenido relación con su denuncia. Esto en respuesta a las dificultades que puede enfrentar un empleado para demostrar que la represalia fue resultado de la denuncia, "especialmente dado que muchas formas de represalia pueden ser muy sutiles y difícil de corroborar"

(Chêne, 2009, p. 7). En Alemania, para tener derecho a la protección prevista en el código civil, los servidores públicos cargan con el peso de la prueba y tienen que demostrar que su denuncia estaba legalmente permitida, que hubo discriminación, y que la represalia resultó de su denuncia. En caso de que el empleador no haya mencionado esto explícitamente, como la razón para el cese, este tipo de prueba ha resultado casi imposible de presentar. Para mitigar esto, varios sistemas de protección del denunciante proporcionan un enfoque más flexible para la carga de la prueba y asumen que hubo represalia cuando el empleador no puede justificar, de manera clara, una acción adversa contra el denunciante por motivos no relacionados con la denuncia.

El sistema en los Estados Unidos aplica un esquema de traslado de la carga de prueba cuando un empleado federal, que es un supuesto denunciante, debe primero establecer que:

1. Divulgó una conducta que satisface una categoría específica de conducta ilícita establecida en la ley.
2. Hizo la denuncia al tipo de organismo “correcto” (dependiendo de la naturaleza de la denuncia, el empleado puede verse limitado en cuanto a quién puede recibir la denuncia).
3. Tenía la convicción razonable de que la información evidenciaba alguna irregularidad (el empleado no tiene que estar en lo correcto, pero la creencia debe ser compartida por un observador desinteresado, con conocimientos y experiencia equivalentes a los del denunciante).
4. Fue objeto de una medida administrativa, de la falta de una medida administrativa por el empleador, o recibió la amenaza de ser o no objeto de una medida administrativa.
5. Demostró que la denuncia fue un factor que contribuyó a la medida administrativa, a la falta de una medida administrativa por el empleador, o a recibir la amenaza de ser o no objeto de una medida administrativa (en la práctica, esto es en gran medida equivalente a un estándar de relevancia modesta).
6. Procuró reparación a través de los canales adecuados.

Si el empleado establece cada uno de estos elementos, la carga de prueba es trasladada al empleador para que establezca, mediante evidencia clara y convincente, que habría tomado la misma acción en ausencia de la denuncia, en cuyo caso no se concedería compensación al denunciante (US Merit Systems Protection Board, 2011). Evidencia clara y convincente significa que es considerablemente más probable que el empleador hubiera tomado la misma acción en ausencia de denuncia.

En Eslovenia, el sistema de protección del denunciante sostiene que "si un denunciante menciona, en una querrela, hechos que den motivos para suponer que ha sido objeto de represalias por parte del empleador por haber presentado una denuncia, la carga de la prueba quedará con el empleador".

En Noruega, cuando los empleados presentan argumentos que den razón para creer que han sufrido represalias, como resultado de haber presentado una denuncia protegida, se presumirá que dicha represalia ha ocurrido, a menos que el empleador compruebe lo contrario.

Por lo tanto, si México decide modificar la LGRA o Ley del Trabajo para prohibir específicamente el despido de denunciantes, como resultado de haber señalado alguna

irregularidad, México podría considerar fortalecer esta prohibición, trasladando la carga de la prueba al empleador cuando un empleado, que haya hecho una denuncia protegida, sea sujeto de algún tipo de sanción.

México puede considerar estipular reparaciones civiles rápidas, para servidores públicos que sufran represalias, después de haber revelado alguna conducta ilícita, tal y como definida por la ley.

La mayoría de los sistemas de protección de denunciantes incluyen remedios específicos que involucran a aquellos denunciantes que hayan sufrido represalias en hacer cumplir las prohibiciones contra el ejercicio de las represalias, a diferencia de dejar el cumplimiento totalmente en manos de las autoridades policiales. Medidas de esta naturaleza pueden cubrir todas las consecuencias de represalias directas, indirectas y futuras.¹ Varían de reincorporación al trabajo después de un cese injusto, transferencia de puesto o compensación, o indemnización si hubo daño que no pueda ser remediado por medidas cautelares, tales como dificultad o imposibilidad de encontrar un nuevo empleo. Tales reparaciones podrán tomar en cuenta no sólo el salario perdido sino también daños compensatorios por sufrimiento, tales como daños punitivos (Banisar, 2011). La Ley de Protección de Denuncias de Servidores Públicos (PSDPA) de Canadá incluye una lista completa de reparaciones (Recuadro 5.2).

Recuadro 5.2. Reparaciones para denunciantes del sector público en Canadá

Para otorgar una reparación apropiada al demandante, el Tribunal podrá, mediante resolución, exigir al empleador o al directivo que corresponda, o cualquier persona que actúe en su nombre, tomar todas las medidas necesarias para:

- Permitir el demandante regresar a sus funciones.
- Reincorporar al demandante o pagarle una indemnización si, en opinión del Tribunal, la relación de confianza entre las partes no puede ser restablecida.
- Pagar al demandante la indemnización por una cantidad no superior al importe que, en opinión del Tribunal, sea equivalente a la remuneración que, sino fuera por la represalia, hubiera sido pagada al demandante.
- Anular cualquier medida o acción, incluyendo cualquier acción disciplinaria, y pagar una indemnización al demandante por un monto no superior al importe que, en opinión del Tribunal, sea equivalente a cualquier pena, financiera u otra, impuesta al demandante.
- Pagar al demandante una cantidad igual a los gastos, y cualquier otra pérdida financiera incurrida por él, como consecuencia directa de la represalia.
- Compensar al denunciante, por un importe no superior a USD 10.000, cualquier dolor y sufrimiento padecido por el demandante, como consecuencia de la represalia.

Fuente: Canada's Public Servants Disclosure Protection Act of 2005, 21.7 (1) (Ley de Protección de Denuncias de Servidores Públicos de Canadá).

En virtud de la legislación del Reino Unido, los tribunales han dictaminado que puede otorgarse indemnización por sufrimiento, conforme al sistema desarrollado bajo la ley de discriminación (Banisar, 2011). El monto total de daños y perjuicios, adjudicados al amparo de la ley PIDA (Ley de Divulgaciones de Interés Público) del Reino Unido en 2009 y 2010, fue de £ 2.3 millones, siendo la mayor indemnización por £ 800,000 en el

caso de John Watkinson vs Royal Cornwall hospitales NHS Trust (PCaW, 2011). La indemnización PIDA promedio, en 2009 y 2010, fue de £ 58,000, en comparación con los promedios de £ 18,584 y £ 19,499 y £ 52,087 en casos de discriminación de raza, sexo y discapacidad, respectivamente (PCaW, 2011).

Finalmente, el permitir a los denunciantes presentar su propio recurso ante los tribunales, en lugar de depender de la disponibilidad de las autoridades públicas, podría contribuir a reforzar la confianza pública en el marco de la denuncia y permitir un uso óptimo de los recursos limitados de las autoridades policiales. En vista de lo anterior, México podría considerar estipular reparaciones civiles rápidas, para servidores públicos que sufran represalias, después de haber revelado alguna conducta ilícita, tal y como definida por la ley.

Más aún, la disponibilidad de remedios civiles eficaces puede contribuir a mitigar la marginación profesional de los denunciantes, proporcionándoles una oportunidad de ser rehabilitados por tribunales civiles. Estas reparaciones podrían también compensar a los denunciantes por pérdidas potenciales de ingresos. En combinación con campañas eficaces de concientización pública, las reparaciones civiles apropiadas pueden contribuir significativamente a mejorar la percepción pública acerca de los denunciantes y así, indirectamente mitigar la marginación profesional y las posibles pérdidas financieras.

México debe ampliar el alcance de la prohibición penal de ejercer represalias contra denunciantes, para extender su aplicación a una gama más amplia de represalias, tomadas por una gama más amplia de individuos, así como a denuncias relacionadas con cualquier incumplimiento de leyes federales o estatales.

Para aumentar la disuasión de ejercer represalias contra denunciantes, algunos países de la OCDE han implementado prohibiciones penales en caso de ejercer dichas represalias. México ha implementado la sección 219 del Código Penal Federal de México, que señala que comete el delito de intimidación el servidor público que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhíba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta delictiva.

Si bien esta disposición aporta ciertamente un efecto disuasivo, su impacto podría reforzarse ampliando el alcance de su aplicación. El alcance del concepto de "represalias" es, de algún modo, demasiado estrecho, ya que sólo incluye "actos de violencia física o de agresión moral" lo que puede intimidar a los denunciantes y desanimarlos de presentar denuncias. Sin embargo, como hemos comentado anteriormente, hay varias otras maneras de intimidar o amenazar con represalias a los denunciantes de irregularidades en la administración pública, incluyendo, pero no limitado a, la divulgación pública de la identidad de los denunciantes.

Una segunda limitación a esta prohibición, es que se aplica sólo a la información que está ligada a una denuncia penal o presunto acto delictivo. Como resultado, un empleador no se vería impedido de ejercer represalias contra un empleado que hubiera revelado una conducta indebida, que constituiría una violación, al amparo de cualquier ley, pero que no un delito penal.

Finalmente, las represalias tienen que provenir de un servidor público, o de una persona que actúe en su nombre, para ser sancionadas en el Código Penal Federal. Dado que cualquier ciudadano o empresa puede revelar una conducta ilícita en el sector

público, bajo la LGRA, las represalias contra los denunciantes podrían sin duda provenir de representantes del sector privado y otros ciudadanos. El efecto de disuasión del artículo 219 del Código Penal Federal también debe aplicarse a las represalias que ejerzan personas ajenas al sector público u otras personas que actúen en su nombre.

La Sección 425.1 del Código Criminal de Canadá, que también establece una prohibición penal de ejercer represalias contra los denunciantes, no incluye tales limitaciones (Recuadro 5.3). Es aplicable a una amplia gama de represalias, como medidas disciplinarias contra un empleado, incluyendo degradación, cese u otra afectación adversa al empleo del denunciante, o la amenaza de ello. También aplica para cualquier empleador o persona que actúe en su nombre. Asimismo, el artículo 425.1 del Código Penal aplica para las divulgaciones relacionadas con la violación de cualquier reglamento o ley federal o provincial, y, por lo tanto, no se limita a delitos penales.

Recuadro 5.3. La sección 425.1 del Código Penal canadiense que prohíbe represalias contra denunciantes

425.1 (1) Ningún empleador, o persona que actúe en nombre de un empleador o en una posición de autoridad respecto de un empleado del empleador, tomará medida disciplinaria alguna en contra de dicho empleado, lo degradará, lo cesará o afectará negativamente su empleo ni amenazará con hacerlo,

(a) con la intención de obligar al empleado a abstenerse de proporcionar, a una persona cuyas funciones incluyan el cumplimiento de una ley federal o provincial, información relativa a un delito previsto en esta ley, cualquier otro decreto o ley provincial - o sus reglamentaciones - que el empleado cree que ha sido, o está siendo, cometido por el empleador o por cualquiera de sus funcionarios o empleados o, en el caso de una corporación, uno de sus directores; o

(b) con la intención de tomar represalias contra el empleado que haya proporcionado la información mencionada en el apartado (a) a una persona cuyas funciones incluyen la aplicación de la ley federal o provincial.

(2) La persona que contravenga la subsección (1) será culpable de

(a) un acto criminal y punible con pena de prisión de hasta cinco años; o

(b) un delito punible sumario.

Fuente: Código Penal, R.S.C., 1985, c. C-46 <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-46/>.

En consecuencia, México debe considerar ampliar el alcance de la prohibición penal de ejercer represalias contra denunciantes, para extender su aplicación a una gama más amplia de represalias, tomadas por una gama más amplia de individuos, así como a denuncias relacionadas con cualquier incumplimiento de leyes federales o estatales. Asimismo, México podría considerar culpables de delito penal a las personas que indebidamente revelen o amenazan con revelar la identidad de un denunciante, ya que ello puede constituir una forma eficaz de represalia o intimidación.

México podría considerar imponer sanciones a quienes ejerzan represalias contra los denunciantes de conductas ilícitas, conforme a la normativa aplicable

Como hemos comentado anteriormente, la LGRA prevé sanciones para los servidores públicos, responsables de investigar, calificar y perseguir faltas administrativas, que no

cumplan con su deber, de conformidad con la ley. Sin embargo, no prevé ninguna sanción para los funcionarios que ejerzan represalias contra los denunciantes.

Las secciones 1h) y 11l) de las Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública, prohíben la obstrucción de denuncias de irregularidades por servidores públicos. Sin embargo, estas prohibiciones sólo aplican para servidores públicos federales, y dista mucho de quedar claro que el ejercer represalias, a consecuencia de una denuncia, sea calificado como una "obstrucción" a la presentación de una denuncia.

Esto, de alguna manera, se distingue de las buenas prácticas reconocidas internacionalmente. Por ejemplo, sistema de protección de denunciantes de Australia invoca una pena de prisión de 2 años, o de 120 unidades penales² o ambos, en caso de represalia contra los denunciantes;³ mientras que en Corea, el castigo para la represalia varía, dependiendo del tipo de represalia llevada a cabo (Recuadro 5.4).

Recuadro 5.4 Sanciones por represalias en Corea

De acuerdo con la Ley de Protección de Denunciantes de Interés Público de Corea, toda persona descrita en alguno de los siguientes puntos será castigada con hasta dos años de cárcel o con una multa de hasta 20 millones KRW (won Coreano):

- La persona que tome las medidas desventajosas descritas en el artículo 2, inciso 6, punto (a) [Cese, liberación del cargo, destitución o cualquier otra medida administrativa desfavorable, equivalente a la pérdida de estatus en el trabajo] en contra de un denunciante de interés público.
- La persona que no haya cumplimentado la decisión de tomar medidas de protección confirmadas por la Comisión o por un procedimiento administrativo.

Adicionalmente, toda persona descrita en alguno de los siguientes puntos será castigada con hasta un año de cárcel o con una multa de hasta 10 millones KRW (won Coreano):

- La persona que tome medidas desfavorable bajo cualquiera de los puntos (b) a (g) en el artículo 2, inciso 6 en contra de un denunciante de interés público [(b) acción disciplinaria, suspensión del cargo, reducción de sueldo, degradación, restricción en promociones y cualquier otra medida administrativa desleal; (c) reasignación de tareas, transferencia, negación de deberes, cambio de deberes u otras medidas administrativas que vayan en contra de la voluntad del denunciante; (d) discriminación en evaluación del desempeño, revisión por colegas, etc. y posterior discriminación en el pago de salarios, bonificaciones, etc.; (e) cancelación de formación, capacitación u otras oportunidades de desarrollo personal; restricción o eliminación de presupuesto, mano de obra u otros recursos disponibles, suspensión del acceso a la información de seguridad o clasificada; cancelación de la autorización para manejar la información de seguridad o clasificada; o cualquier otra discriminación o medida perjudicial para las condiciones de trabajo del denunciante; (f) publicar el nombre del denunciante en una lista negra, así como la difusión de dicha lista, intimidación, uso de violencia y lenguaje abusivo hacia el denunciante, o cualquier otra acción que cause daño físico o psicológico al denunciante; (g) auditoría o inspección injusta del trabajo del denunciante, así como divulgación de los resultados de una auditoría o inspección; (h) cancelación de una licencia o permiso o cualquier otra acción que cause inconvenientes administrativos al denunciante]
- La persona que haya obstruido una denuncia de interés público, etc. o forzado al denunciante de interés público a rescindir su caso, etc., en violación del artículo 15, párrafo 2

Fuente: Ley Coreana de Protección de Denunciantes de Interés Público, Ley n ° 10472 (2011) Capítulo V Artículo de 30. (2) y (3).

En ciertas circunstancias, algunos países de la OCDE, como Estados Unidos, imponen sanciones penales a los empleadores que tomen represalias contra denunciantes. El Código Federal Penal 18 U.S.C. §1513 (e) de los Estados Unidos señala que "quien a sabiendas, con la intención de tomar represalias, tome cualquier acción perjudicial contra cualquier persona, incluyendo la interferencia con el empleo legal o medios de vida de cualquier persona, por haber proporcionado, a algún oficial de la ley, información veraz relativa a la comisión, o posible comisión, de un delito federal, serán multada de conformidad o encarcelada hasta por 10 años, o sancionada con ambas penas."

En consecuencia, México podría alinear su marco de sanciones del sector público con otros países miembros de la OCDE, imponiendo sanciones a funcionarios que ejerzan, o amenacen ejercer, represalias contra denunciantes de irregularidades, conforme al Acuerdo y a la LGRA.

Asegurar que las quejas sean efectivamente comunicadas, revisadas e investigadas

México podría considerar definir y formalizar mejor las estructuras subyacentes a los canales de comunicación de denuncias, para garantizar que servidores públicos y ciudadanos estén plenamente conscientes de quién pueden contactar si deciden presentar una denuncia, de cómo se protegerá su anonimato o confidencialidad, y de las medidas correctivas a su disposición si reciben tratos indebidos.

Conforme a las secciones 10 y 11 de la LGRA, los denunciantes pueden presentar información a los órganos internos de control, presentes en cada organismo público, o a las entidades fiscalizadoras superiores nacionales o subnacionales. Asimismo, la sección 64 requiere que los destinatarios de las denuncias preserven la confidencialidad o el anonimato de los denunciantes, y las secciones 113 y 116 de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, prevé que los datos personales de los denunciantes sean mantenidos bajo estricta confidencialidad durante las investigaciones y los procedimientos disciplinarios. Aunque la plataforma electrónica anticorrupción de México permite denuncias totalmente anónimas, al no solicitar datos personales, no queda claro cómo funcionarían, en la práctica, los mecanismos de confidencialidad. El marco de denuncia en México tampoco señala, de manera específica, lo que le sucedería a un denunciante anónimo que fuera identificado tras su divulgación, por ejemplo debido a la naturaleza de la información revelada. Hacer público el funcionamiento detallado de los mecanismos de anonimato y confidencialidad facilitaría la denuncia al verse potencialmente reforzada la confianza pública en el sistema, siempre que tales mecanismos hayan sido diseñados adecuadamente.

Los denunciantes, que deseen reportar una violación a los principios establecidos por el Acuerdo, pueden presentar tales revelaciones al Comité de Ética de la SFP. Sin embargo, dado que el artículo 16 de la LGAR señala que una violación al código de ética (que está incluido en el Acuerdo) es una infracción administrativa no grave, el Comité de Ética y el Órgano Interno de Control del organismo pueden tener las atribuciones para investigar dicha denuncia.

Si una denuncia es presentada ante un órgano interno de control, éste puede llevar a cabo la evaluación preliminar y la investigación, y puede imponer sanciones si la denuncia está relacionada con un delito no grave, como definido en las secciones 2, 49 y 50 de la LGRA. Si el órgano interno de control llega a la conclusión de que la divulgación está relacionada con un delito grave, como definido en los artículos 51 y 64 de la LGRA, debe completar su investigación y entregarla al Tribunal Administrativo. Si

el Tribunal confirma la calificación de delito grave, presentada por el órgano interno de control, iniciará el procedimiento para imponer las sanciones correspondientes. Si el Tribunal invalida la calificación de delito grave, el caso será devuelto al órgano interno de control para su dictamen.

Si una denuncia es presentada ante una institución suprema de auditoría, ésta proseguirá la investigación únicamente si la divulgación parece referirse a un delito grave. Si la denuncia está relacionada con un delito no grave, el caso se enviará al órgano interno de control correspondiente, para su evaluación, investigación y decisión. La institución suprema de auditoría presentará los casos de delito grave ante el Tribunal Administrativo, conforme al artículo 12 de la LGRA.

Esta estructura está alineada con las buenas prácticas internacionales, que recomiendan que las circunstancias individuales de cada caso determinen el canal de denuncia más adecuado (Council of Europe, 2014). Como se indica en la Guía de Recursos de la UNODC sobre Buenas Prácticas en la Protección de las Personas que Denuncian y en la Guía Técnica de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de la UNODC, los canales de denuncia no debe limitarse a elegir entre reportar internamente en el organismo o directamente a las autoridades externas. En cambio, ambos niveles deben operar simultáneamente para que los denunciantes potenciales puedan elegir el canal que consideren que pueda tener mayor impacto sobre el comportamiento del organismo. Los individuos que deciden denunciar deben tener la opción de presentar su divulgación a una entidad externa, si al denunciar internamente no recibieron una respuesta adecuada, en un cierto plazo, o si no fueron tomadas las medidas adecuadas. Además, los denunciantes potenciales deben tener acceso directo a las entidades de revisión externa, pasando por alto el elemento interno del proceso de divulgación, si temen, y tienen razón para creer, que serían amonestados por el mecanismo interno de su organismo. Aunque existan canales de denuncia asignados, el ofrecer a los denunciantes la oportunidad de decidir ante quién, o dentro de qué parámetros, presentar su denuncia, les permite hacerlo de manera voluntaria con mayor facilidad.

Reportar internamente es la vía que los denunciantes tienden a explorar primero. Esta tendencia suena verdadera a través de las fronteras, ya que "las personas en el Reino Unido, Turquía y Corea del sur prefieren revelar información a través de un procedimiento interno formal" (Transparency International, 2009). Sin embargo, aunque los empleadores deberían reaccionar de una manera solidaria y responsable, cumpliendo con la ley escrita o acatando la normatividad, la realidad es que algunos no lo hacen. En estos escenarios, a menudo el denunciante teme a la indiferencia de sus empleadores o queda sin otra elección que presentar externamente su denuncia, para garantizar una respuesta oportuna y que provocará cambios y acabará con las irregularidades. Optar por denuncias externas, como primer recurso, puede ser indicativo de una cultura organizacional cerrada, donde la administración no asume la responsabilidad de proteger a sus empleados (ODAC, 2004).

Para ofrecer una mayor variedad de canales de divulgación y dar a los denunciantes la oportunidad de discutir posibles irregularidades con su supervisor directo, según lo estimen pertinente, México podría considerar asimismo formalizar un canal de presentación de denuncias ante los supervisores. Los organismos funcionarían bajo la premisa de que los empleados comparecerían ante la gerencia con denuncias de irregularidades, preguntas y consejos, y que ésta última, a su vez, reconocería la valentía del individuo y tomaría las medidas pertinentes para protegerlo e investigar las denuncias como corresponda. Más aún, al ser receptiva a las denuncias y promoverlas como método

de detección, la administración puede mitigar el daño a la reputación que pudiera sobrevenir, como consecuencia de presentar una denuncia de manera externa.

Por ejemplo, en Canadá, los empleados tienen tres opciones diferentes para aportar información sobre conductas ilícitas. Su primera opción es hacer divulgaciones protegidas a sus supervisores. Además, pueden aportar información sobre conductas ilícitas ante el funcionario principal de denuncia de su organismo, quien recibe, registra y revisa la información, conduce las investigaciones y emite recomendaciones al director ejecutivo con respecto a las medidas correctivas a ser adoptadas con relación a las irregularidades encontradas. Los funcionarios principales de denuncia también tienen roles de liderazgo clave en proporcionar información y asesoría, respecto a la ley, a empleados y supervisores. (Recuadro 5.5).

Por último, si los empleados prefieren no utilizar los canales internos, tienen la opción de presentar una denuncia de manera externa, ante el Comisionado independiente de Integridad del Sector público, quien protege la identidad de los denunciantes y atiende las denuncias de conducta ilícita de funcionarios federales.

Recuadro 5.5 Opciones para presentar una divulgación protegida en Canadá

¿Cuáles son las opciones para presentar una divulgación protegida de actos reprehensibles en Canadá? Conozca sus opciones

Pregúntese lo siguiente...

¿Con quién me sentiría cómodo de acercarme si quisiera hacer una divulgación?

¿Tiene mi organismo políticas internas sobre cómo hacer una divulgación interna?

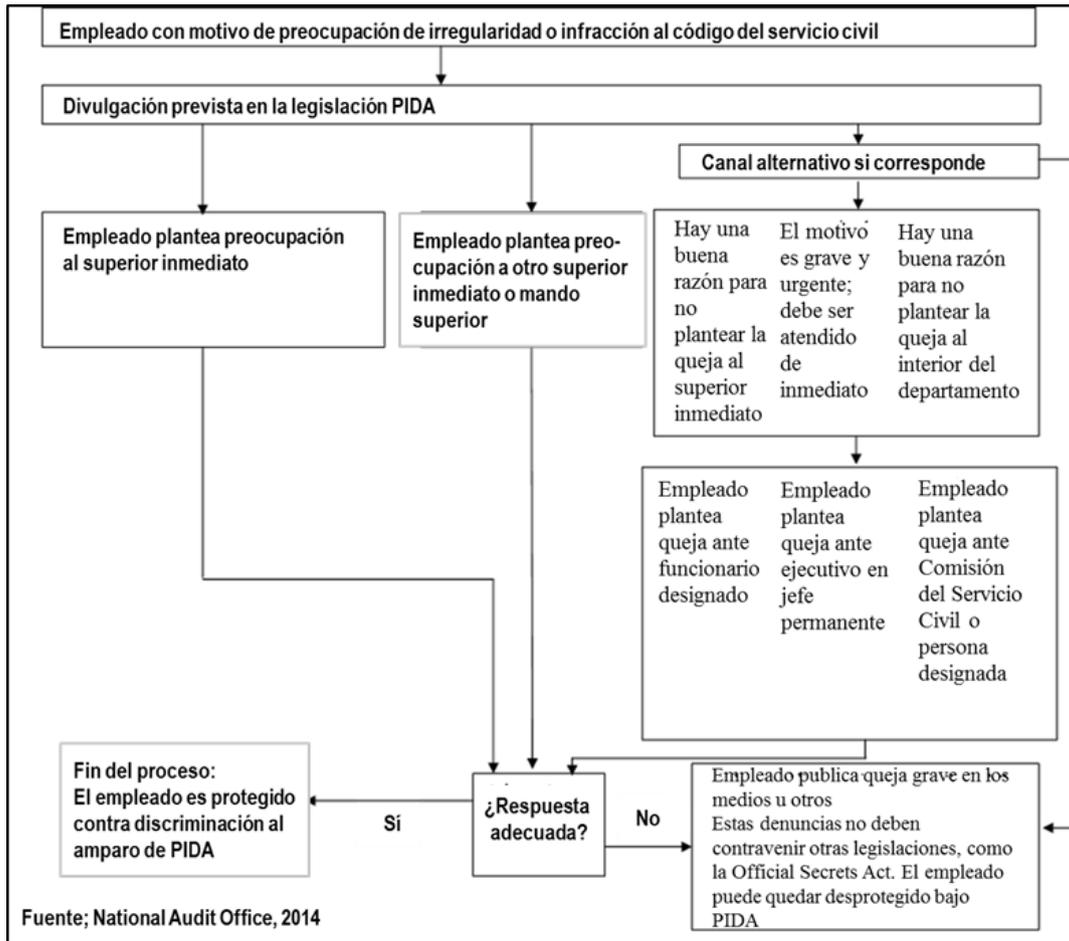
Mi Supervisor o Gerente	Mi encargado superior	La oficina del Comisionado de Integridad del Sector Público
Puedo ir directamente con mi supervisor o gerente para hacer una divulgación interna.	Puedo encontrar las coordenadas de mi encargado superior en la intranet del organismo o puedo consultar la lista de Funcionarios Superiores del Consejo del Tesoro de (www.tbs-sct.gc.ca). Si mi organismo no ha designado a un encargado superior, puedo hacer una divulgación en la Oficina del Comisionado de Integridad del Sector Público.	Puedo ir directamente a la Oficina en cualquier momento. No tengo que agotar los mecanismos internos antes de acudir a la Oficina.

Fuente: Office of the Public Sector Integrity Commissioner of Canada, “Five Questions about Blowing the Whistle” <http://psic-ispcc.gc.ca/eng/resources/decision-making-guide>.

Al igual que algunos países de la OCDE, México podría considerar seguir un enfoque escalonado, en el que cada nivel requiere, de manera incremental, un umbral más alto de condiciones a ser satisfechas para que el denunciante esté protegido. Por ejemplo, el Reino Unido aplica un enfoque "escalonado" en el cual una divulgación puede ser presentada a uno de los siguientes "niveles":

- Nivel 1. Divulgación interna a los empleadores o a los Ministros de la Corona;
- Nivel 2. Divulgaciones reglamentarias ante órganos prescritos (p. ej. el Órgano de Servicios Financieros o Hacienda), y;
- Nivel 3. Divulgaciones más amplias a la policía, medios de comunicación, Miembros del Parlamento e instancias reguladoras no prescritas (Gráfica 5.3).

Gráfica 5.3 Ejemplo de procesamiento de una denuncia en el Reino Unido



Fuente: NAO (2014), *Government Whistleblower Policies*, National Audit Office, London, www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/01/Government-whistleblowing-policies.pdf

Ya sea que México considere administrar las divulgaciones a través de un sistema escalonado o no, los canales de divulgación deben estar claramente delimitados y deben facilitar la divulgación, ya que los denunciantes pueden desconfiar del sistema, o pueden no sentirse cómodos de comparecer. La sola disponibilidad de canales no es suficiente para aclarar un procedimiento confuso. En cambio, este procedimiento debe ir acompañado de una explicación sobre los pasos y los procedimientos a seguir, para asegurar que los denunciantes estén bien informados, no son solamente de ante quién denunciar, sino también de las repercusiones potenciales de hacerlo, las cuales pueden depender de la parte interesada y del tema de la denuncia. Las campañas de información también deben incluir un componente que explique los procedimientos apropiados para proteger el anonimato o la confidencialidad de los denunciantes.

México podría considerar una mejor definición y formalización de los mecanismos de coordinación, entre los distintos órganos responsables de manejar las divulgaciones de conducta ilícita.

Como comentamos anteriormente, si bien implementar múltiples canales de denuncia constituye una buena práctica internacional que incrementa las divulgaciones y maximiza la protección a los denunciantes, estos mecanismos deben estar bien coordinados y su funcionamiento debe ser fácil de entender para los usuarios potenciales. De lo contrario, una multiplicidad de organismos encargados de investigar las denuncias, combinado con canales excesivamente complejos y no transparentes, corre el riesgo de actuar como desincentivo a las divulgaciones y resultar en duplicación de trabajo para las autoridades investigadoras, por ejemplo si los denunciantes presentan su caso ante más de un organismo competente al mismo tiempo.

Para evitar desperdiciar recursos y promover la eficacia en investigaciones, México podría considerar implementar mecanismos de coordinación adecuados, entre el Comité de Ética de la SFP, los órganos internos de control responsables de manejar argumentos de denuncia, conforme a la LGRA, y las entidades fiscalizadoras superiores para incrementar la transparencia en el funcionamiento del sistema, evitar la duplicación innecesaria de trabajos de investigación, y proteger, al mismo tiempo, la identidad de los denunciantes, tanto como sea posible. Adicionalmente, la implementación de mecanismos de coordinación entre estos organismos puede contribuir a garantizar la coherencia de la investigación y sancionar la toma de decisiones. Estos mecanismos de coordinación pueden incluir el compartir información de investigaciones en curso, organizar reuniones, de manera regular, para discutir temas actuales y desafíos operativos emergentes y establecer precedentes comunes que guiarán la toma de decisiones y asegurarán la uniformidad en todos los órganos de investigación.

México podría considerar implementar mecanismos que responsabilicen más a los órganos internos de control de su manejo de divulgaciones, y particularmente de la manera cómo protegen el anonimato y la confidencialidad de los denunciantes

La LGRA prevé mecanismos innovadores que buscan responsabilizar, a los destinatarios de las denuncias, de las medidas que tomen tras recibir divulgaciones de conducta ilícita. En primer lugar, y como se discutió anteriormente, la LGRA ofrece definiciones claras sobre lo que constituye faltas administrativas graves y no graves, las cuales a su vez determinan las atribuciones discrecionales de los servidores públicos responsables de calificar o perseguir delitos administrativos.

Por otra parte, el artículo 91 señala que serán iniciadas investigaciones *ex officio*, por los órganos internos de control o las entidades fiscalizadoras superiores, una vez recibida la queja o denuncia, a menos que ésta caiga bajo una de las excepciones previstas por el artículo 101; es decir, cuando no haya daños ni perjuicios al erario público, cuando la actuación del funcionario público esté referida a una cuestión de criterio siempre que no constituya una desviación de la legalidad, y cuando el acto u omisión haya sido corregido o subsanado de manera espontánea por el funcionario.

Antes de decidir si un delito, o qué delito, será perseguido por un órgano interno de control, el artículo 10 señala que los investigadores deben presentar su caso ante una *Autoridad substanciadora*, que revisará la decisión de los investigadores, lo cual puede

promover la uniformidad, y ayudar a establecer directrices, en la investigación y enjuiciamiento de faltas administrativas.

Asimismo, el artículo 64 señala que los servicios públicos, responsables de la investigación, calificación y enjuiciamiento de faltas administrativas, incurren en obstrucción de justicia si realizan cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves, si no inician el procedimiento correspondiente dentro del plazo de 30 días naturales, a partir de que tengan conocimiento de la denuncia, o si revelan la identidad de un denunciante anónimo.

En cuanto a los servidores públicos federales, el Acuerdo prevé la posibilidad de denuncia anónima si el denunciante proporciona el nombre de un tercero que lo represente. Sin embargo, se protegerá la confidencialidad de los denunciantes o terceros sólo "cuando sea necesario" y cuando no sean servidores públicos.

Finalmente, conforme a las secciones 102 y 110 de la LGRA, los denunciantes pueden participar en reforzar la rendición de cuentas por parte de los servidores públicos responsables de manejar las quejas o denuncias. Estas disposiciones establecen un procedimiento específico, por el cual los denunciantes pueden impugnar la decisión que haya tomado el órgano interno de control respecto a la investigación, calificación y enjuiciamiento de faltas administrativas, así como participar en las actuaciones.

Estas disposiciones concuerdan con las buenas prácticas internacionales, que buscan incrementar la rendición de cuentas de los destinatarios de las denuncias, acotando su poder discrecional. En los Estados Unidos, por ejemplo, las divulgaciones protegidas incluyen, entre otras, mala gestión evidente y malversación de fondos evidente. Para calificar de "evidente" debe haber algo más que una diferencia debatible de opinión; la capacidad del organismo para cumplir su misión debe estar involucrada. Del mismo modo, el término "mala gestión evidente" está incluido en el sistema canadiense, en el párrafo 8 de la PSDPA. Sin embargo, aunque no definidos allí mismo, los factores considerados por la oficina del Comisionado de Integridad del Sector Público de Canadá, independientemente unos de otros, al investigar una mala gestión evidente, incluyen:

- Asuntos de gran importancia.
- Erros graves, que no son debatibles entre personas razonables.
- Irregularidades o negligencias más que mínimas.
- Acción o inacción de gestión que cree un riesgo sustancial de impacto adverso significativo a la capacidad de una organización, oficina o unidad, para llevar a cabo su mandato.
- La naturaleza intencional de la irregularidad.
- La naturaleza sistémica de la irregularidad.

De manera similar, el sistema de Nueva Zelanda describe el término "graves irregularidades" en la sección 3 (1) de su Ley de Divulgaciones Protegidas del 2000. Se refiere a la expresión como incluyendo lo siguiente:

- un uso ilegal, corrupto o irregular de fondos o recursos de un organismo del sector público.
- un acto, omisión o comportamiento que constituye un grave riesgo para la salud pública, la seguridad pública o el medioambiente.

- un acto, omisión o comportamiento que constituye un grave riesgo para el mantenimiento de la ley, incluyendo 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 que sea opresivo, indebidamente discriminatorio o gravemente negligente, o que constituya una mala gestión evidente, – dependiendo si el delito ocurrió antes o después de la entrada en vigor de la presente ley.

En todo caso, es importante que los órganos internos de control de cada institución gubernamental estén exentos de interferencia política, ejercida por políticos o funcionarios del gobierno. De hecho, en algunas de las entrevistas, los servidores públicos indicaron tener poca confianza en los órganos internos de control, por lo que evitarían divulgar irregularidades ante dichos organismos, por temer posibles consecuencias adversas para sus carreras. Un mayor escrutinio y rendición de cuentas, sobre cómo se protege la identidad de los denunciantes, será clave para reforzar la confianza de funcionarios y ciudadanos en los órganos internos de control en México.

Además, parte de la información recabada durante las entrevistas tiende a mostrar que la asignación de recursos humanos, técnicos y financieros puede no ser suficiente para afrontar con eficacia el número de quejas y denuncias presentadas ante los órganos internos de control y las entidades fiscalizadoras superiores, particularmente teniendo en cuenta que todas aquellas registradas a través de la plataforma electrónica del Plan Nacional Anticorrupción son canalizadas hacia los órganos internos de control.

Para cambiar las percepciones existentes, se debe establecer una cultura de integridad en los órganos internos de control, así como campañas de concientización que den a conocer los canales de denuncia y los mecanismos de rendición de cuentas aplicables a los órganos internos de control. Un financiamiento insuficiente también puede afectar las percepciones de las estructuras subyacentes al marco de la denuncia; por lo tanto, es de suma importancia llevar a cabo evaluaciones de los procesos de toma de decisiones, así como de la manera en que se asignan los recursos, para garantizar que esas estructuras sean utilizadas de manera óptima. Para reforzar la rendición de cuentas en los órganos internos de control, de una manera sustentable, estos pueden ser sujetos a auditorías externas espontáneas, por las entidades fiscalizadoras superiores, incluyendo auditorías sobre la manera en que los órganos internos de control protegen la identidad de los denunciantes.

México debe considerar proteger, al amparo del Acuerdo, la confidencialidad de los funcionarios federales que divulgan conductas ilícitas.

Como hemos comentado anteriormente acerca de los servidores públicos federales, el Acuerdo prevé que el requerimiento, de que el Comité de Ética proteja la identidad de los denunciantes, es aplicable sólo cuando sea necesario, o cuando los denunciantes o terceros responsables que los representen no sean servidores públicos. Hay una gran incertidumbre acerca de cuándo el Comité de Ética considerará necesario proteger la identidad de los denunciantes. Por otra parte, la falta de confidencialidad, para los servidores públicos que denuncien conductas ilícitas, puede exponerlos a todo tipo de represalias por parte de colegas o de aquellos que son objeto de las imputaciones. La confidencialidad es una de las medidas de protección más eficaces para los denunciantes;

todos ellos deben recibir el beneficio de ser elegibles para tal protección, independientemente de si son funcionarios o ciudadanos.

Crear conciencia entre los servidores públicos de los derechos y obligaciones del denunciante

Para promover la aplicación efectiva del marco de denuncias, México podría considerar promover una estrategia amplia de comunicación y llevar a cabo esfuerzos de mayor concientización a través de múltiples canales.

La decisión de presentar una denuncia o queja es a menudo difícil para un funcionario público. Garantizar que sus preocupaciones sean escuchadas y que se les apoye en su elección de comparecer, es de suma importancia para la integridad de un organismo, y para la manera en que los denunciantes son percibidos por la sociedad en su conjunto. Existen múltiples medidas que los organismos pueden tomar para fomentar la detección y denuncia de conductas ilícitas. Estas medidas contribuyen a una cultura organizacional abierta y ayudar a reforzar la confianza, establecer relaciones e impulsar la moral del personal.

Asimismo es importante destacar que el adoptar leyes integrales para denunciantes es sólo parte de un marco efectivo de denuncias, y es insuficiente, por sí solo, para promover efectivamente una cultura de transparencia e integridad que apoye a quienes toman riesgos para salvaguardar la integridad al divulgar irregularidades en su lugar de trabajo. Asimismo, campañas periódicas de concientización, específicamente adaptadas a cada contexto, son fundamentales para mejorar la percepción pública acerca de los denunciantes. Las campañas de concientización son más eficaces, para establecer percepciones positivas acerca de los denunciantes, cuando están asociadas a medidas concretas adicionales, tales como dictámenes transparentes y compensaciones significativas, para mostrar que directivos y tomadores de decisiones están comprometidos a "practicar lo que predicán".

Así, una cultura organizacional y una legislación de protección del denunciante abiertas deben ser respaldadas por esfuerzos eficaces de concientización, comunicación, capacitación y evaluación. Esto inicia comunicando a los empleados del sector público o privado sus derechos y obligaciones al presentar quejas o denuncias de irregularidades, como se indica en la recomendación de 1998 sobre Cómo Mejorar la Conducta Ética en el Servicio Público. El principio 4 de la Recomendación hace hincapié en que "los servidores públicos necesitan conocer el tipo de protección de que disponen en caso de divulgar irregularidades". Pero más importante aún, los funcionarios necesitan entender la importancia de los denunciantes para promover el interés público, al arrojar luz sobre conductas ilícitas que dañan a la eficaz gestión y prestación de servicios públicos y, en última instancia, a la rectitud de todo el servicio público. Una cultura organizacional de apertura es clave que contribuirá a reforzar la mayoría de los incentivos y medidas de protección para denunciantes. Por último, las campañas integrales de concientización invalidarán cualquier percepción de que la denuncia es falta de lealtad al organismo. Las campañas bien dirigidas dejan en claro que la lealtad del servidor público está ante todo con el interés público y no con sus superiores. En ese sentido, las estructuras jerárquicas y reglas internas deben ser diseñadas para que los servidores públicos sientan que deben ser leales a un servicio civil políticamente neutro, y no a funcionarios nombrados por el gobierno del momento. La Comisión de Servicio Civil del Reino Unido sugiere incluir, en los manuales de funcionarios, un enunciado que les asegure que no corren riesgo alguno

al plantear sus inquietudes (Recuadro 5.6). México podría considerar declaraciones y contenidos similares.

Recuadro 5.6. Ejemplo de comunicado para tranquilizar al personal que plantee una inquietud

“Alentamos a quienes aquí trabajan a plantear cualquier inquietud que tengan. Los invitamos a que presenten denuncias, referentes al organismo, para ayudarnos a corregir aquello que pudiera estar mal. Si creen que algo anda mal, por favor señálenlo y denos la oportunidad de investigar adecuadamente y tomar en consideración sus inquietudes. Los invitamos a plantear sus inquietudes y les aseguramos que no sufrirán perjuicio alguno al 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>.

Con la introducción e implementación de estas medidas, México puede facilitar la toma de conciencia de la protección de la denuncia y del denunciante, lo que no sólo mejora la comprensión de estos mecanismos, sino que también constituye un mecanismo importante para mejorar las percepciones negativas, a menudo erróneas, relacionadas con el término 'denunciante'. Comunicar la importancia de la denuncia, a partir, por ejemplo, de una perspectiva de seguridad y salud pública, puede ayudar a mejorar la opinión del público sobre los denunciantes, y a verlos como importantes salvaguardas del interés público. En el Reino Unido, lo que el público entiende por el término 'denunciante' ha cambiado considerablemente desde la aprobación de la Ley de Divulgación de Interés Público en 1998 (Recuadro 5.7).

Recuadro 5.7. Cambio de las connotaciones culturales de 'denunciantes' y 'denunciantes': El caso del Reino Unido

En el Reino Unido, un proyecto de investigación, encargado por Preocupación Pública en el Trabajo a la Universidad de Cardiff, examinó las informaciones sobre denuncias y denunciantes reportadas en los diarios nacionales, durante el período del 1° de enero de 1997 al 31 de diciembre de 2009. Esto incluye el período inmediatamente antes de la introducción de la Ley de Divulgación de Interés Público y sigue la pista de cómo la cultura ha cambiado desde entonces. El estudio determinó que los denunciantes eran presentados, de manera abrumadora, bajo una luz positiva en los medios de comunicación. Más de la mitad (54%) de los eventos en los periódicos presentaban a los denunciantes bajo una luz positiva, y sólo el 5% de los reportes eran negativos. El resto (41%) eran neutrales. De manera similar, un estudio realizado por YouGov muestra que el 72% de los trabajadores ven al término 'denunciante' como neutro o positivo.

Fuente: PCAW (2010), *Where's whistleblowing now? 10 years of legal protection for whistleblowers*, Public Concern at Work, London, p. 17.

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.

En el Perú, CAN lanzó en 2013 la campaña “Yo denuncio la Corrupción”. Paralelamente, fue desarrollado un Manual del Denunciante, con información clara y fácilmente comprensible sobre los mecanismos específicos de quejas y denuncias

administrativas en organismos de gobierno. Además, fue implementado el "Centro de Asesoría al Denunciante" para facilitar la comunicación con los denunciantes, vía correo electrónico, teléfono o correo. Esta iniciativa proporciona una línea directa y gratuita, distribución de folletos con información básica, así como etiquetas e insignias, y puso en marcha una campaña de publicidad. Más recientemente, las autoridades competentes realizaron actividades de capacitación y concientización en diferentes entidades públicas, en 2015 y 2016, con el fin de dar a conocer el alcance de la Ley Peruana de Denuncia.

Con el fin de crear conciencia de los mecanismos de denuncia previstos el Sistema Nacional Anticorrupción y en la LGRA, México podría considerar diseñar un plan estratégico para comunicar la actividad y la información de denuncia, de manera similar a lo que hace Corea, donde el Gobierno ha puesto en marcha estrategias nacionales para concientizar al público sobre los beneficios de las denuncias y reforzar la protección de los denunciantes (2014 OCDE Encuesta sobre Protección de Denunciantes).

Asimismo, México podría adaptar sus esfuerzos de difusión a los de la Oficina de Asesoría Especial (OSC). En específico, la OSC cuenta con un Programa de Certificación, desarrollado bajo la sección 5 U.S.C. § 2302(c), que se ha esforzado en promover difusión, investigaciones y capacitación como los tres principales métodos de concientización. La OSC ofrece capacitación a agencias federales y organizaciones no federales, en cada una de las áreas dentro de su jurisdicción, incluyendo al área de represalias por denuncia de irregularidades. Para asegurar que los empleados federales conozcan sus derechos como denunciantes, así como la manera de presentar denuncias protegidas, las agencias deben completar el programa de la OSC para certificarse en el cumplimiento de los requisitos de notificación de la Ley de Protección de Denunciantes.

Adicionalmente, la ley No Fear (Sin Temor), de los Estados Unidos, requiere que las agencias emitan comunicados anuales e impartan capacitación semestral, a los empleados federales, sobre sus derechos, conforme a las leyes de discriminación en el de empleo y de denuncias. Más aún, el Título 5 del Código de los Estados Unidos hace responsable, al titular de cada organismo, de 1) la prevención de conducta ilícita del personal; 2) el cumplimiento y aplicación de leyes, normas y reglamentos de función pública aplicables, así como de otros aspectos de la gestión de personal; y 3) asegurar (en consulta con la OSC) que los empleados de la agencia conozcan los derechos y compensaciones que les corresponden, incluyendo el procedimiento para presentar, conforme a la ley, una divulgación cuya información deberá permanecer confidencial, como especificado por ley o decreto (Recuadro 5.8).

Recuadro 5.8. El enfoque de los Estados Unidos para crear conciencia mediante la Ley de Mejora a la Protección del Denunciante (WPEA)

La sección 5 U.S.C. § 2302(c) de la WPEA estipula que "el titular de cada organismo será responsable de la prevención de conducta ilícita del personal, del cumplimiento y aplicación de leyes, normas y reglamentos de función pública aplicables, así como de otros aspectos de la gestión de personal, y de asegurar (...) que los empleados de la agencia conozcan los derechos y compensaciones que les corresponden conforme a (...), incluyendo el procedimiento para presentar, conforme a la ley, una divulgación cuya información deberá permanecer confidencial, como especificado por ley o decreto, en aras de la defensa nacional o de la actuación de Asuntos Exteriores para el Consejero Especial, el Inspector General de una agencia, el Congreso u otro empleado de una agencia designado para recibir tales divulgaciones".

Recuadro 5.8. El enfoque de los Estados Unidos para crear conciencia mediante la Ley de Mejora a la Protección del Denunciante (WPEA) (cont.)

Más aún, la sección 117 de la Ley, “designa a un Defensor de la Protección del Denunciante” quien debe educar a los empleados de las agencias:

1. sobre la prohibición de represalias para denuncias protegidas; y
2. que hayan presentado, o estén contemplando presentar, una denuncia protegida acerca de los derechos y compensaciones correspondientes contra represalias".

Fuente: American Bar Association, Section of Labor and Employment Law, “Congress Strengthens Whistleblower Protections for Federal Employees,” Issue: November-December 2012 (Asociación del Colegio Americano de Abogados, Sección de la Ley del Trabajo y del Empleo, "El Congreso Refuerza la Protección de Denunciantes para Empleados Federales," Edición: Noviembre-diciembre 2012).

Utilizando canales abiertos de comunicación y soporte, y enfatizando la obligación primaria del funcionario de ser fiel al interés público, empleadores y directivos pueden dar a los empleados confianza para discutir inquietudes o presuntas irregularidades, y así ayudar a crear un ambiente de trabajo guiado por los principios de integridad. Informar a los empleados de sus derechos y responsabilidades, así como de los recursos a su disposición, es crucial para la creación de un ambiente de confianza, profesionalismo y colegialidad. Una comunicación clara y efectiva puede dar a los empleados la confianza para expresar sus inquietudes y destacar la importancia, no sólo de comparecer y presentar presuntas conductas ilícitas, sino también de defender los principios de integridad en el lugar de trabajo y en la sociedad.

México puede trabajar con la sociedad civil, como una manera eficaz de llevar a cabo acciones de concientización.

En complemento a la concientización llevada a cabo por gobiernos de países de la OCDE, varias organizaciones no gubernamentales participan activamente en ese campo. Por ejemplo, en el Reino Unido, Preocupación Pública en el Trabajo ofrece asesoramiento, independiente y confidencial, a los trabajadores que no estén seguros si deben, o cómo, plantear una inquietud de interés público. Es más, realizan trabajos de normatividad y educación pública, y ofrecen capacitación y asesoría a las organizaciones. Del otro lado del océano, en los Estados Unidos, el Proyecto de Rendición de Cuentas del Gobierno – esencialmente una organización de abogados – defiende a denunciantes contra represalias y promueve activamente la rendición de cuentas gubernamental y corporativa. De manera más global, Transparencia Internacional lleva a cabo actividades de promoción, concientización e investigación en todas las regiones del mundo. Ha establecido Centros de Apoyo y Asesoría Legal en alrededor de 50 países, en los cuales ofrecen asesoría a los denunciantes y trabajan para asegurar que las denuncias sean atendidas por las autoridades competentes. La Red Internacional de Denuncias, fundada conjuntamente por PCaW y GAP, entre otros, es otro ejemplo de esta iniciativa transfronteriza.

Crear conciencia sobre los procedimientos y medidas de seguridad establecidas para reportar irregularidades, y comunicarlas eficazmente al interior de un organismo, son elementos importantes, necesarios para el desarrollo de la cultura en el lugar de trabajo, en un ambiente abierto y de apoyo. Capacitar a los directivos, reunirse con el personal de

manera regular y destacar los pasos a seguir para denunciar irregularidades, mediante material promocional, campañas públicas y directrices para el personal, puede dar seguridad a los empleados sobre las medidas existentes para protegerlos de represalias. Más aún, evaluar los procedimientos establecidos en los sistemas de denuncia, permite realizar las modificaciones necesarias que puedan ayudar a agilizar y facilitar los procedimientos, para que sean más aptos a la promoción y defensa de los principios de integridad.

Llevar a cabo evaluaciones y aumentar el uso de métricas

México podría considerar la posibilidad de revisar la legislación de protección de denunciantes, para evaluar la relevancia de sus objetivos, su implementación y su efectividad.

México podría considerar revisar de forma periódica la LGRA, así como cualquier otra ley adicional de protección de denunciantes que pudiera adoptarse en el futuro, para evaluar si los mecanismos existentes están cumpliendo con los objetivos previstos, evaluar el espíritu general del marco de la denuncia y determinar si se implementa la ley adecuadamente. De ser necesario, el marco podrá ser modificado para reflejar los resultados de la evaluación. Disposiciones relativas a la revisión de la eficacia, cumplimiento e impacto de las leyes de protección de denunciantes han sido introducidas por numerosos países de la OCDE, como por ejemplo Australia, Canadá, Japón y los Países Bajos. La Ley Japonesa de Protección de Denunciantes señala específicamente que el Gobierno debe tomar las medidas necesarias, con base en los resultados de la revisión. Tanto en Canadá como en Australia, la revisión es realizada por comisiones parlamentarias y presentada ante el Parlamento.

México podría considerar la posibilidad de recolectar datos e información, de manera sistemática, como otra forma de evaluar la eficacia de su sistema de denuncia.

Con los datos recolectados, México contaría con información sobre: 1) el número y tipo de denuncias recibidas; 2) las entidades que reciben más denuncias; 3) los resultados de los casos (es decir, si la divulgación fue desestimada, aceptada, investigada o validada, y por qué motivos); 4) si la conducta ilícita cesó como consecuencia de la denuncia; 5) si cambiaron las políticas del organismo como resultado de la denuncia, al haberse identificado brechas; 6) si hubo sanciones contra los infractores; 7) el alcance, frecuencia y público objetivo de los mecanismos de concientización; y 8) el lapso de tiempo requerido para procesar los casos (Transparencia Internacional, 2013a; Apaza y Chang, 2011; y Miceli y cerca, 1992).

Estos datos, en particular la información sobre los resultados de los casos, pueden utilizarse en la revisión del marco de denuncia de un país, con el fin de evaluar su impacto en organismos del sector público. Más aún, los organismos del sector público pueden distribuir encuestas para examinar la concientización, la fe y la confianza del personal en los mecanismos de denuncia. En los Estados Unidos, por ejemplo, la Junta de protección de Sistemas de Mérito ha reunido información mediante encuestas con los empleados, acerca de sus experiencias como denunciantes (Banisar, 2011). Tales esfuerzos juegan un papel significativo en la evaluación de los avances – o en la falta de éstos - en la implementación de sistemas eficaces de protección de denunciantes.

Para medir la efectividad de las medidas de protección para denunciantes, podrían recolectarse datos adicionales, sobre casos donde los denunciantes afirmaron haber sufrido represalias. En estos datos se precisaría si las denuncias de represalias fueron investigadas, por quién y cómo fueron ejercidas las represalias, si y cómo los denunciantes fueron indemnizados, los motivos subyacentes a estas decisiones, el tiempo que tardaron las indemnizaciones, y si mantuvieron un empleo durante el proceso judicial.

Resumen de Propuestas de Acción

Con los años, el enfoque internacional en la protección del denunciante se ha expandido, de esfuerzos iniciales para mejorar la integridad a una visión global que, en el corazón mismo de la integridad, consta de mecanismos efectivos para denunciar irregularidades sin temor a represalias. Los países son más receptivos al hecho de que proteger a denunciantes anima a la denuncia de conductas ilícitas, fraude y corrupción dondequiera que ocurran, promoviendo una cultura de rendición de cuentas e integridad. México ha logrado importantes avances hacia la implementación de canales apropiados para la denuncia de irregularidades y para asegurar que los servidores públicos, responsables del manejo de quejas y denuncias, tomen las medidas apropiadas. Sin embargo, otros esfuerzos podrían hacerse para proporcionar recursos adecuados a los denunciantes que sufren represalias, y para reforzar las percepciones y actitudes positivas hacia los denunciantes en México. Por otra parte, si las disposiciones vigentes de la ley de denuncias de México no son aplicadas eficazmente en la práctica, entonces la ley seguirá siendo sólo eso – una ley.

Apertura e integridad deben ser preservadas en el núcleo de los organismos públicos de México, para alentar a los empleados a expresar sus preocupaciones sin temor de persecución. Es esencial, para este enfoque, legitimar y estructurar los mecanismos bajo los cuales los servidores públicos pueden divulgar irregularidades, reales o percibidas. Una cultura organizacional, basada en apertura, integridad y lealtad hacia el interés público, lleva a una detección de infracciones más eficaz y contribuye a proteger a los denunciantes, reduciendo la oportunidad de represalias. Para garantizar que el sistema de denuncias de México sea eficaz para propiciar la divulgación de irregularidades y proteger, en la práctica, contra represalias, se podrían considerar las siguientes medidas: fortalecer la protección, incrementar la responsabilidad del destinatario de las denuncias, crear conciencia, realizar evaluaciones y aumentar el uso de métricas.

Fortalecimiento de la protección de denunciantes en el lugar de trabajo

- México puede ofrecer una protección más completa al denunciante, prohibiendo específicamente el despido sin causa, o cualquier otro tipo de sanción en el trabajo, ya sea formal o informal, como respuesta a una denuncia, si la veracidad de la información reportada puede parecer razonablemente creíble al momento en que fue divulgada.
- México podría considerar aclarar bajo qué circunstancias serán otorgadas las medidas preventivas de protección. Esto incluye aclarar el significado del término "medidas de protección que resulten razonables" bajo la LGRA, asegurando que aquellos denunciantes, que no caigan bajo la definición de "servidores públicos" en la LGRA, puedan beneficiarse de protecciones similares, en su caso, y asegurar que el Comité de Ética pueda imponer medidas preventivas antes de que se tomen represalias.

- México podría también considerar trasladar al empleador la carga de presentar evidencias que demuestren que ninguna sanción, ejercida contra un denunciante, posterior a la divulgación de una irregularidad, haya estado relacionada con dicha divulgación.
- México puede considerar estipular reparaciones civiles rápidas, para servidores públicos que sufran represalias, después de haber revelado alguna conducta ilícita, tal y como definida por la ley.
- México puede ampliar el alcance de la prohibición penal de ejercer represalias contra denunciantes, para extender su aplicación a una gama más amplia de represalias, tomadas por una gama más amplia de individuos, así como a denuncias relacionadas con cualquier incumplimiento de leyes federales o estatales
- México podría considerar imponer sanciones a quienes ejerzan represalias contra los denunciantes de conductas ilícitas, conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Asegurar que las quejas sean efectivamente manejadas, comunicadas, revisadas e investigadas

- México podría considerar definir y formalizar mejor las estructuras subyacentes a los canales de comunicación de denuncias, para garantizar que servidores públicos y ciudadanos estén plenamente conscientes de quién pueden contactar si deciden presentar una denuncia, de cómo se protegerá su anonimato o confidencialidad, y de las medidas correctivas a su disposición si reciben tratos indebidos
- México podría considerar una mejor definición y formalización de los mecanismos de coordinación, entre los distintos órganos responsables de manejar las imputaciones de conducta ilícita
- México podría considerar implementar mecanismos que responsabilicen más a los órganos internos de control de su manejo de divulgaciones, y particularmente de la manera cómo protegen el anonimato y la confidencialidad de los denunciantes
- México debe considerar proteger, al amparo del Acuerdo, la confidencialidad de los funcionarios federales que divulguen conductas ilícitas

Crear conciencia y capacidades

- Para promover la aplicación efectiva del marco de denuncias, México podría considerar promover una estrategia amplia de comunicación y llevar a cabo esfuerzos de mayor concientización a través de múltiples canales
- México puede trabajar con la sociedad civil, como una manera eficaz de llevar a cabo acciones de concientización

Llevar a cabo evaluaciones y aumentar el uso de métricas

- México podría considerar la posibilidad de revisar la legislación de protección de denunciantes, para evaluar la relevancia de sus objetivos, su implementación y su efectividad

- México podría considerar la posibilidad de recolectar datos e información, de manera sistemática, como otra forma de evaluar la eficacia de su sistema de denuncia

Notas

- 1 Véase, por ejemplo, United States’ Whistleblower Protection Act, Subchapter III Section 1221(h)(1); United States’ False Claims Act 31 U.S.C. §3730(h) (Ley de Protección de Denunciantes de los Estados Unidos, subcapítulo III Sección 1221(h)(1); La Ley de Reclamaciones Falsas de los Estados Unidos).
- 2 En Australia, las unidades penales se utilizan para describir el pago de multas, conforme a las leyes del Commonwealth. El monto de la multa se establece multiplicando las unidades penales por su equivalente en dólares australianos.
- 3 Ley de Divulgación de Interés Público de Australia, subdivisión B, parte 2-sección 19.

Referencias

- Act on Anti-corruption and the Establishment and Operation of the Anti-corruption & Civil Rights Commission (2008), Korea.
- Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers (Act No. 10472, Mar. 29, 2011), Korea.
- American Bar Association, Section of Labor and Employment Law, “Congress Strengthens Whistleblower Protections for Federal Employees,” Issue: November-December 2012.
- Apaza, C.R. and Y. Chang (2011), “What Makes Whistleblowing Effective”, *Public Integrity*, Vol. 13/2, pp. 113-130.
- Banisar, D. (2011), “Whistleblowing: International Standards and Developments” in Sandoval, I. (ed.), *Corruption and Transparency: Debating the Frontiers between State, Market and Society*, World Bank Institute for Social Research, UNAM, Washington, DC, http://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.
- Criminal Code of Canada, R.S.C., 1985, c. C-46, <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-46/>.
- Johnson, R.A. (2004), *The struggle against corruption*, Palgrave Macmillan, New York.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas, DOF 18-07-2016 www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf (Consultado el 24 Octubre 2016).
- Mexican Federal Criminal Code (Código Penal Federal, Mexico) of 1931, last revised, DOF 18-07-2016.
- Mexico Ministry of Public Administration, Agreement establishing the new Code of Conduct and Integrity Rules (*Código de Ética y Reglas de Integridad*, DOF 20/08/2015).
- Miceli, M.P and J.P Near (1992), *Blowing The Whistle*, First Edition, Lexington Books, New York.
- NAO (2014), *Government Whistleblower Policies*, National Audit Office, London, www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/01/Government-whistleblowing-policies.pdf.
- Occupational Safety and Health Administration Act (1970), United States.
- ODAC (2004), (South Africa), Calland, R., Dehn, G., & Public Concern at Work (Organization), *Whistleblowing Around the World: Law, Culture & Practice*. Cape Town/London: ODAC, PCaW in partnership with the British Council: Southern Africa.
- OECD (2016), *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en>.

- OECD (2014), *OECD Survey on managing Conflict of Interest in the executive branch and Whistleblower Protection*, OECD, Paris.
www.oecd.org/gov/ethics/2014-survey-managing-conflict-of-interest.pdf.
- 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, Paris <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=129&InstrumentPID=125&Lang=en&Book> (sitio consultado el 11 de octubre de 2016).
- Office of the Public Sector Integrity Commissioner, <http://psic-ispc.gc.ca/> (sitio consultado el 11 de octubre de 2016).
- Office of the Public Sector Integrity Commissioner of Canada, “Five Questions about Blowing the Whistle”, <http://psic-ispc.gc.ca/eng/resources/decision-making-guide>.
- Office of Special Counsel, *2302(c) Certification Programme*, <https://osc.gov/Pages/Outreach-2302Cert.aspx> (sitio consultado el 11 de octubre de 2016).
- PCAW (2010), *Where’s whistleblowing now? 10 years of legal protection for whistleblowers*, Public Concern at Work, London,
www.pcaw.org.uk/files/PIDA_10year_Final_PDF.pdf.
- Protected Disclosures Act (2000), New Zealand
- 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
- Public Interest Disclosure Act (1998), United Kingdom
- Public Servants Disclosure Protection Act (2005), Canada
- Public Service Regulations (1999), Australia.
- Transparency International (2013a), *Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU*, Transparency International, Berlin,
www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu.
- Transparency International (2013b), *International Principles for Whistleblower Legislation: Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest*, Transparency International, Berlin,
www.transparency.org/whatwedo/pub/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.
- 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> (sitio consultado el 11 de octubre de 2016).

United States Merit Systems Protection Board (2011), *Blowing the Whistle: Barriers to Federal Employees Making Disclosures*, US Merit Systems Protection Board, Washington DC, www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=662503&version=664475.

Whistleblower Protection Act 1989; 5 U.S.C., United States.

Whistleblower Protection Act (2004), Japan.

Working Environment Act (2005), Norway.

YouGov (2011), *YouGov/PCAW Survey Results*, YouGov, London, p.8, www.pcaw.co.uk/latest/blog/new-pcaw-report-and-yougov-survey-into-the-state-of-whistleblowing-in-the-uk (sitio consultado el 11 de octubre de 2016).

Referencias adicionales de interés

ACRC (2014), *Annual Report 2013, Anti-Corruption & Civil Rights Commission of Korea*, Seoul.

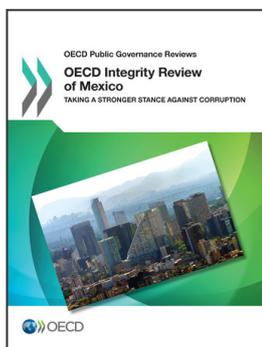
Council of Europe Parliamentary Assembly (2009), *Report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, The protection of “whistle-blowers”*, Strasbourg <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12302&lang=en>.

Devine, T. and S, Walden, (2013), *International Best Practices For Whistleblower Policies*, Government Accountability Project, Washington, DC.

Government Accountability Project website www.whistleblower.org/ (consultado el 11 de julio de 2016).

UNODC (2004), *United Nations Convention against Corruption*, United Nations, Vienna, www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf (sitio consultado el 11 de octubre de 2016).

UNODC (2009), *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*, United Nations, Vienna. www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html (sitio consultado el 11 de octubre de 2016).



From:
OECD Integrity Review of Mexico
Taking a Stronger Stance Against Corruption

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264273207-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2017), "Protección de denunciantes en México: garantizar canales seguros y protección para denunciar la corrupción", in *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264280687-7-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.