



Reunión técnica sobre la protección de los denunciantes de irregularidades en el sector de los servicios públicos

Ginebra, 26-30 de septiembre de 2022

► Conclusiones ¹

La Reunión técnica sobre la protección de los denunciantes de irregularidades en el sector de los servicios públicos,

Habiéndose celebrado del 26 al 30 de septiembre de 2022,

Adopta las siguientes conclusiones:

Principales retos a los que se enfrentan los países para proteger a los trabajadores del sector de los servicios públicos, y a las personas que trabajan en los órganos de control del sector público, en relación con su capacidad para denunciar irregularidades

1. Una administración pública eficiente, transparente y de calidad resulta imprescindible para que exista un desarrollo social y económico sostenible, y es de interés común para Gobiernos, empleadores y trabajadores. La corrupción y otras irregularidades tienen un impacto en la administración pública, porque alteran los presupuestos gubernamentales, lo que conduce a que los servicios públicos se presten de manera ineficiente, la inversión pública sea menor y el crecimiento económico se ralentice. Estos fenómenos socavan la confianza en las instituciones públicas, que es necesaria para que existan el trabajo decente, un entorno propicio para empresas sostenibles, y la justicia social. La corrupción distorsiona la competencia leal y crea desigualdad en la distribución de los beneficios socioeconómicos. La protección de los denunciantes de irregularidades en el sector de los servicios públicos es una importante estrategia para luchar contra la corrupción y las irregularidades en el sector.
2. Los trabajadores del sector de los servicios públicos tienen el deber de proteger la confidencialidad de la información a la que tienen acceso y de notificar las irregularidades que podría revelar dicha información. A menudo, son los primeros en conocer las amenazas o perjuicios para el interés público, y por ello desempeñan un papel clave a la hora de poner en evidencia las irregularidades y de proteger el bienestar de la sociedad y las economías. Sin embargo, los trabajadores del sector de los servicios públicos que denuncian irregularidades

¹ Con arreglo a los procedimientos establecidos, estas conclusiones se someterán al examen de la 347.ª reunión del Consejo de Administración de la OIT (marzo de 2023).

pueden correr el riesgo de sufrir múltiples formas de represalias por parte de diversos actores, incluido el enjuiciamiento. Entre ellos figuran las personas que desempeñan funciones de control en el sector de los servicios públicos, cuya principal función consiste en velar por que se respeten las prácticas de buena gobernanza y en detectar y denunciar irregularidades.

3. Si bien la protección de los denunciantes de irregularidades en el sector de los servicios públicos constituye una importante herramienta en la lucha contra la corrupción, no es sino una parte de un marco más amplio para combatir las irregularidades en el sector, que incluye, entre otras cosas, la buena gobernanza, el Estado de derecho, un poder judicial independiente, la libertad de expresión, una cultura de transparencia, y la protección de los defensores de los derechos humanos, los medios de comunicación, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y la sociedad civil.
4. Entre las circunstancias que dificultan la adopción y la aplicación efectivas de medidas de protección de los denunciantes de irregularidades figuran la falta de voluntad política y de protección jurídica, así como una cultura del silencio y el miedo. En ocasiones, los trabajadores del sector de los servicios públicos pueden incumplir su deber de denunciar irregularidades por razones como el temor a las represalias, la falta de canales de denuncia efectivos, confidenciales y seguros, o el desconocimiento público de los canales y las modalidades de denuncia. Si una institución carece de una cultura ética de transparencia y rendición de cuentas en su gobernanza, puede que la protección de los denunciantes de irregularidades no surta efecto. Así pues, la buena gobernanza exige mecanismos eficaces de denuncias internas y externas y revelación pública de conformidad con la legislación nacional, así como medidas para garantizar la confidencialidad de la identidad del denunciante.
5. La legislación y la práctica nacionales relativas a la protección de los denunciantes de irregularidades en el sector de los servicios públicos varían en términos de alcance y enfoque. La legislación que protege a los denunciantes de irregularidades a menudo excluye a determinados grupos de trabajadores, incluidas las personas que trabajan en puestos y órganos de control de este sector. Las leyes de protección de los denunciantes de irregularidades deberían definir unas condiciones mínimas para gestionar la denuncia de irregularidades y recibir protección, a fin de garantizar la utilización adecuada de los mecanismos de denuncia de irregularidades. Sigue habiendo diferencias en la legislación y las políticas entre los países, especialmente en relación con el alcance de la protección de los denunciantes de irregularidades frente a las represalias, las normas relativas a la carga de la prueba, las medidas cautelares, las medidas finales, el apoyo y asesoramiento de los denunciantes, las sanciones y la adopción de medidas correctivas efectivas.
6. Si bien todavía no hay una definición uniforme de la denuncia de irregularidades, entre los Miembros de la OIT existe un consenso cada vez mayor sobre el concepto de denuncia de irregularidades.
7. El diálogo social debería utilizarse ampliamente para identificar y formular estrategias que mejoren la protección de los denunciantes de irregularidades, aunque a menudo faltan conocimientos y formación sobre los marcos jurídicos que protegen a los denunciantes y a sus representantes, y confianza en los canales de denuncia.

Leyes y políticas eficaces adoptadas para proteger a los trabajadores del sector de los servicios públicos, y a las personas que trabajan en los órganos de control del sector público, contra las represalias, el acoso y la violencia de que pueden ser objeto por denunciar irregularidades, y lecciones extraídas de estas experiencias

8. Entre diversas irregularidades, la corrupción causa déficits de trabajo decente. Además, dado que la denuncia de irregularidades es un deber de los trabajadores del sector de los servicios públicos y de los trabajadores de los órganos de control, la protección de los denunciantes es importante para el trabajo decente, y es coherente con la misión de la OIT.
9. Muchos Gobiernos han adoptado medidas a través de la legislación relativa al empleo en la administración pública para permitir y propiciar que los trabajadores del sector de los servicios públicos y las personas que trabajan en los órganos de control del sector público denuncien irregularidades de todo tipo, como el cohecho, el fraude, el blanqueo de dinero, la evasión fiscal, el tráfico de drogas, los delitos contra el medio ambiente, las infracciones en materia de seguridad y el comercio ilícito, que obstaculizan el desarrollo social y económico. Dichas medidas pueden incluir un amplio alcance de la cobertura; normas claras, también para la denuncia de irregularidades; la creación de canales específicos; la garantía de confidencialidad; la protección contra todas las formas de represalias; la presencia o prohibición de los incentivos económicos y de otro tipo, y la imposición de sanciones eficaces para disuadir de la comisión de irregularidades. Las medidas de que se trate deberían figurar en la legislación y comprender requisitos para la recopilación de datos, a fin de evaluar la eficiencia de los sistemas de protección de los denunciantes de irregularidades.
10. Para que esas medidas surtan efecto, deberían ir acompañadas de transparencia en la información gubernamental, una cultura de rendición de cuentas y la participación efectiva de los trabajadores del sector de los servicios públicos, los interlocutores sociales y otras partes interesadas, según proceda. Las reformas de la administración pública y las medidas de lucha contra la corrupción deberían reconocer el vínculo de la protección de la denuncia de irregularidades con los derechos humanos, incorporar el diálogo social entre el Gobierno, los empleadores y las organizaciones de trabajadores del sector de los servicios públicos, y lograr que participen en el diseño y la implementación de los programas de protección de los denunciantes de irregularidades. También deberían mantener el equilibrio entre la protección de los denunciantes de irregularidades, el interés de la ciudadanía, y los empleadores públicos y privados. Se debería prestar especial atención a la protección de las personas que trabajan en los órganos de control del sector público.
11. Para que la protección de los denunciantes de irregularidades sea eficaz, debería considerarse en el contexto nacional y en las circunstancias de cada país. Por lo tanto, existen diversas maneras de abordar la protección efectiva de los denunciantes de irregularidades, que se hallan definidas en las leyes, los códigos deontológicos y las políticas de los distintos países. Entre ellas figuran las siguientes:
 - a) la formación y la sensibilización;
 - b) la especificación de cómo funciona la carga de la prueba en caso de represalias;
 - c) los canales claros y protegidos de denuncia;
 - d) las vías protegidas para que los denunciantes de irregularidades reciban un apoyo y asesoramiento independiente y fiable de órganos adecuados, incluidas las organizaciones de trabajadores;

- e) la asistencia jurídica interna y externa;
 - f) las medidas cautelares;
 - g) las sanciones y los recursos;
 - h) la facilitación o la prohibición de incentivos y recompensas;
 - i) las cláusulas de confidencialidad que protegen la identidad de los denunciantes de irregularidades;
 - j) la creación de organismos de ejecución y órganos de control independientes, como las autoridades nacionales de protección de los denunciantes de irregularidades, o el fortalecimiento del mandato de las instituciones nacionales existentes en este ámbito, y
 - k) unos criterios claros y un umbral mínimo para acceder a la protección y gestionarla.
- 12.** El esfuerzo para proteger a los denunciantes de irregularidades debería ser total e incluir la cooperación nacional, regional e internacional, lo cual permitirá que los Gobiernos y los interlocutores sociales elaboren estrategias para combatir la corrupción y otras irregularidades.
- 13.** El diálogo social, basado en el respeto de la libertad sindical y en el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, puede ayudar a identificar estrategias para reforzar la protección de los denunciantes de irregularidades, y puede igualmente formar parte del sistema que protege la imparcialidad del sector de los servicios públicos y de los trabajadores del sector contra la influencia indebida. El diálogo social también puede ayudar a desarrollar una cultura de transparencia, rendición de cuentas, y tolerancia cero de la corrupción y de las irregularidades en el sector de los servicios públicos.

Recomendaciones para las actividades futuras de la Organización Internacional del Trabajo y sus Miembros

- 14.** Los Gobiernos tienen el deber de adoptar, aplicar y hacer cumplir de manera efectiva la legislación nacional, así como el de asegurar que los principios y derechos fundamentales en el trabajo y los convenios internacionales del trabajo ratificados protejan y abarquen a todos los trabajadores del sector de los servicios públicos, incluidas las personas que trabajan en los órganos de control del sector público, teniendo en cuenta sus obligaciones en virtud de otras normas internacionales del trabajo. Los Gobiernos deberían fortalecer los sistemas de administración y de inspección del trabajo para asegurar el pleno cumplimiento de la legislación y el acceso a mecanismos apropiados y eficaces de reparación y de quejas.
- 15.** Los Gobiernos, en cooperación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores del sector de los servicios públicos, deberían:
- a) entablar un diálogo social efectivo a fin de desarrollar y fomentar una cultura de transparencia, rendición de cuentas y tolerancia cero de la corrupción y de las conductas ilícitas en el sector de los servicios públicos;
 - b) adoptar medidas activas que promuevan y protejan la eficiencia y la imparcialidad del sector de los servicios públicos, y protejan a los trabajadores del sector, entre ellos a las personas que trabajan en los órganos de control del sector público, contra cualquier influencia indebida, entre otras cosas, a través de leyes y políticas relativas a la lucha contra la corrupción y la protección de los denunciantes de irregularidades;

- c) establecer un entorno normativo y medidas para combatir la corrupción y otras irregularidades, y para proteger a los denunciantes de irregularidades y a todos los trabajadores del sector de los servicios públicos contra todas las formas de represalias, la violencia y el acoso, cuando dichos fenómenos estén vinculados con la revelación de información, poniendo en marcha un sistema para la investigación y el seguimiento efectivos de todas las denuncias, y desarrollar iniciativas de fomento de la capacidad y de sensibilización acerca de las disposiciones legales y las medidas relativas a la protección de los denunciantes de irregularidades;
 - d) infundir confianza en las instituciones públicas y garantizar el trabajo decente para los trabajadores del sector de los servicios públicos, incluidas las personas que trabajan en órganos de control del sector público, y proporcionar estabilidad laboral;
 - e) establecer estrategias y políticas que aseguren la igualdad y la no discriminación, centradas especialmente en aquellas personas que están en situaciones de vulnerabilidad, con miras a asegurar un acceso equitativo a los mecanismos de protección y a promover una mayor igualdad de género, y
 - f) reconocer que las disposiciones legales no bastan, y desarrollar actividades de sensibilización y formación y dispositivos de apoyo, así como sanciones y recursos eficaces, los cuales resultan indispensables para el cumplimiento de la legislación. Se deberían asegurar unos recursos suficientes, competencias en materia de investigación y enjuiciamiento, y un seguimiento adecuado.
- 16.** La Oficina, sobre la base de su mandato, revitalizado por la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, debería:
- a) promover la ratificación y la aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo actualizadas, y de las declaraciones, los instrumentos y las herramientas de la OIT que son pertinentes para la protección de los denunciantes de irregularidades, y reforzar la capacidad de los mandantes para respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo (véase el anexo);
 - b) desarrollar la capacidad de los mandantes para formular y llevar a cabo estrategias y entablar un diálogo social efectivo sobre la protección de los denunciantes de irregularidades, entre otras cosas, mediante proyectos de cooperación para el desarrollo;
 - c) llevar a cabo estudios, recopilar estadísticas e investigaciones, incluidos estudios comparativos de prácticas nacionales, y recabar datos sobre las tendencias, los criterios, las novedades y la jurisprudencia en relación con la protección efectiva de los denunciantes de irregularidades en el sector de los servicios públicos, para así ofrecer orientaciones a los Miembros de la OIT y permitir al Consejo de Administración de la OIT que adopte decisiones fundamentadas sobre la necesidad reconocida de llevar a cabo medidas y debates en el futuro, sin excluir ninguna acción dentro del mandato de la OIT para promover la protección de los denunciantes de irregularidades, y
 - d) promover la cooperación internacional y la coherencia de las políticas en lo relativo a la protección de los denunciantes de irregularidades, entre otras cosas, incluyendo a los mandantes en su labor de dirección y en la cooperación con las organizaciones multilaterales competentes, tales como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), inclusive ofreciendo apoyo a la aplicación de las orientaciones internacionales pertinentes (véase el anexo).

Anexo

Lista no exhaustiva de declaraciones, instrumentos y orientaciones de la OIT y otros instrumentos y orientaciones internacionales mencionados en la reunión técnica sobre la protección de los denunciantes de irregularidades en el sector de los servicios públicos

Normas internacionales de trabajo

Convenios fundamentales

- [Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 \(núm. 29\), y su Protocolo de 2014](#)
- [Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 \(núm. 105\)](#)
- [Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 \(núm. 87\)](#)
- [Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 \(núm. 98\)](#)
- [Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 \(núm. 100\)](#)
- [Convenio sobre la discriminación \(empleo y ocupación\), 1958 \(núm. 111\)](#)
- [Convenio sobre la edad mínima, 1973 \(núm. 138\)](#)
- [Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 \(núm. 182\)](#)
- [Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 \(núm. 155\)](#)
- [Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 \(núm. 187\)](#)

Convenios de gobernanza (prioritarios)

- [Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 \(núm. 81\)](#)
- [Convenio sobre la política del empleo, 1964 \(núm. 122\)](#)
- [Convenio sobre la inspección del trabajo \(agricultura\), 1969 \(núm. 129\)](#)
- [Convenio sobre la consulta tripartita \(normas internacionales del trabajo\), 1976 \(núm. 144\)](#)

Convenios técnicos

- [Convenio sobre las cláusulas de trabajo \(contratos celebrados por las autoridades públicas\), 1949 \(núm. 94\)](#)
- [Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 \(núm. 151\)](#)
- [Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 \(núm. 158\)](#)
- [Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 \(núm. 190\)](#)

Recomendaciones técnicas

- [Recomendación sobre las cláusulas de trabajo \(contratos celebrados por las autoridades públicas\), 1949 \(núm. 84\)](#)
- [Recomendación sobre la discriminación \(empleo y ocupación\), 1958 \(núm. 111\)](#)

- [Recomendación sobre la consulta \(ramas de actividad económica y ámbito nacional\), 1960 \(núm. 113\)](#)
- [Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 \(núm. 159\)](#)
- [Recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 \(núm. 166\)](#)
- [Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 \(núm. 204\)](#)
- [Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 \(núm. 205\)](#)
- [Recomendación sobre la violencia y el acoso, 2019 \(núm. 206\)](#)

Declaraciones

- [Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada en la 86.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo \(1998\) y modificada en la 110.ª reunión \(2022\)](#)
- [Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa \(2008\)](#)
- [Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo \(2019\)](#)

Otras orientaciones de la OIT

- [Repertorio de recomendaciones prácticas sobre la violencia en el lugar de trabajo en el sector de los servicios y medidas para combatirla \(2003\)](#)
- [Resolución relativa al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro \(2016\)](#)
- [Directrices sobre el trabajo decente en los servicios públicos de urgencia \(2018\)](#)
- [Principios generales y directrices para la contratación equitativa \(2019\)](#)
- [Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente \(2021\)](#)

Instrumentos y orientaciones internacionales

- [Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, 1997](#)
- [Declaración de las Naciones Unidas sobre la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales, 1997](#)
- [Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las medidas contra la corrupción y el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos, 1997](#)
- [Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2003](#)
- [Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos, 2004](#)