

## **RETOS EN MÉXICO EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DENUNCIANTES, CON RELACIÓN A ESTÁNDARES INTERNACIONALES**

***Carlos G. Guerrero Orozco***

*Abogado. Master en gobierno y administración pública (México)*

### **RESUMEN**

A partir de la identificación de las medidas para detectar e investigar los actos de corrupción en el mundo, este artículo presenta un estudio relacionado con las características de un sistema efectivo de denuncia y protección de denunciantes de actos de corrupción, así como un marco general de regulación internacional (Latinoamérica y Europa), que pone de manifiesto los estándares básicos que todos los gobiernos deben seguir e implementar en sus ordenamientos jurídicos. Sobre esa base, se expone un estudio del caso mexicano, como antesala para la identificación de irregularidades existentes y violaciones a los lineamientos internacionales en la materia.

### **ABSTRACT**

Based on the identification of measures to detect and investigate acts of corruption in the world, this article presents the characteristics of an effective system for corruption reporting and whistleblowers protection, as well as a general framework of the international regulation (Latin America and Europe), which highlights the basic standards that governments must follow and implement in their legal systems. On this basis, a study of the Mexican case is presented, as a prelude to the identification of existing irregularities and violations of international guidelines on the matter.

## **1. INTRODUCCIÓN**

La corrupción como fenómeno social, jurídico y cultural ha logrado permear la mayoría de los países del mundo, generando con ello consecuencias negativas para la economía, el vínculo de confianza de los ciudadanos con el gobierno, así como para el cada día más deseable fortalecimiento de la democracia.

Para combatirla, organismos globales y regionales (tanto públicos como privados) han impulsado la aprobación de tratados internacionales que sienten las bases necesarias para prevenir y controlar la corrupción, así como para evaluar y reportar sistemáticamente el estado de la corrupción en todos los países del mundo.

A efecto de erradicar la corrupción se ha encontrado un campo importante en el diseño de medidas vinculadas a detectar e investigar conductas corruptas, particularmente por cuanto hace a la denuncia de esos actos y a la protección de los denunciantes (a familiares y personas

cercanas a éstos, inclusive) que colaboran con la justicia durante la investigación de los hechos potencialmente sancionables.

En términos de lo anterior, el objetivo general de este artículo es analizar los mecanismos institucionales de denuncia y protección de denunciantes en México y presentar un diagnóstico sobre las deficiencias que presenta su marco normativo y sobre la consecuente omisión del Estado mexicano para garantizar a los denunciantes los medios efectivos para el reporte de actos irregulares, así como de actos de represalia e intimidación que aquéllos enfrenten a consecuencia de su denuncia.

Además, el objetivo específico del presente documento es desarrollar un marco normativo de referencia en la materia, a través del cual podrán ser analizadas las características, lineamientos y buenas prácticas a nivel internacional. A partir de ello, puestos de manifiesto los desafíos del gobierno de México en la materia, se recomiendan acciones concretas en torno a un sistema efectivo de protección de denunciantes.

El presente trabajo está integrado por cuatro capítulos. En el primero se desarrolla un marco teórico del combate a la corrupción en el contexto de los gobiernos del mundo. En el segundo se profundiza sobre un sistema efectivo de denuncia y de la protección de denunciantes, y en suma se presentan los estándares internacionales en la materia. En el tercero se narra el caso mexicano para efecto de mostrar la deficiencia con la que opera el marco normativo en comparación con las tendencias internacionales. Finalmente, el capítulo cuarto contiene una propuesta de reforma al sistema jurídico mexicano.

## **2. EL PAPEL DE LOS ESTADOS EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN**

El reto de los Estados es lograr que la transparencia y la rendición de cuentas se constituyan como elementos incuestionables en el desarrollo cotidiano de una democracia. La expectativa es que se impulsen medidas que enmienden las deficiencias que puedan presentarse.

En materia de lucha contra la corrupción, además de las medidas estructurales, preventivas y para la efectiva sanción de actos ilícitos, existen medidas vinculadas a la detección e investigación de conductas viciadas de corrupción (Villoria Mendieta & Izquierdo Sánchez, 2015).

Dentro de estas últimas medidas se encuentran la creación de instrumentos que permitan acusar abierta y sencillamente a personas envueltas en casos de corrupción, y el diseño de un sistema veraz de protección a denunciantes. Se pretende por lo tanto que si dichas personas reciben actos de intimidación y represalia en su contra por colaborar con las autoridades, el Estado las proteja para evitar que su dignidad, integridad, vida o empleo corran peligro.

Ello forma parte de las tendencias internacionales en la lucha contra la corrupción, a través de las cuales se ha conminado a los Estados a adoptar en sus leyes mecanismos que cumplan ese objetivo. Su desarrollo, inclusive, incentiva en algunos casos la denuncia de actos de corrupción ante las autoridades competentes, constituyéndose en una de las armas más importantes en el arsenal del cumplimiento de la ley (Criminal Division of the U.S. Department of Justice and the Enforcement Division of the U.S. Securities and Exchange Commission, 2012).

Así lo ha reconocido expresamente la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional<sup>1</sup> (2000), la Convención de las Naciones Unidas contra la

---

<sup>1</sup> La Convención impone la obligación a los Estados Parte de: (i) proteger a *testigos*, *peritos* y *víctimas* (y a sus familiares o personas cercanas) que presten testimonio sobre delitos tipificados en la Convención, en contra de

Corrupción<sup>2</sup> (2003), la Convención Penal sobre la Corrupción<sup>3</sup> (1999) y la Convención Civil sobre la Corrupción<sup>4</sup> (1999), estas últimas impulsadas por el Grupo de Estados Contra la Corrupción del Consejo Europeo (“GRECO”).

Además, múltiples organizaciones internacionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA)<sup>5</sup> y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>6</sup> se han pronunciado al respecto.

En los mismos términos la Unión Europea, a través de la propuesta de “Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la Protección de las Personas que Informen sobre Infracciones del Derecho de la Unión Europea”<sup>7</sup> (en adelante, la “Propuesta de Directiva de la Unión Europea”), ha hecho importantes consideraciones relativas a un sistema efectivo de denuncias y protección de informantes que debería imperar en la región<sup>8</sup>.

---

actos de represalia o intimidación, de imponer medidas específicas para protegerlos físicamente, para reubicarlos y para prohibir la revelación de la información sobre su identidad y paradero, así como de establecer normas probatorias para que aquéllos presten testimonio sin poner en peligro su seguridad; (ii) permitir que *víctimas* presenten (y se consideren) sus opiniones y preocupaciones en etapas apropiadas de las actuaciones penales; (iii) incorporar medidas contra todo trato injustificado a personas que *denuncien*, de buena fe y con motivos razonables, hechos relativos con los delitos tipificados; (iv) garantizar que los *perjudicados*, a consecuencia de un acto de corrupción, tengan derecho a recibir indemnización por daños y perjuicios; (v) disponer de uno o más órganos o personas especializadas en la lucha contra la corrupción, que además gocen de independencia.

<sup>2</sup> La Convención impone la obligación a los Estados Parte de: (i) proteger a *testigos* y *víctimas* (y a sus familiares o personas cercanas) que participen en actuaciones penales y que presten testimonio sobre delitos tipificados en la Convención, de imponer medidas específicas para protegerlos físicamente, para reubicarlos y para prohibir la revelación de la información sobre su identidad y paradero, así como de establecer normas probatorias para que aquéllos presten testimonio sin poner en peligro su seguridad; (ii) prestar asistencia y protección a *víctimas* de delitos (en particular contra amenazas de represalia o intimidación), permitirles obtener indemnización y restitución, así como permitirles que presenten (y se examinen) sus opiniones y preocupaciones en etapas apropiadas de las actuaciones penales.

<sup>3</sup> La referida Convención conmina a los Estados a adoptar medidas legislativas para garantizar la protección efectiva y apropiada a quienes proporcionen información relativa a los delitos tipificados, quienes “colaboren de otro modo con las autoridades encargadas de la investigación o de la persecución” y a los testigos que presten testimonio.

<sup>4</sup> La referida Convención prevé que los Estados Parte deben establecer en su derecho interno la protección adecuada en contra de cualquier sanción injustificada a empleados que tengan dudas razonables sobre actos de corrupción y que de buena fe lo reporten ante las personas y autoridades competentes.

<sup>5</sup> El Departamento de Cooperación Jurídica de esa organización impulsó la “Ley Modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos”, que está en [http://www.oas.org/juridico/ley\\_modelo\\_proteccion.pdf](http://www.oas.org/juridico/ley_modelo_proteccion.pdf). Además, en el marco de la VIII Cumbre de las Américas, diversos jefes de Estado y jefes de Gobierno del continente americano suscribieron el 14 de abril de 2018 el denominado “Compromiso de Lima – Gobernabilidad democrática frente a la Corrupción”, que entre otros temas compromete a los países de la región a proteger a los denunciantes, testigos e informantes de actos de corrupción frente a acciones intimidatorias y represalias, así como proteger el trabajo de periodistas y personas que investigan casos de corrupción. El documento referido está disponible en <http://www.viiiicumbreperu.org/compromiso-de-lima-gobernabilidad-democratica-frente-a-la-corrupcion/>

<sup>6</sup> En 2017 ese organismo internacional emitió el “Estudio de la OCDE sobre la integridad en México. Aspectos claves”, en el que se pronunció por cuanto a la protección de denunciantes en el sistema mexicano. El documento está disponible en <https://www.oecd.org/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>.

<sup>7</sup> A la fecha de publicación de este artículo, la propuesta de “Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la Protección de las Personas que Informen sobre Infracciones del Derecho de la Unión Europea” está siendo objeto de discusión por parte del Consejo de la Unión Europea, luego de que el Comité de Asuntos Legales del Parlamento Europeo aprobara la Directiva referida (véase [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST\\_15178\\_2018\\_INIT&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_15178_2018_INIT&from=EN)). Sin perjuicio de ello lo valioso de la propuesta inicialmente presentada por la Comisión Europea (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018PC0218>, y sobre la que este trabajo está basado), más allá del texto definitivo de los artículos que la componen, es la exposición de los motivos contenido en ese documento que permite entrever el diagnóstico de la región en lo tocante a la deficiente protección de denunciantes.

<sup>8</sup> La Secretaría Internacional de Transparencia Internacional ha señalado las sólidas bases de la Propuesta de Directiva de la Unión Europea, en tanto su regulación abarca al sector público y al privado (Transparency International, 2018).

En resumen, con leyes y regulaciones de esa naturaleza se pretende que una persona lleve hasta el final su denuncia sin miedo a ser sancionada o acosada por haberse atrevido a revelar la información sobre corrupción (Sandoval Ballesteros, 2010).

### **3. ESQUEMA GENERAL DEL SISTEMA DE DENUNCIA Y PROTECCIÓN DE DENUNCIANTES**

#### **3.1. Denuncia**

La denuncia se constituye por sí mismo como un deber jurídico y ciudadano a efecto de poner en conocimiento de los agentes internos, autoridades competentes o de la opinión pública los hechos, circunstancias, lugares, tiempo y presuntos responsables relacionados con una conducta ilícita que perjudica patrimonialmente al Estado o a una empresa.

En términos estrictamente técnicos, la denuncia es el catalizador de un procedimiento que desencadena una serie de etapas que, concatenadas unas con otras, permite que los órganos o agentes públicos o privados lleguen a un resultado, sancionando o liberando de responsabilidades a las personas involucradas, brindando con ello seguridad jurídica y restableciendo el orden alterado.

En los casos de corrupción la importancia de la denuncia radica en que, a través de ella, es factible revelar operaciones secretas y esquemas cruzados a través de los cuales los sujetos activos (quienes cometen los actos o incurren en las omisiones) se benefician indebidamente de la hacienda pública.

En esos términos, la denuncia por parte de los “informantes internos” es considerada como un elemento fundamental de la libertad de expresión, como una herramienta clave en la lucha contra la corrupción y como un mecanismo de gestión administrativa para la resolución de disputas y conflictos internos (Sandoval Ballesteros, 2010).

Ahora bien, reconociendo la trascendencia de la denuncia, resulta indispensable que el Estado desarrolle y diseñe mecanismos eficientes que permitan que ciudadanos, trabajadores y personas relacionadas puedan reportar esos actos irregulares. Especialmente, los canales de denuncia de corrupción o de actos irregulares deben ser visibles y entendibles, mantener la confidencialidad y el anonimato, y asegurar el desarrollo de investigaciones independientes y oportunas.

En suma, los mecanismos de seguimiento deben ser transparentes, ejecutables y oportunos, en los que puedan reclamarse las represalias en contra de los denunciantes y sancionarse esos actos de represión (Transparency International, 2018).

En este sentido, los canales de denuncia se erigen como el mecanismo más fiable para que las personas conocedoras de actos irregulares puedan informar sobre los mismos de forma segura y efectiva. La creación de dichos canales de denuncia ha sido reconocida por la ONU<sup>9</sup>, haciendo hincapié en que cada Estado Parte debe procurar el planteamiento de medidas y sistemas para facilitar la denuncia de todo acto de corrupción a las autoridades competentes.

En el mismo sentido lo ha recogido la OEA en la Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciante y Testigos (“Ley Modelo de la OEA”)<sup>10</sup>, al determinar que las autoridades tienen el deber de facilitar a los empleados públicos y particulares el cumplimiento de la obligación de denunciar actos de corrupción.

---

<sup>9</sup> Véase el artículo 8.4 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

<sup>10</sup> Véase el artículo 8 de la Ley Modelo.

En términos de lo anterior, la denuncia de actos de corrupción es el elemento de colaboración más importante con el que pueden contar los agentes de una organización o del Estado para llegar de manera precisa al conocimiento pleno de la veracidad de los hechos para con ello cumplir con su función de fijar responsabilidades y resarcimiento de daños en caso de que corresponda.

### **3.2. Protección de denunciantes**

La denuncia de actos de corrupción por parte de empleados del sector público o privado (que tienen acceso a información actualizada sobre las prácticas de sus lugares de trabajo) puede ser objeto de represalias, como intimidación, acoso, despido o violencia por parte de colegas o superiores, ante la asociación inclusive en algunos países con la traición y el espionaje (CleanGovBiz & Organisation for Economic Co-operation and Development, 2012).

Por ello, la previsión que los gobiernos hagan para proteger a los denunciantes, peritos, testigos y sus familiares (en lo sucesivo, referidos genéricamente como “denunciantes”) es vital para asegurar la dignidad, integridad y las garantías de esas personas.

Además, la protección de los denunciantes permite que los mecanismos de denuncia puedan considerarse como un recurso o medio de defensa ágil y rápido, en tanto se tramite ante una autoridad competente y en tanto las consecuencias permanezcan en el tiempo para el beneficio de los denunciantes.

Así, conceder protección legal y física a las personas que deciden colaborar con la justicia ante las autoridades competentes ha revelado ser un mecanismo para promover la rendición de cuentas privada y gubernamental (Sandoval Ballesteros, 2010), particularmente porque ello también trae consigo una mejora en el diseño interno de las instituciones públicas a efecto de hacerlas más eficientes.

Además, fomentar la protección a denunciantes de actos de corrupción previene que la denuncia genere consecuencias negativas y ruinosas en la vida personal y profesional de dichos denunciantes. En otras palabras, previene el daño a la carrera profesional, a los intereses del individuo en su centro de trabajo y hasta en su integridad física.

El desarrollo de mecanismos seguros y ágiles permite cumplir con el fin último de la protección de denunciantes, que no es otro que una persona conocedora de un acto irregular pueda llevar hasta el final su denuncia sin miedo a ser sancionada o acosada por haberse atrevido a revelar la información sobre corrupción (Sandoval Ballesteros, 2010).

### **3.3. Tendencias de la denuncia y protección de denunciantes**

La denuncia de actos de corrupción y la necesaria protección de los denunciantes ha llevado a organismos internacionales y gobiernos nacionales de todo el mundo a plantear alternativas y mejores prácticas para conformar un sistema eficiente y garantista en el combate a la corrupción, en el que particularmente se proteja la dignidad, integridad y los bienes de los denunciantes.

Al efecto, en los siguientes apartados se presentan las previsiones, parámetros y recomendaciones que se han propuesto (e implementado) en el mundo para el mejor funcionamiento del sistema de protección previamente referido.

### *Intereses tutelados*

El parámetro para que cierta información revelada en una denuncia se considere de interés público (y por lo tanto, que sea admitida a trámite por una autoridad competente) no solamente atiende al escrutinio que las autoridades legislativas y judiciales deban tener sobre los actos u omisiones del gobierno, sino también al de los medios de comunicación y la opinión pública (Guja v. Moldova, 2008).

A ese respecto, la Propuesta de Directiva de la Unión Europea reconoce la intervención de los medios de comunicación y la opinión pública en determinados casos en los que los canales internos o externos no hayan sido efectivos<sup>11</sup>.

Por otra parte debe tomarse en cuenta que, aunque en la revelación de información por regla general deben protegerse los derechos de terceros (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2016), la denuncia invalida cualquier obligación contractual o acuerdo de confidencialidad, secreto, lealtad o no divulgación en caso de que ello obstaculice el ejercicio de los derechos del denunciante (Amoedo Barreiro, 2017). Así también lo reconoce la Propuesta de Directiva de la Unión Europea.

### *Estatuto del denunciante*

Los tratados internacionales mencionados no distinguen la protección a denunciantes por su pertenencia al sector público o al privado<sup>12</sup> (razón por la cual no cabría hacer esa distinción).

Sin perjuicio de ello, diversas legislaciones han considerado que la protección es aplicable para funcionarios públicos que denuncian hechos de corrupción del sector público, otras para personas privadas que denuncian hechos de corrupción del sector público y otras para personas privadas que denuncian hechos de corrupción en el sector privado (dependiendo de si el delito de corrupción privada está o no regulada), o inclusive para cualquier persona independientemente de su posición jurídica (Chevarría & Silvestre, 2013).

Al respecto, la Propuesta de Directiva de la Unión Europea se centra solo en el ámbito laboral, considerando que la protección al denunciante se brinda ante su calidad de persona física o moral, funcionario público o particular<sup>13</sup> que, en un contexto laboral, ofrezca información sobre actividades ilícitas o abusos de Derecho de la que hubiere tenido conocimiento<sup>14</sup>.

### *El motivo razonable y la buena fe*

En términos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>15</sup>, los sistemas de protección de denunciantes deben prever que la denuncia ante las autoridades competentes sea efectuada de buena fe y por motivos razonables.

---

<sup>11</sup> La Propuesta de Directiva prevé, para efectos de protección de denunciantes en contra de represalias, la revelación pública de información cuando ni los canales internos ni externos hubieren sido efectivos en beneficio del propio denunciante (ya porque los responsables de atender la denuncia no hubieren tomado las medidas apropiadas en el plazo razonable, ya porque el agotamiento de los canales interno o externo hubiere implicado un peligro inminente para el denunciante).

<sup>12</sup> *Supra*. Si acaso, la Convención Civil sobre la Corrupción aprobada por el GRECO delimita la protección en contra de sanciones injustificadas a empleados denunciantes.

<sup>13</sup> Se considera inclusive que puede tener la calidad de denunciante (informante) cualquier accionista y persona perteneciente al órgano de administración de una empresa, incluidos los miembros no ejecutivos, así como los voluntarios y los trabajadores en prácticas no remunerados, así como una persona que trabaje bajo la supervisión y la dirección de contratistas, subcontratistas y proveedores.

<sup>14</sup> La Secretaría Internacional de Transparencia Internacional ha sugerido que la esfera de beneficiarios debe entenderse extendida a todas aquellas personas que estén en riesgo de trato injusto como consecuencia de la denuncia de actos irregulares. Debe incluirse, dice, a personas que estén por denunciar, personas a quienes erróneamente se les considere como denunciantes, personas relacionadas o asociadas con los denunciantes (familiares o empleados), así como a ex empleados de la Unión Europea (Transparency International, 2018).

<sup>15</sup> Véase artículo 33 de la Convención.

Por lo que hace a la buena fe, si bien se trata de un concepto jurídicamente indeterminado, el Consejo de Europa ha interpretado que la protección no se perderá si, al denunciar o revelar información, una persona se hubiere equivocado acerca de su importancia o de que no se haya materializado la supuesta amenaza al interés público, siempre que esa persona hubiera tenido motivos razonables para creer en la exactitud de la información (Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers, 2014)<sup>16</sup>.

Para los efectos de la Propuesta de Directiva de la Unión Europea la procedencia de la denuncia guarda relación con la veracidad de los hechos. De forma concomitante, la protección a los denunciantes es procedente siempre que haya motivos fundados para creer que la información comunicada era veraz en el momento de la denuncia.

Por lo demás, se pretende que la información aportada por el denunciante sea original. En seguimiento a los criterios de la *Dodd-Frank Act* (2010) de Estados Unidos, tal característica se cumple si la información deriva del conocimiento independiente del denunciante, si es desconocida por la autoridad competente, si no corresponde a información que forme parte de una investigación judicial o reporte administrativo, o derive de los medios de comunicación (con la excepción de que el denunciante hubiere sido la fuente de la noticia).

### ***Reparación del daño***

El derecho a la reparación integral del daño es un elemento primordial de cualquier sistema de protección de denunciantes, pues sólo a través de la previsión de medidas de reparación efectivas<sup>17</sup> se cumplirá el objetivo de *dejar sin daño* a los denunciantes que reciban actos de intimidación o represalia en su contra.

Por una parte, para que los estándares de protección se estimen creíbles debe considerarse la posibilidad de aplicar medidas provisionales mientras está en curso el proceso a efecto de preservar la relación laboral o la integridad de una persona (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2016). Esas medidas (independientes de las medidas definitivas) han de ser otorgadas entre la presentación de la denuncia y el otorgamiento de las medidas definitivas, a efecto de garantizar la protección del denunciante en ese lapso de tiempo.

Por otra, las medidas definitivas han de contemplar que se repare integralmente el daño sufrido por los denunciantes, tales como la declaración de protección contra amenazas de daños físicos o actos de represalia, la sanción del trato injustificado en el lugar de trabajo, la condena por responsabilidad civil o penal, la prohibición de retaliación, reinstalación en el puesto de trabajo, pago retroactivo de los salarios perdidos, la compensación por daños causados, costos de litigio o honorarios profesionales (CleanGovBiz & Organisation for Economic Co-operation and Development, 2012), el traslado provisional a un puesto en iguales condiciones, respetando remuneración y antigüedad (Amoedo Barreiro, 2017), entre otras.

En el mismo sentido, la Propuesta de Directiva de la Unión Europea prevé como medidas definitivas específicas la puesta a disposición de la opinión pública de la información sobre

---

<sup>16</sup> En Noruega, inclusive, se reconoce que un empleado actúa en beneficio del interés público si comunica sospechas razonables, aunque su motivación personal sea maliciosa (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2016).

<sup>17</sup> La resolución 60/147 de fecha 21 de marzo de 2006 dentro del caso A/RES/60/147 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, 2005), señaló las siguientes formas de reparación: (i) la restitución, (ii) la indemnización, (iii) la rehabilitación, (iv) la satisfacción y (v) las garantías de no repetición<sup>17</sup>.

procedimientos y protección contra represalias, la asistencia efectiva de autoridades, así como medidas de apoyo y asistencia jurídica y financiera.

En suma, en lo relativo a la temporalidad con que las autoridades deben responder a los denunciantes, la Directiva de la Unión Europea ha recomendado que, a efecto de remediar el problema objeto de la denuncia, deberán comunicarse las medidas en un plazo razonable (tres meses, como máximo).

Finalmente, tanto la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional prevén como medidas definitivas la reubicación de los denunciantes y la prohibición total o parcial de revelar información relativa a la identidad y paradero del funcionario denunciante.

### ***Confiabilidad en el sistema de protección***

Los sistemas de protección tienen como premisa amparar a denunciantes que desconocen con exactitud el funcionamiento del entramado legal y las consecuencias positivas o negativas de revelar información que conduzca a la sanción de un acto de corrupción.

Ante ello, es de primordial importancia un asesoramiento independiente y confidencial (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2016), la designación de personas o servicios específicos que den trámite a la denuncia, vías de comunicación confidenciales, plazos razonables para dar a conocer al denunciante sobre el curso de la denuncia, así como información fácil y accesible sobre cauces de comunicación, recursos y procedimientos disponibles contra represalias (todo lo cual se recoge en la Propuesta de Directiva de la Unión Europea).

Por su parte, en aras de lograr una mayor confiabilidad en los métodos para lograr la protección adecuada por parte del Estado, no solamente deben existir canales internos de denuncia, sino que también debe estar prevista la posibilidad de que el denunciante acuda a cualquier agente externo para realizar la denuncia –como medio alternativo o subsidiario, dependiendo de la eficacia de los mecanismos provistos por el Estado, los motivos urgentes o la afectación grave del interés público– (Amoedo Barreiro, 2017).

A este respecto, la Propuesta de Directiva de la Unión Europea prevé el derecho de los denunciantes (que hubieren presentado su denuncia ante un agente externo) de obtener la protección si no se tomaron medidas apropiadas en los canales internos, si transcurrió sin respuesta la espera razonable para ello, o si no resultara obligatorio agotar los canales internos o éstos resultan ineficientes, o simplemente no están previstos.

Finalmente, un sistema de protección de denunciantes que se considere eficiente debe contar con una variedad sensata de conductos de denuncia (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2016). Así, en los términos de la Propuesta de Directiva de la Unión Europea, está previsto que las denuncias puedan presentarse por escrito, en formato electrónico o en papel, denuncias orales, por vía telefónica, grabadas o no grabadas, o por medio de reuniones presenciales con la persona o el servicio designados para ello.

### ***Capacidad técnica y operativa para canalizar denuncias***

Deben existir en el sistema de protección los medios suficientes para que los denunciantes puedan realizar sus denuncias de manera sencilla y sin generar costos excesivos.



La capacidad operativa refiere a la contratación de personal suficiente y a la existencia de procesos claros que permitan atender de manera rápida y sencilla esas denuncias. Mientras tanto, la capacidad técnica, en seguimiento a lo que se desprende de leyes como la *Dodd-Frank Act* de Estados Unidos, refiere a la existencia de un número telefónico gratuito a través del cual poder realizar las denuncias y una página de internet sencilla y clara.

Además debería habilitarse un procedimiento específico de denuncia a través de canales internos, externos o por medio de la opinión pública, la Propuesta de Directiva de la Unión Europea regula que las autoridades competentes deberán designar a personal específico que se encargue de la tramitación de las denuncias y de mantener contacto permanente con el denunciante.

Igualmente, por cuanto al criterio de capacidad técnica, la directiva de referencia determina cómo se debería implementar la obligación de las autoridades competentes de publicar en sus sitios *web* los números de teléfono y las direcciones electrónicas y postales específicas que garanticen la confidencialidad de su contenido.

### ***Diseño normativo***

La posibilidad de contar con un conglomerado de normas y criterios objetivos y progresivos, permite que el sistema de protección de denunciantes funcione con fiabilidad y se beneficie a los destinatarios finales del mismo, que no son otros que los propios denunciantes y el interés público del Derecho sancionatorio.

Por ello deben preverse los supuestos en los que resulta posible interponer la denuncia, desarrollarse criterios claros para la admisibilidad de la misma y evitarse la imposición de requisitos estrictos para su admisión y tramitación, así como unificarse definiciones terminológicas (nomenclaturas) y normativas (medidas incluidas en diversas leyes) (Amoedo Barreiro, 2017).

La Propuesta de Directiva de la Unión Europea determina un lista precisa (a modo enunciativo más no limitativo) de las diversas conductas que pueden considerarse acto de represalia, además de un artículo que contiene las definiciones de los términos relevantes de la norma.

Además, habida cuenta que las represalias contra denunciantes y testigos generalmente se presentan en forma de acciones disciplinarias, acoso laboral, despido injustificado, discriminación salarial, capacitación, presupuesto, promoción profesional o transferencia y renovación de contrato, la legislación debe regular con precisión los remedios apropiados en beneficio del denunciante o testigo que hubiere sufrido un daño (CleanGovBiz & Organisation for Economic Co-operation and Development, 2012).

Por cuanto a la jurisdicción material del sistema normativo, idealmente debe estar prevista en una pluralidad de leyes tales como en códigos penales, leyes laborales, así como aquellas disposiciones que regulen la función pública (CleanGovBiz & Organisation for Economic Co-operation and Development, 2012).

### ***Procedimientos***

En lo tocante a los procedimientos a través de los cuales se tramiten las denuncias que conduzcan a la sanción de una conducta impropia o corrupta, un elemento importante que los sistemas de protección deben contemplar es la revelación interna de la información como una

medida para el cambio de la cultura interna, para la mejoría de las comunicaciones y para la resolución de conflictos (Sandoval Ballesteros, 2010).

Por su parte, en los términos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, debe fomentarse que durante el procedimiento se presenten y tengan en cuenta las opiniones y preocupaciones de las víctimas (sin que ello menoscabe los derechos de la defensa).

En términos de la Propuesta de Directiva de la Unión Europea, los derechos procesales que deben privilegiarse por las autoridades competentes en beneficio de los denunciantes son el derecho de audiencia, el derecho a recibir una resolución definitiva y a ser requerido de información adicional a la persona que tenga o presente en la denuncia. Mientras tanto, al denunciado tendrá que tener garantizados sus derechos de tutela judicial efectiva, presunción de inocencia y defensa.

Por cuanto a la materia probatoria, debe invertirse la carga de la prueba en los casos en que un empleador tome medidas contra un empleado que ha realizado una denuncia, de forma que aquél deba demostrar que las represalias y actos de intimidación no están conectadas a o motivadas por la denuncia realizada por éste (Amoedo Barreiro, 2017). Lo mismo es aplicable, en términos de la Propuesta de Directiva de la Unión Europea, en cuanto a los perjuicios que el denunciante alegue ocasionados con motivo de la denuncia.

Finalmente, las diferentes convenciones de Naciones Unidas señalan la obligación de los Estados Parte de establecer normas probatorias que permitan que el testimonio de los testigos se preste de modo que no se ponga en peligro su seguridad.

### *Medios de defensa*

Las leyes integrales deben establecer procedimientos para la revisión de sanciones, a través de organismos externos (Sandoval Ballesteros, 2010). Particularmente, deben prever el derecho de denunciantes y testigos para interponer acciones legales ante un Tribunal cuando las protecciones o medidas hubieren sido insuficientes (CleanGovBiz & Organisation for Economic Co-operation and Development, 2012).

### *Naturaleza jurídica de las instituciones frente a los denunciantes*

En términos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>18</sup>, los Estados Parte de la misma cuentan con libertad para definir la naturaleza de las autoridades competentes para recibir y tramitar las denuncias, así como para brindar la protección necesaria a los denunciantes (inclusive, para reparar integralmente el daño cometido).

Sin perjuicio de ello, es recomendable que la denuncia se haga ante instancias externas, tales como agencias reguladoras, *ombudsman*, comisionados a cargo de la lucha contra la corrupción, representantes populares y funcionarios electos (Sandoval Ballesteros, 2010).

Al respecto, es de primordial importancia que tales autoridades no solamente sean competentes para recibir esas denuncias, sino que también estén facultados para reaccionar frente a ellas y que rindan cuentas por sus actos (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2016).

En seguimiento a la Propuesta de Directiva de la Unión Europea, debe promoverse que las autoridades competentes establezcan cauces externos de denuncia que sean independientes,

---

<sup>18</sup> Véanse los artículos 8, 13 y 33 de la Convención.

autónomos, seguros y confidenciales para la recepción y el tratamiento de la información facilitada por el denunciante.

En especial, esos canales deben estar separados de los cauces de comunicación generales de la autoridad competente, deben estar diseñados y gestionados de forma que se garantice la integridad y confidencialidad de la información y de forma tal que se impida el acceso al personal no autorizado de la autoridad competente, permitiendo el almacenamiento de información duradera de forma segura.

#### **4. EL CASO DE MÉXICO**

México es un país que sigue en la tarea de encontrar herramientas funcionales para sancionar los actos de corrupción. Cabe mencionar que apenas el 7 de mayo de 2015 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron catorce artículos constitucionales, cuyo objetivo político fue fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones en un marco de promoción de la legalidad, las buenas prácticas, la transparencia y la rendición de cuentas.

Los cambios legislativos en la Constitución para combatir la corrupción en México tuvieron como objetivo general la creación de un renovado marco normativo que definiera las facultades de las autoridades y entes relacionados con el sistema nacional para combatir la corrupción, así como la definición de procedimientos que hicieran más eficiente la sanción a servidores públicos y particulares por actos de corrupción, tanto en la vía administrativa como en la penal.

De manera particular se ordenó la emisión de nuevas leyes para regular orgánicamente el sistema nacional que combate la corrupción y para definir el catálogo de faltas administrativas graves y no graves, además de que se incluyó la sanción de disolución para empresas sancionadas por actos de corrupción.

Además, se promulgó la reforma orgánica de la procuraduría o fiscalía que conoce de delitos federales para dotarla de nuevas facultades y de una nueva fiscalía especializada que investigue delitos relacionados con actos de corrupción, la reforma del Código Penal para tipificar debidamente las conductas punibles y la reforma a diversos organismos de la Administración Pública para hacer compatibles sus funciones con el objeto de la reforma constitucional.

De esta forma, la intención legislativa de esa reforma constitucional fue la de crear un esquema que renovara el ordenamiento jurídico en esa materia, en lo orgánico y en lo sustantivo, a efecto de sentar las bases para un combate a la corrupción contundente y efectivo.

No obstante, el marco jurídico vigente ha sido todavía insuficiente para definir temas de trascendencia que trastocan la denuncia de actos de corrupción y la protección de los denunciantes ante actos de represalia o intimidación. Ante ello, en los siguientes apartados se precisa la integración actual del marco normativo mexicano en esas materias y la deficiencia en la que opera el sistema con respecto a tratados internacionales y recomendaciones internacionales.

##### **4.1. Denuncia de actos de corrupción en México**

En materia de denuncia, México ha regulado un sistema de reporte de actos de corrupción en el ámbito administrativo y otro de la comisión de delitos en el ámbito penal.

En términos de la legislación en materia administrativa (Ley General de Responsabilidades Administrativas, 2016)<sup>19</sup> se consideran denunciante a aquellas personas que reporten hechos de funcionarios públicos de la Administración Pública o de particulares relacionados con la misma, que puedan constituir faltas administrativas (graves o no graves), siempre y cuando la denuncia contenga datos o indicios que adviertan el acto de corrupción.

Además de establecerse la posibilidad de que las denuncias sean anónimas, se prevé la obligación de las autoridades investigadoras de mantener la identidad de los denunciantes con carácter de confidencial (de aquellas que no se presenten de forma anónima).

Por cuanto a los mecanismos por medio de los cuales los denunciantes pueden reportar hechos de corrupción, la ley de la materia prevé que las denuncias podrán presentarse en formato físico, en la plataforma digital que determine el Sistema Nacional Anticorrupción<sup>20</sup> o de manera electrónica ante la autoridad investigadora (Secretaría de la Función Pública).

En lo tocante a la regulación de empresas del sector privado<sup>21</sup>, la ley de la materia confiere facultades a la Secretaría de la Función Pública para colaborar con éstas en el establecimiento de mecanismos de autorregulación para la implementación de controles internos y programas de integridad, en los que habrán de considerarse herramientas efectivas de denuncia<sup>22</sup>.

Por su parte, en términos de la legislación en materia penal (Código Nacional de Procedimientos Penales, 2014)<sup>23</sup>, se consideran denunciante a aquellas personas que en su calidad de víctimas u ofendidos reporten hechos de funcionarios públicos de la Administración Pública o de particulares relacionados con la misma, que puedan constituir delitos<sup>24</sup>, siempre y cuando la denuncia contenga indicios de los hechos y pruebas.

Se establece la posibilidad de que las denuncias sean anónimas o bajo reserva de identidad.

Por cuanto a los mecanismos por medio de los cuales los denunciantes pueden reportar hechos de corrupción, el código de la materia prevé que las denuncias podrán presentarse en forma oral o “por cualquier medio” ante la autoridad competente (Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción, en adelante la “Fiscalía”).

---

<sup>19</sup> Véanse para mejor referencia los artículos 91 a 93 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (2016).

<sup>20</sup> Actualmente, a nivel federal existe un buen número de vías para reportar actos irregulares, prácticas indebidas, conductas ilícitas o actos de corrupción de particulares y funcionarios públicos de la Administración Pública o de la Procuraduría General de la República (agentes del Ministerio Público, de la Policía Federal Ministerial, entre otros), tales como aplicaciones móviles, líneas directas, líneas de emergencia, plataformas electrónicas, correos electrónicos, servicio de *chat*, así como a través de trámite presencial. Tales medios forman parte del “Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas”, cuya información está disponible en <https://sidec.funcionpublica.gob.mx/#/>.

<sup>21</sup> Véase el artículo 22 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (2016).

<sup>22</sup> Inclusive, se ha introducido como factor para sancionar de manera más o menos grave a empresas, que éstas cuenten con un programa de integridad y de *compliance* interno. Es decir, que la preexistencia de esos programas puede fungir como un factor de moderación en la imposición de sanciones ante conductas de corrupción en el sector privado (Organization for Economic Co-operation and Development, 2015).

<sup>23</sup> Véanse para para mejor referencia los artículos 105, 108 y 221 a 223 de ese código.

<sup>24</sup> Los delitos tipificados en el título décimo del Código Penal Federal son: ejercicio ilícito de servicio público (artículo 214), abuso de autoridad (artículo 215), coalición de servidores públicos (artículo 217), uso ilícito de atribuciones y facultades (artículo 218), concusión (artículo 218), intimidación (artículo 219), ejercicio abusivo de funciones (artículo 220), tráfico de influencia (artículo 221), cohecho (artículo 222), cohecho a servidores públicos extranjeros (artículo 222 bis), peculado (artículo 223) y enriquecimiento ilícito (artículo 224)

## **4.2. Protección de denunciantes**

En materia de protección de denunciantes de actos de corrupción, México ha regulado un sistema de protección en el ámbito administrativo y otro sistema de protección judicial en materia penal.

Por lo que hace a la materia administrativa, la ley prevé la posibilidad de que un servidor público que denuncie una falta de un funcionario público o de un particular, o sea testigo en el procedimiento, pueda solicitar medidas de protección razonables<sup>25</sup>.

Por cuanto a la materia penal el reconocimiento de protección deriva del código de la materia, mediante el cual se reconoce el derecho de las víctimas u ofendidos a que se le provea protección cuando exista riesgo para su vida o integridad personal, y en suma prevé el otorgamiento de ciertas medidas de protección.

Además, una ley especial en esa materia (Ley Federal para la Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal, 2012) prevé las medidas de asistencia y de seguridad para garantizar la protección y atención de denunciantes ante una situación de riesgo o peligro, tales como el tratamiento psicológico, médico o sanitario, asesoramiento jurídico gratuito (inclusive para la gestión de trámites), apoyo económico, salvaguarda de la integridad física, psicológica, patrimonial o familiar, vigilancia, traslado, custodia, alojamiento temporal y reubicación.

Visto lo anterior, es claro que la regulación en materia de protección a denunciantes a México resulta deficiente en relación con el contenido de Tratados y Recomendaciones internacionales (particularmente en materia administrativa), pues no permite que los denunciantes de corrupción tengan los incentivos suficientes para reportar esas conductas, ni están disponibles medidas de protección efectivas que los protejan contra actos de intimidación o represalia.

## **4.3. Inobservancia de tratados y recomendaciones internacionales**

En perspectiva comparada con los estándares internacionales señalados en el capítulo anterior, puede concluirse que el ordenamiento jurídico mexicano contiene una incompleta y deficiente regulación en torno a los mecanismos de denuncia y de protección a denunciantes de actos de corrupción.

Por cuanto al régimen administrativo, las carencias del sistema jurídico son las siguientes:

### *Intereses tutelados*

- No considera la procedencia de las denuncias bajo la interpretación del concepto de interés público.
- No prevé la invalidez de acuerdos de confidencialidad, secreto, lealtad o no divulgación.

### *Estatuto del denunciante*

- Solamente prevé la protección de empleados públicos denunciantes.
- No prevé la protección a testigos y peritos, ni familiares de éstos o particulares denunciantes, ni hace extensiva o análoga la protección que se concede en materia penal.

---

<sup>25</sup> Véase el artículo 64 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (2016).

### *Reparación del daño*

- No prevé el otorgamiento de medidas provisionales en contra de actos de represalia o intimidación.
- No prevé un plazo razonable para otorgar y notificar las medidas de protección en contra de actos de represalia o intimidación.
- No prevé específicamente las medidas de protección que pueden concederse en contra de actos de represalia e intimidación.
- No prevé la revocación de las medidas de protección concedidas en contra de actos de intimidación o represalia.

### *Confiabilidad*

- No prevé un asesoramiento confidencial e independiente en beneficio del denunciado, previo a la interposición de la denuncia.
- No prevé la posibilidad del denunciante de acudir a la opinión pública o medios de comunicación tras, sin necesidad de agotar los canales de denuncia diseñados.

### *Diseño normativo*

- No cuenta con criterios objetivos y progresivos para el funcionamiento del sistema de protección.
- No prevé específicamente las represalias o actos de intimidación como materia objeto de protección.
- No prevé la revisión periódica de la efectividad de los sistemas de denuncia y protección.
- No cuenta con varias normas generales que regulen la denuncia y protección de denunciantes.

### *Procedimientos*

- No prevé la revelación interna de la información una vez tramitada la denuncia (como medida para cambio de cultura administrativa).
- No prevé la inversión de la carga de la prueba respecto del empleador.
- No prevé expresamente medidas para que los denunciantes no corran peligro al comparecer o testificar.

### *Medios de defensa*

- No prevé recursos ordinarios en contra de la concesión o revocación de las medidas de protección.

### *Naturaleza jurídica de las instituciones frente a los denunciantes*

- No prevé un organismo autónomo para la recepción y trámite de denuncias.

Por su parte, en lo tocante al régimen penal las carencias del sistema jurídico son las siguientes:

### *Intereses tutelados*

- No considera la procedencia de las denuncias bajo la interpretación del concepto de interés público.
- No prevé la invalidez de acuerdos de confidencialidad, secreto, lealtad o no divulgación.

### *Confiabilidad*

- No prevé la posibilidad del denunciante para acudir a la opinión pública o medios de comunicación, sin necesidad de agotar los canales de denuncia diseñados.

### *Procedimientos*

- No prevé la inversión de la carga de la prueba respecto del empleador o denunciado.

### *Naturaleza jurídica de las instituciones frente a los denunciantes*

- No prevé un organismo autónomo para la recepción y trámite de denuncias.

De manera particular, existe contravención al artículo 36 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en tanto que no se prevé ni para el régimen administrativo ni para el penal un organismo independiente para la atención de las denuncias y para la protección de denunciantes en contra de actos de intimidación y represalia.

En materia administrativa, aunque la Secretaría de la Función Pública es un organismo especializado en la lucha contra la corrupción, depende de la Administración Pública Federal y por lo tanto no es independiente. Igualmente en materia penal, aunque la Fiscalía es un órgano con autonomía técnica, operativa y está especializada en la lucha contra la corrupción, depende de la Procuraduría General de la República quien a su vez depende del poder ejecutivo federal<sup>26</sup>.

Por su parte, no se ha dado cumplimiento a los compromisos números 22, 23 y 24 asumidos por México en la VIII Cumbre de las Américas de la OEA, en tanto que en materia administrativa no existe protección efectiva de denunciantes, periodistas ni personas que investigan casos de corrupción.

Además, se ha omitido cumplir con las recomendaciones y lineamientos internacionales de la ONU y OCDE que derivan de la interpretación de las Convenciones por aquellas impulsadas, así como con las propuestas y buenas prácticas que al respecto ha señalado Transparencia Internacional (muchas de las cuales han quedado expuestas en este documento).

Particularmente, ha omitido acatar las recomendaciones especiales que derivan del estudio efectuado por la OCDE sobre la integridad de las instituciones en México (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2017), en el que se puso de manifiesto que dentro del marco mexicano de denuncias “existe muy poca protección contra represalias en caso de ser divulgada la identidad del denunciante, y hay una gran incertidumbre en cuanto a la manera en que serían aplicadas las medidas de protección previstas actualmente en la ley mexicana”<sup>27</sup>.

En adición a lo anterior, no obstante que se ha puesto a disposición de los Estados Miembros la Ley Modelo de la OEA, México no ha hecho esfuerzos por acoger ese documento

---

<sup>26</sup> Aunque la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción es uno de los entes que más relevancia ha tomado con motivo de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, tal órgano sigue dependiendo administrativamente de la Procuraduría General de la República (véase para tal efecto el artículo 10, fracción I Bis de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República), además de que a la fecha no se ha designado al titular de ésta. Se pretende que, al concluir la implementación de la reforma constitucional y de las reformas legales en materia de combate a la corrupción, la Procuraduría General de la República se convierta en una Fiscalía General de la República que sea independiente y, con ello, que la Fiscalía Especializada sea también autónoma.

<sup>27</sup> Recomienda el documento referido que México debe prohibir el despido o cualquier otra sanción a denunciantes sin causa válida cuando la información reportada sea considerada como verídica; trasladar al empleador la carga legal de la prueba que demuestre que ninguna sanción ejercida contra un denunciante, posterior a la divulgación de una irregularidad, estuviese relacionada con dicha divulgación; imponer sanciones a quienes ejerzan represalias contra denunciantes; y proveer reparaciones para quienes hayan sido despedidos injustificadamente.

para robustecer el régimen administrativo, ni ha desarrollado un marco conceptual alrededor de la protección a denunciantes de actos de corrupción<sup>28</sup>.

Con ello de manifiesto, el Estado mexicano no ha llevado a cabo las acciones necesarias para proteger a los denunciantes y testigos de actos de corrupción en el marco de la reforma en materia de combate a la corrupción y del Sistema Nacional Anticorrupción, particularmente por cuanto hace a la materia administrativa. En ese sentido, es indispensable que el Congreso mexicano apruebe y reforme las leyes en materia administrativa y penal, a efecto de adaptar la normativa y lineamientos internacionales al orden jurídico mexicano.

## 5. PROPUESTA DE REGULACIÓN

Atento a las consideraciones efectuadas en el capítulo anterior, además de que resulta recomendable que el Estado Mexicano tome en cuenta las recomendaciones que diversos organismos internacionales han efectuado (marcadamente las contenidas en la Propuesta de Directiva de la Unión Europea, referencia actual en la materia). De manera particular, los ejes sobre los cuales el Estado habría de desarrollar un marco para cumplir con los acuerdos y compromisos internacionales son:

En primer término, la discusión y aprobación de una ley reglamentaria de la Constitución federal mexicana en la que sea provea, en materia administrativa, sobre la denuncia y protección de denunciantes de actos de corrupción<sup>29</sup>. Particularmente, que se defina el interés público en la revelación de la información, la confidencialidad como eje del sistema, las medidas de protección que pueden concederse (provisionales y definitivas), así como los medios de defensa disponibles.

En segundo lugar, resulta necesario que se determine a nivel constitucional que el Estado responderá patrimonialmente por la omisión de la Administración Pública de proteger a los informantes que reporten actos de corrupción, para el caso de que sean causados daños o perjuicios.

Finalmente, resulta apremiante la creación de un organismo con autonomía técnica y de gestión cuyo objeto principal sea la intermediación entre las dependencias que investigan actos de corrupción y los denunciantes, de suerte que éstos no estén obligados a participar *activamente* en los procedimientos de investigación.

## 6. CONCLUSIONES

PRIMERA: En la detección e investigación de conductas viciadas de corrupción es indispensable la existencia de un sistema de denuncia y protección de denunciantes en contra actos de intimidación y represalia de la que los informantes puedan ser objeto.

---

<sup>28</sup> Sin perjuicio de que se conozca que el 16 de febrero de 2018, la Secretaría de la Función Pública, el Gobierno de Canadá y *The Forum of Federations* hubieren iniciado trabajos del proyecto de cooperación, en donde habría sido abordada la protección de denunciantes de actos de corrupción. Disponible en <http://www.sna.org.mx/febrero16.html>

<sup>29</sup> Para los efectos de esta investigación se ha circunscrito la propuesta a una ley reglamentaria sobre actos de corrupción. Sin perjuicio de ello la tendencia que debe predominar en el futuro es la aprobación de una ley integral que regule el derecho de cualquier persona de denunciar la infracción de normas relacionadas con cualquiera de las políticas siguientes: contratación pública; servicios financieros, prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo; seguridad de los productos; seguridad en el transporte; protección del medio ambiente; seguridad nuclear; seguridad de los alimentos y los piensos, salud y bienestar de los animales; salud pública; protección de los consumidores; protección de los datos personales y de la intimidad, y seguridad de las redes y los sistemas de información.



SEGUNDA: Organismos internacionales y multilaterales han aprobado e impulsado estándares y lineamientos en materia de denuncia y protección de denunciantes de actos de corrupción, que no solamente son parámetros de cumplimiento voluntario, sino que en algunos casos su adaptación al orden jurídico interno constituyen obligaciones internacionales a cargo de los Estados.

TERCERA: Existe una deficiente regulación por cuanto hace al régimen administrativo mexicano, en lo relativo a la denuncia de actos de corrupción y protección de denunciantes, en tanto que el sistema jurídico carece de los conceptos, herramientas y medios en la materia para proteger los derechos fundamentales de los informantes.

CUARTA: Resulta necesaria la discusión y aprobación en el Congreso mexicano de leyes y reglamentos que doten al sistema jurídico mexicano de estándares internacionales en materia de denuncia y protección de denunciantes, así como de organismos especializados e independientes que garanticen e incentiven el reporte de actos de corrupción.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- Amoedo Barreiro, D. (2017): Elementos esenciales para un sistema de protección de denunciantes. *Revista Internacional Transparencia e Integridad*(4).
- Chevarría, F.; Silvestre, M. (2013): *Sistemas de denuncias y de protección de denunciantes de corrupción en América Latina y Europa* (Serie Estados de la cuestión ed., Vol. Colección Documentos de Trabajo n° 2). Madrid: Programa EUROsociAL.
- CleanGovBiz; Organisation for Economic Co-operation and Development (2012): *Whistleblower protection: Encouraging reporting*. Paris.
- Criminal Division of the U.S. Department of Justice and the Enforcement Division of the U.S. Securities and Exchange Commission (2012): *A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)*. Obtenido de Department of Justice of the United States of America: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2015/01/16/guide.pdf>
- G20 Anticorruption Working Group (2011): *G20 Anti-Corruption Action Plan. Protection of Whistleblowers. Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*. Cannes: G20 Anticorruption Working Group. Obtenido de <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/48972967.pdf>
- Guja V. Moldova, 14277/04 (European Court of Human Rights 12 de Febrero de 2008). Obtenido de <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%5B%22001-85016%22%5D%7D>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2016): *Guía de recursos sobre buenas prácticas en la protección de denunciantes*. Viena: Organización de las Naciones Unidas.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2017): *Estudio de la OCDE sobre la integridad en México. Aspectos claves*. Obtenido de <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>
- Organization for Economic Co-operation and Development (2015): *Corporate Governance and Business Integrity. A Stocktaking of Corporate Practices*. París: Organization for Economic Co-operation and Development. Obtenido de <http://www.oecd.org/corruption/corporate-governance-business-integrity-stocktaking-corporate-practices.htm>
- Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, 60/147 (Asamblea General de las Naciones Unidas 16 de diciembre de 2005). Obtenido de Oficina del Alto Comisionado .

- Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers, CM/Rec(2014)7 (Council of Europe 30 de abril de 2014).
- Sandoval Ballesteros, I. E. (2010): Papel de los informantes internos (Whistleblowers) en el combate a la corrupción. (R. M. Silva, Ed.) *Lo que todos sabemos de la corrupción y algo más*, 199-210. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2770/9.pdf>
- Transparency International (2015): *Speaking Up Safely. Civil Society Guide to Whistleblowing. Middle East and North Africa Region*. Berlín: Transparency International (International Secretariat). Obtenido de [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/speaking\\_up\\_safely\\_civil\\_society\\_guide\\_to\\_whistleblowing\\_MENA](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/speaking_up_safely_civil_society_guide_to_whistleblowing_MENA)
- Transparency International (2018): *A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation*. Berlín: Transparency International (International Secretariat). Obtenido de [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/best\\_practice\\_guide\\_for\\_whistleblowing\\_legislation](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/best_practice_guide_for_whistleblowing_legislation)
- Transparency International (2018): *Position Paper #1/2018 (Whistleblower Protection in the European Union. Analysis of and Recommendations on the Proposed EU Directive)*. Berlín: Transparency International (International Secretariat). Obtenido de [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblower\\_protection\\_in\\_the\\_eu\\_analysis\\_of\\_and\\_recommendations](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblower_protection_in_the_eu_analysis_of_and_recommendations)
- Villoria Mendieta, M.; Izquierdo Sánchez, A. (2015): *Ética Pública y Buen Gobierno. Regenerado la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*. Madrid: Tecnos; Instituto Nacional de Administración Pública.

#### *Legislación internacional consultada*

- Compromiso de Lima – Gobernabilidad democrática frente a la Corrupción, VIII Cumbre de las Américas (2018)
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, ONU (2000)
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ONU (2000)
- Convención Penal sobre la Corrupción, GRECO (1999)
- Convención Civil sobre la Corrupción, GRECO (1999)
- Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos (OEA)
- Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la Protección de las Personas que Informen sobre Infracciones del Derecho de la Unión Europea, UE (2018)
- *Legislación nacional consultada*
- Código Nacional de Procedimientos Penales (2014)
- Código Penal Federal (1931)
- Ley Federal para la Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal (2012)
- Ley General de Responsabilidades Administrativas (2016)