

# **Legislación y práctica en materia de protección de denunciantes en el sector público y en el sector de servicios financieros**

Iheb Chalouat,  
Carlos Carrión-Crespo y  
Margherita Licata

**Oficina Internacional del Trabajo  
Ginebra**

*Los documentos de trabajo son documentos preliminares destinados a  
estimular el debate y a obtener comentarios*

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [rights@ilo.org](mailto:rights@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifro.org](http://www.ifro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

*Legislación y práctica en materia de protección de denunciantes en el sector público y en el sector de servicios financieros* / Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Políticas Sectoriales – Ginebra: OIT, 2019

Documento de trabajo núm.. 328

ISBN: 978-92-2-133863-5 (web pdf)

ISBN: 978-92-2-133862-8 (print)

Publicado también en francés: *Législation et pratique sur la protection des lanceurs d’alerte dans le secteur des services publics et financiers*, ISBN 978-92-2-133860-4 (impreso), ISBN 978-92-2-133861-1 (pdf web); inglés: *Law and practices on protecting whistle-blowers in the public and financial services sectors*, ISBN 978-92-2-133858-1 (impreso), ISBN 978-92-2-133859-8 (pdf web);

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

---

## Prefacio

En el curso del último decenio, en diversos foros internacionales ha surgido como tema de debate la importante dimensión laboral de la lucha contra la corrupción, incluida la protección de los denunciantes. En su Estudio General de 2013, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT subrayó la necesidad de una administración pública eficaz y eficiente con una sólida cultura ética y transparente. En 2014, en las conclusiones del Foro de diálogo mundial sobre los desafíos que plantea la negociación colectiva en la administración pública, celebrado por la OIT, se hizo referencia al papel de la legislación, el diálogo social y la negociación colectiva en el mantenimiento de la independencia y la protección de los funcionarios públicos. Un año después, la comunidad internacional adoptó los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluida su meta 16.6, que insta a los Estados miembros a "crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas".

En algunos debates recientes sobre las normas internacionales del trabajo también ha habido alusiones a la lucha contra la corrupción. Así ocurre en el recién adoptado Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190), en el que se pide a los Estados Miembros que adopten medidas para proteger a quienes denuncien actos de violencia o acoso en el trabajo, así como en la Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2016 relativa al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, en la que también se insta a los Estados Miembros a que protejan a los denunciantes de actos de corrupción como medio de combatir ésta.

Un aspecto importante de la lucha contra la corrupción es la protección de los muchos trabajadores que están alerta y que, en todos los niveles jerárquicos de las instituciones públicas y financieras, han revelado información sobre irregularidades, con frecuencia a costa de sus empleos y carreras.

La protección de los denunciantes contribuye a crear un entorno propicio para el trabajo decente y el crecimiento sostenible. Hace que se tolere menos la corrupción, fortalece los órganos de supervisión encargados de garantizar condiciones de trabajo justas y decentes para todos los trabajadores y aumenta la transparencia en las transacciones financieras que afectan tanto al sector público como al sector financiero. Dicha protección salvaguarda las inversiones públicas en infraestructura, que pueden tener un importante efecto multiplicador en el empleo indirecto e inducido. Además, puede estimular la inversión en servicios sociales de calidad reduciendo las desigualdades en el acceso a ellos, promoviendo el desarrollo de las empresas y aumentando las oportunidades en materia de educación.

Con este espíritu, el Departamento de Políticas Sectoriales presenta este documento, en el que se examina la legislación y la práctica nacionales y regionales que protegen a los denunciantes. Los ejemplos escogidos muestran el alcance de la protección que los Estados miembros, con la colaboración de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, proporcionan a esos trabajadores. También se pretende con ellos determinar las posibles lagunas de la legislación vigente y los desafíos planteados, formulándose recomendaciones para impulsar un marco general de protección de los denunciantes. Confío en que estas páginas contribuyan a promover un diálogo constructivo a este respecto.

Alette van Leur  
Directora  
Departamento de Políticas Sectoriales



# Índice

|                                                                                                                                                                                                              |             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>Prefacio.....</b>                                                                                                                                                                                         | <b>iii</b>  |
| <b>Reconocimientos.....</b>                                                                                                                                                                                  | <b>vii</b>  |
| <b>Abreviaturas.....</b>                                                                                                                                                                                     | <b>viii</b> |
| <b>1. Introducción .....</b>                                                                                                                                                                                 | <b>1</b>    |
| 1.1 Antecedentes y objetivos .....                                                                                                                                                                           | 1           |
| 1.2 Razones para la protección de los trabajadores.....                                                                                                                                                      | 2           |
| <b>2. Examen de la legislación y la práctica en materia de protección de denunciantes ...</b>                                                                                                                | <b>7</b>    |
| 2.1 Definiciones de denuncia de irregularidades .....                                                                                                                                                        | 7           |
| 2.2 Panorama general de los actuales marcos jurídicos en materia de protección de denunciantes de irregularidades.....                                                                                       | 11          |
| <b>3. Marco analítico para evaluar las legislaciones regionales y nacionales .....</b>                                                                                                                       | <b>16</b>   |
| 3.1 Alcance de la protección .....                                                                                                                                                                           | 16          |
| 3.1.1 ¿A quién se protege? .....                                                                                                                                                                             | 16          |
| 3.1.2 Alcance material .....                                                                                                                                                                                 | 20          |
| 3.2 Hechos que activan la protección .....                                                                                                                                                                   | 20          |
| 3.3 Elementos de la protección .....                                                                                                                                                                         | 22          |
| 3.3.1 Protección frente a represalias.....                                                                                                                                                                   | 23          |
| 3.3.2 Canales de denuncia.....                                                                                                                                                                               | 24          |
| 3.3.3 Anonimato .....                                                                                                                                                                                        | 24          |
| 3.3.4 Mecanismos de aplicación .....                                                                                                                                                                         | 25          |
| 3.3.5 Incentivos y compensaciones económicas .....                                                                                                                                                           | 26          |
| 3.3.6 La noción de “buena fe” .....                                                                                                                                                                          | 26          |
| <b>4. Análisis de algunos estudios de casos.....</b>                                                                                                                                                         | <b>30</b>   |
| 4.1 Marco de la Unión Europea (UE) regulador de la protección del denunciante de irregularidades en el sector de los servicios financieros .....                                                             | 30          |
| 4.1.1 Reglamento (UE) N° 596/2014 de la UE sobre abuso del mercado .....                                                                                                                                     | 30          |
| 4.1.2 Directiva 2015/2392 relativa al Reglamento (UE) N° 596/2014 en lo que respecta a la comunicación de posibles infracciones o infracciones reales de dicho Reglamento a las autoridades competentes..... | 31          |
| 4.1.3 Resolución del Parlamento Europeo 2016/2224 de octubre de 2017 .....                                                                                                                                   | 31          |
| 4.1.4 Hacia un marco “horizontal” de protección: Directiva relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.....                                             | 33          |
| 4.2 Aplicación del Reglamento de la UE.....                                                                                                                                                                  | 36          |
| 4.2.1 Bélgica, Ley de julio de 2017 .....                                                                                                                                                                    | 36          |
| 4.2.2 Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos .....                                                                                                                                          | 37          |
| 4.3 Marcos jurídicos de algunos países en materia de protección de denunciantes de irregularidades en el sector público y en el sector de los servicios financieros .....                                    | 40          |
| 4.3.1 Reino Unido .....                                                                                                                                                                                      | 40          |
| 4.3.2 Estados Unidos de América .....                                                                                                                                                                        | 42          |
| 4.3.3 Singapur .....                                                                                                                                                                                         | 44          |
| 4.3.4 Sudáfrica .....                                                                                                                                                                                        | 45          |

|           |                                                                                                         |           |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.3.5     | Túnez.....                                                                                              | 47        |
| 4.3.6     | Brasil.....                                                                                             | 48        |
| 4.3.7     | Namibia.....                                                                                            | 49        |
| 4.3.8     | Francia.....                                                                                            | 51        |
| 4.3.9     | Suiza (Cantón de Ginebra).....                                                                          | 52        |
| 4.3.10    | Canadá (Quebec).....                                                                                    | 53        |
| 4.3.11    | Perú .....                                                                                              | 53        |
| 4.4       | Lista de comprobación de la situación en cada país del marco reglamentario .....                        | 54        |
| 4.5       | Consideraciones de género para la elaboración y aplicación de marcos de protección de denunciantes..... | 56        |
| <b>5.</b> | <b>Observaciones finales .....</b>                                                                      | <b>57</b> |
|           | <b>Referencias .....</b>                                                                                | <b>61</b> |

## Recuadros

|              |                                                                                                                                                                                                         |    |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Recuadro 1.1 | Represalias contra denunciantes de irregularidades.....                                                                                                                                                 | 3  |
| Recuadro 4.1 | Directiva relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión: cuestiones y problemas relativos a su aplicación .....                                      | 33 |
| Recuadro 4.2 | Condiciones que se han de reunir para recibir protección con arreglo a la propuesta de Directiva relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión ..... | 34 |

## Gráficos

|             |                                       |    |
|-------------|---------------------------------------|----|
| Gráfico 3.1 | Hechos que activan la protección..... | 22 |
|-------------|---------------------------------------|----|

## Cuadros

|            |                                                                                                                                                       |    |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Cuadro 2.1 | Selección de definiciones de denunciante y sus rasgos esenciales.....                                                                                 | 9  |
| Cuadro 3.1 | Lista ilustrativa de ocupaciones que constituyen “islas de honradez” y funciones conexas .....                                                        | 18 |
| Cuadro 3.2 | Marco analítico .....                                                                                                                                 | 28 |
| Cuadro 4.1 | Lista de verificación de la situación de los marcos reglamentarios de protección de los denunciantes de irregularidades específicos de cada país..... | 55 |

## **Reconocimientos**

Los autores desean reconocer las contribuciones substantivas que hicieron a este trabajo  
David Kapya, Mohammad Taher y Oliver Liang.

## **Abreviaturas**

|      |                                                                         |
|------|-------------------------------------------------------------------------|
| AMF  | Autoridad de los Mercados Financieros (Autorité des Marchés Financiers) |
| APEC | Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico                     |
| FSMA | Autoridad de los Servicios y Mercados Financieros                       |
| G20  | Grupo de los Veinte                                                     |
| OCDE | Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos                     |
| OIT  | Organización Internacional del Trabajo                                  |
| ONG  | Organización no gubernamental                                           |
| SEC  | Comisión de Bolsa y Valores                                             |
| UE   | Unión Europea                                                           |

# **1. Introducción**

## **1.1 Antecedentes y objetivos**

La protección de los denunciantes es un elemento necesario para una estrategia coherente de lucha contra la corrupción, que comprende otras medidas para crear una cultura ética en los sectores público y financiero. Considerando la interacción que se da entre organismos públicos y actores privados cuando hay corrupción, las prácticas en materia de denuncias en el sector privado y en el sector público pueden reforzarse mutuamente. Para los fines del presente estudio se utiliza el sector financiero, dentro del sector privado, como ejemplo positivo de lugar donde se han planteado reformas y leyes concretas para abordar la cuestión de la protección de los denunciantes. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha subrayado la importancia de "un personal suficientemente calificado y motivado, y una gestión pública y una cultura administrativa dinámicas y despolitizadas que favorezcan los valores éticos y la lucha contra la corrupción administrativa" (OIT, 2013, párrs. 224-5, 229, 556-7). En las conclusiones del Foro de diálogo mundial sobre los desafíos que plantea la negociación colectiva en la administración pública (Ginebra, 2-3 de abril de 2014) se sostuvo que "[e]ntre otras cosas, el diálogo social debería tener por objeto la creación de unas condiciones de transparencia que permitan el desarrollo de una cultura ética en la administración pública que prevenga la corrupción". Además, las tres últimas normas internacionales del trabajo adoptadas (la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205), y el Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190)), así como la Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2016 relativa al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, se refieren todas ellas a la corrupción o a la protección de los denunciantes.

Estos eventos nos indican la urgencia de crear en el lugar de trabajo una cultura que respete y proteja a los denunciantes que tenga apoyo en políticas y normas adecuadas. Como señaló la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo en su informe: "Nos encontramos ante desafíos colectivos que exigen respuestas colectivas" (Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, 2019, pág. 33).

En el presente documento se pretende trazar un mapa de las leyes y prácticas en materia de protección de denunciantes e identificar las medidas vigentes al respecto analizando una muestra representativa de leyes, reglamentos e instrumentos internacionales. La muestra abarca instrumentos internacionales y regionales pertinentes y leyes nacionales que abarcan los sectores público y financiero (en su totalidad o en parte) de 23 países de cuatro regiones: Alemania, Australia, Bélgica, el Brasil, el Canadá (Gobierno federal y Quebec), Chile, Estados Unidos de América, Francia, la India, Italia, el Japón, México, Namibia, Nueva Zelandia, Países Bajos, el Perú, Reino Unido, República de Corea, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza (Cantón de Ginebra) y Túnez. Con ella se pretende reflejar la amplia diversidad de formas de abordar esta cuestión.

En este documento se examinan las tareas concretas que realizan los trabajadores del sector público y el sector financiero a quienes se califica de denunciantes, tareas que justifican la protección jurídica que conlleva tal calificación. En él no nos ocupamos de otras actividades del sector privado, aun cuando pudieran estar cubiertas por las leyes examinadas.

## **1.2 Razones para la protección de los trabajadores**

Los trabajadores de los servicios públicos y financieros que informan de actos ilícitos (por ejemplo, corrupción, blanqueo de dinero, evasión fiscal, tráfico de drogas, delitos contra el medio ambiente, infracciones en materia de seguridad y comercio ilícito) son un elemento importante para mejorar la gobernanza del sector público o financiero. Con frecuencia el contrato de trabajo de estas personas les proporciona acceso a información privilegiada relacionada con la gestión de las políticas del sector público o financiero, las prácticas operacionales o las finanzas. Esto las coloca en la situación singular de alertar a las autoridades o a la opinión pública e impedir posibles daños o perjuicios respondiendo al problema con eficacia y transparencia. El servidor público tiene la singularidad de que “por lo general tiene más información sobre los mecanismos institucionales de recepción y trámite de denuncias de corrupción, pero a la vez es quien se encuentra más vulnerable frente a la ausencia de apropiados sistemas de protección al denunciante de actos de corrupción” (Chevarría y Silvestre, 2013, pág. 19).

La denuncia de irregularidades es un mecanismo crucial en la lucha por la integridad y en pro del interés público (Wolfe *et al.*, 2014, pág. 10). Su función como mecanismo para informar de conductas inapropiadas, de fraudes y de otras formas de comportamiento ilícito o poco ético permite que el público tenga conocimiento de violaciones e infracciones que de otro permanecerían ocultas. Este es el caso particular de los Estados democráticos, en los que la rendición de cuentas y la transparencia, realizadas por la denuncia de irregularidades, son valores fundamentales en los que se apoya el funcionamiento de los aparatos estatales. En consecuencia, la protección de los denunciantes contra represalias, castigos desproporcionados, trato injusto y otras amenazas es esencial, pues hace que los trabajadores puedan utilizar los cauces apropiados para denunciar las irregularidades. Por ejemplo, la actuación del Dr. Jiang Yanyong, médico que informó sobre el virus del síndrome respiratorio agudo severo (SARS), condujo directamente a la salvación de millones de vidas (Khan, 2004). Las grandes operaciones financieras fraudulentas que produjeron el colapso de empresas como Enron y Barings, por ejemplo, podrían haber sido abortadas por las autoridades si se hubieran instaurado los debidos procedimientos de denuncia de irregularidades y planes de protección.

Del mismo modo, la denuncia de irregularidades ha resultado ser particularmente eficaz para hacer frente a los delitos financieros, desde la evasión fiscal hasta el fraude relacionado con valores bursátiles. Sin embargo, los denunciantes han pagado un alto precio, por lo que es muy necesario protegerlos eficazmente (OECD, 2009), como lo demuestra la causa contra Bradley Birkenfeld (Estados Unidos de América c. Bradley Birkenfeld y Mario Staggli, 2008), que fue declarado culpable de conspiración para cometer fraude y condenado a 40 meses de cárcel y fue detenido en Suiza por infringir la legislación bancaria suiza debido a que informó de

evasión de impuestos al Gobierno de los Estados Unidos (Browning, 2011). En el recuadro 1.1 se exponen otros ejemplos.

En efecto, la denuncia de irregularidades conlleva riesgos y costos significativos, en concreto para los trabajadores cuya obligación legal es informar de irregularidades valiéndose de su acceso a información privilegiada vinculada a la gestión de las políticas públicas. Así ocurre especialmente cuando no hay ninguna ley de protección de denunciantes que salvaguarde los derechos de esta clase específica de trabajadores. La Unión Latinoamericana de Trabajadores de Organismos de Control (ULATOC) hizo la siguiente observación: "Este sector de trabajadores son objeto de una especial clase de acoso laboral que identificamos como violencia laboral objetiva y que venimos denunciando como una nueva clase de demanda laboral que la OIT debe atender ... Queremos destacar que esta clase de violencia no se origina en virtud del género, religión, sexo, posición política o sindical sino que lo es en base a la función específica señalada, de allí que la denominamos "objetiva". El factor determinante es la tarea sensible a la lucha contra la corrupción, la ineficiencia, la falta de transparencia y la injusticia fiscal" (ULATOC, 2018). En general, los denunciantes corren un notable riesgo de ser despedidos, especialmente cuando sus supervisores están implicados en la conducta irregular notificada (Chamorro-Courtland y Cohen, 2017).

| Recuadro 1.1 Represalias contra denunciantes de irregularidades                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Los casos de David Munyakei y Jeffrey Wigand son ilustrativos de los riesgos que conlleva la denuncia de irregularidades; ambos perdieron sus empleos por su actividad.</p> <p>Munyakei trabajaba para el Banco Central de Kenya. En 1993, en el desempeño de sus funciones, se dio cuenta de que estaba tramitando un pago por la exportación de diamantes y oro, inexistentes en Kenya. Tras tomar la decisión de pasar documentos sensibles a miembros de la oposición parlamentaria, destapando así lo que se conocería como escándalo Goldenberg, Munyakei fue detenido provisionalmente y detenido y, temiendo por su vida, se exilió desde Nairobi a Mombasa, donde vivió en condiciones precarias durante una década hasta su muerte en 2006.</p> <p>Jeffrey Wigand, bioquímico estadounidense, era jefe de investigación y desarrollo en una importante empresa tabacalera. Tras hablar en televisión sobre la toxicidad del tabaco que producía su empresa, el doctor Wigand fue despedido, siendo objeto de acoso y de amenazas anónimas de muerte.</p> <p>Fuentes: Kahora, 2009; National Whistleblower Center, 2019.</p> |

Además, los denunciantes en potencia afrontan una considerable presión de sus supervisores. Las formas más comunes de presión a las que se enfrentan los denunciantes son las amenazas directas e indirectas de violencia física y acoso, incluso contra sus familiares (Alexander, 2005). En el caso particular de información de clientes, también son comunes los riesgos asociados con las acciones legales relacionadas con violaciones de la confidencialidad y que son especialmente fuertes en las grandes empresas. En concreto, adoptan la forma de las denominadas cláusulas de silenciamiento, que últimamente se utilizan hasta en el sector público y cuyo fin es prevenir que los posibles denunciantes informen de las irregularidades. Consisten en "cláusulas en los contratos de trabajo o acuerdos de conciliación cuyo objeto es

prohibir a un trabajador que revele información sobre su actual o anterior lugar de trabajo " (Pyper, 2016). En términos generales, hay tres tipos diferentes de cláusulas de silenciamiento:

- las que exigen a los trabajadores hacer un informe interno antes de acudir al organismo correspondiente;
- las que exigen al trabajador que renuncie a toda retribución monetaria por denunciar irregularidades (por ejemplo en el caso de la Ley Dodd-Frank de los Estados Unidos, que se analiza más adelante);
- las que plantean incumplimiento de contrato por parte del denunciante basándose en las cláusulas de confidencialidad de un contrato de trabajo.

El Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión informó a la Asamblea General de las Naciones Unidas de que los denunciantes suelen encontrarse en desventaja ante los tribunales de justicia para demostrar lo que alegan debido a las leyes vigentes en materia de secreto (Naciones Unidas, 2015). En concreto, en su párrafo 58 el informe recomienda lo siguiente:

Cuando el derecho [a buscar, recibir e impartir información e ideas de todo tipo] y las restricciones resultan incompatibles, como parece muchas veces ser el caso, los gobiernos y las organizaciones internacionales no deberían aprobar leyes ni políticas que favorezcan por defecto las restricciones. Más bien, las leyes deberían favorecer la revelación de información en interés de la sociedad. En los casos en que se revele la fuente y el denunciante, las instituciones son quienes tienen más poder: el poder de intimidar, investigar y entablar acciones penales. También tienen mayor acceso a la información y, por lo tanto, la posibilidad de demostrar lo que alegan, en tanto que la fuente o el denunciante en general solo tienen un conocimiento limitado de las políticas y prácticas más amplias, que además se ve obstaculizado por disposiciones que les impiden preparar una defensa adecuada. Si la revelación de información realmente daña un interés legítimo y concreto del Estado, debería ser el Estado quien tenga la carga de probarlo y demostrar el daño que se ha producido y que se tuvo intención de causarlo.

Aunque algo se ha avanzado en el campo de la protección de los denunciantes, Transparencia Internacional informa de que aún queda mucho por hacer para garantizar una protección adecuada y efectiva de los derechos y la seguridad de los denunciantes (Transparencia Internacional, 2013, 2015a, 2017a). Por ejemplo, en los últimos 10 años las organizaciones han reducido en un 16% las remisiones de causas por fraude ocupacional<sup>1</sup> para su enjuiciamiento por temor a que el denunciante sea identificado y sufra publicidad adversa y represalias (ACFE,

---

<sup>1</sup> Por fraude ocupacional se entiende el uso de la propia ocupación para el enriquecimiento personal mediante prácticas deliberadas como el uso o la aplicación indebidos de los recursos o activos de la organización empleadora (Asociación de Examinadores de Fraude Certificados).

2018). De los datos se infiere que, si no se cuenta con un marco jurídico eficaz, las acciones penales contra acusados de corrupción pueden disuadir las denuncias de irregularidades por las mismas razones antes citadas, por lo que deberían evitarse. Como recomienda el Relator Especial en el párrafo 65, las acciones penales solo deberían reservarse para los "casos excepcionales en los que se haya producido un daño más grave, demostrable, a un interés legítimo concreto" (Naciones Unidas, 2015). Pero incluso en tales casos, "es el Estado quien debería tener la carga de probar que hubo intención de causar daño, y debería permitirse que los procesados: a) tengan la posibilidad de alegar como defensa que existía un interés público superior en conocer la información, y b) tengan acceso a toda la información necesaria para organizar una defensa completa, que incluya entre otras cosas, información clasificada". Por lo que es necesario generalizar las leyes consagradas a la protección de los denunciantes de irregularidades así como las leyes destinadas específicamente a sectores sensibles como el de la actividad financiera y los relacionados con la seguridad nacional, ya que la legislación actual sigue siendo dispersa, como en los casos del Brasil y Singapur.

Otro riesgo importante es el relativo a las lagunas en la cobertura de las leyes vigentes de protección de los denunciantes, debido principalmente a la confusión imperante en el ordenamiento jurídico acerca de las leyes que son aplicables, la forma en que se define al denunciante y el alcance de la protección (Osterhaus y Fagan, 2009).<sup>2</sup> Los denunciantes también se enfrentan a la posibilidad de figurar en una lista negra en los sectores para los que trabajan (Sawyer, Johnson y Holub, 2010). Otros riesgos a los que se exponen los denunciantes son las rebajas de sus sueldos, no poder ascender y sufrir ataques en su credibilidad (Chamorro-Courtland y Cohen, 2017).

Otro riesgo conexo es el del costo para los empleadores de los sectores público y privado que tal vez tengan que responder a las actuaciones de sus trabajadores, desviando así más fondos cuyo destino era la inversión en prestación de servicios. Para evitar esto, se necesita "una política sobre denuncia de irregularidades clara y comprensible, que se aplique de manera activa y a la que los trabajadores tengan un acceso fácil que les ayude a comprender la definición de denuncia de irregularidades y de revelaciones protegidas" (Ruane, 2016). Esta política "garantizaría que:

- los trabajadores conozcan los criterios esenciales y que les disuadan de presentar denuncias cuando éstos no se hayan cumplido; y
- cuando la denuncia de irregularidades sea válida, tanto el trabajador como el empleador obren con certeza en cuanto a las medidas que deben adoptarse para ocuparse de la denuncia de manera práctica y oportuna".

Además, los empleadores deberían formar a los directivos en esta política e investigar las denuncias con prontitud.

---

<sup>2</sup> Véase Osterhaus y Fagan, 2009, página 2: en Letonia, "la ausencia a nivel interno de cauces claros para informar generó confusión sobre cómo investigar y resolver el caso."

Lamentablemente, si bien se ha avanzado a nivel nacional e internacional, a menudo los marcos jurídicos nacionales no son generales, su respeto sigue siendo poco riguroso y los procedimientos internos no se aplican correctamente. Además, existe un vacío notable de aportaciones escritas que distingan entre autoridades entre cuyas funciones figure la de denunciar (por ejemplo, los reguladores de la actividad financiera y el auditor general) y los trabajadores que denuncian siguiendo una ética de conducta. Si se aplica adecuadamente, la protección de los denunciantes puede ser uno de los principales instrumentos de eliminación de todas las formas de comportamiento falto de ética, sacando casos a la luz del Estado y la opinión pública. En este sentido, tal protección desempeña un papel clave para apoyar el logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, encaminado a "construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas" y "reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas" (meta 16.5). El informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo se refirió en varias ocasiones a las ventajas de compartir información, por ejemplo, el derecho de los trabajadores a compartir información para luchar contra las diferencias salariales basadas en el género, a estar informados de cualquier control que se realice en el lugar de trabajo y a poder compartir esta información con sus representantes. Asimismo, la Comisión pidió que se impusieran límites a la recopilación de datos personales de los trabajadores (Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, 2019, págs. 35 y 46).

El Convenio de la OIT sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), establece algunos principios básicos sobre la protección de los denunciantes, al estipular que no constituirá causa justificada para la terminación de la relación de trabajo "presentar una queja o participar en un procedimiento entablado contra un empleador por supuestas violaciones de leyes o reglamentos, o recurrir ante las autoridades administrativas competentes" (artículo 5, c)), y al imponer al empleador la carga de la prueba de dicha terminación (artículo 9). Otros instrumentos jurídicos internacionales en materia de corrupción (como los artículos 8 y 33 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2003) (UNODC, 2004), se han basado en la mencionada Convención.

## 2. Examen de la legislación y la práctica en materia de protección de denunciantes

### 2.1 Definiciones de denuncia de irregularidades

Aunque no existe una definición estándar de *whistle-blowing* (denuncia de irregularidades), la más reconocida en el ámbito académico es la establecida por Near y Miceli (1985), que define ese término como "la revelación por parte de miembros de la organización (anteriores o actuales) de prácticas ilegales, inmorales o ilegítimas controladas por sus empleadores, a personas u organizaciones que puedan ser capaces de actuar a su respecto". La OIT define *whistle-blowing* ("denuncia de irregularidades") en términos similares como "la información que empleados o antiguos empleados dan sobre prácticas ilegales, irregulares, peligrosas o no éticas por parte de los empleadores"<sup>3</sup>. Entre los ejemplos de definiciones de denuncia o denunciantes de irregularidades que emanan de los instrumentos de derecho internacional tenemos los siguientes.

- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: "las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con delitos tipificados con arreglo a la presente Convención" (UNODC, 2016).
- Convenio de Derecho Civil sobre la Corrupción (Tratado de la Unión Europea No. 174, 2003): "empleados que tengan motivos fundados de sospecha de corrupción y que denuncien de buena fe sus sospechas a las personas o autoridades responsables" (Consejo de Europa, 2003).
- La Recomendación del Consejo de Europa sobre la protección de los denunciantes de irregularidades define al denunciante como la "persona que hace denuncias o revela informaciones relativas a amenazas o a un perjuicio para el interés general en el contexto de su relación de trabajo, ya sea en el sector público o en el sector privado" (Consejo de Europa, 2014).
- La Recomendación de 2009 para seguir combatiendo el soborno de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales (OCDE, 2009) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) no define explícitamente la denuncia de irregularidades (*whistle-blowing*), pero introduce la noción de protección en sus recomendaciones, a saber, la protección contra las medidas discriminatorias o disciplinarias aplicadas a los empleados de los sectores público y privado que denuncian de buena fe y con motivos razonables a las autoridades competentes. En este caso, se entiende por *whistle-blowing* o denuncia de irregularidades el acto de informar de buena fe y por motivos razonables a las

---

<sup>3</sup> ILO Thesaurus, <http://ilo.multites.net/default.asp>.

autoridades competentes, por parte de empleados tanto del sector público como del sector privado, sobre presuntos actos de soborno en las transacciones comerciales internacionales.

Por países, parece existir una tendencia similar a adoptar definiciones amplias de *whistle-blower* o denunciante de irregularidades en el plano nacional, como en los siguientes ejemplos.

- El artículo 2 de la Ley 720 (2006) sobre denunciantes de irregularidades de Ghana amplía la definición de denunciante más allá de la relación laboral y califica de denunciante de irregularidades al empleado que hace una revelación con respecto a un empleador, al empleado que hace una revelación con respecto a otro empleado o a la persona que hace una revelación con respecto a otra persona, o una institución.
- En la India, el artículo 4.1) de la Ley de protección de denunciantes de 2014 establece que "cualquier funcionario público o cualquier otra persona, incluida cualquier organización no gubernamental, podrá hacer ante la autoridad competente una revelación de información de interés público".
- En Serbia, el artículo 2.2) de la Ley N° 128/2014 sobre protección de denunciantes de irregularidades define a éstos como "toda persona física que denuncie irregularidades en relación con su empleo, con el procedimiento de contratación, con el uso de servicios prestados por autoridades, públicas o no, que ejercen un cargo público o prestan servicios públicos, con transacciones comerciales y con la participación en una entidad comercial". La Ley va un paso más allá y en sus artículos 2, 5) y 21 define de manera amplia el término "empleo" para incluir al trabajo de voluntarios, al trabajo desempeñado al margen del empleo, a las pasantías o a cualquier otro trabajo fáctico hecho para un empleador. Se trata de disposiciones importantes, dado que la corrupción es de por sí un acto secreto y no debería importar tanto quién haga la revelación.
- La Ley de 2000 sobre revelaciones protegidas de Nueva Zelandia define al "empleado" de modo que comprende a un antiguo empleado, una persona adscrita a la organización, una persona reclutada o contratada para trabajar para la organización, una persona implicada en la gestión de la organización (incluida la que forma parte de la junta directiva o el consejo de administración de la organización) y una persona que trabaja para la organización como voluntario sin que por ese trabajo reciba una compensación ni espere recibirla.

Aunque la definición de Near y Miceli (1985) sigue siendo la que se utiliza más ampliamente, diversas variantes profundizan más, como se expone en el cuadro 2.1.

**Cuadro 2.1 Selección de definiciones de denunciante y sus rasgos esenciales**

| Definiciones y fuentes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Características                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| La revelación por parte de miembros de la organización (anteriores o actuales) de prácticas ilegales, inmorales o ilegítimas controladas por sus empleadores, a personas u organizaciones que puedan ser capaces de actuar a su respecto (Near y Miceli, 1985).                                                                                                                                                                         | <p>Definición estándar en círculos académicos que es la más utilizada; se remonta a 1985.</p> <p>Elementos clave que figuran en el estudio:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El denunciante obra dentro de la organización.</li> <li>• Su relación con la organización tiene que ver con el trabajo.</li> <li>• El denunciante puede ser un antiguo empleado.</li> <li>• La información debe ser transmitida a una autoridad (persona u organización) capaz de poner fin a la mala práctica</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Un denunciante, informante o infiltrado es una persona que informa de irregularidades, ya sea internamente (en concreto, a los encargados del cumplimiento) o externamente (en particular, a los reguladores y auditores públicos) cuando una empresa participa en actividades ilegales y deshonestas que perjudican a los accionistas, a otras empresas, al gobierno o al medio ambiente (Chamorro-Courtland y Cohen, 2017, pág. 191). | <p>Primero, el denunciante puede ser una persona que tenga información sobre las infracciones cometidas por los empleados o la dirección de una empresa. Segundo, el denunciante también puede estar involucrado personalmente en las irregularidades bien con otros colegas, bien con el conocimiento previo o con indicaciones de la dirección.</p> <p>Un ejemplo del primer caso es el de quien hiciera la denuncia por estar personalmente convencido(a) de que las irregularidades son actos deshonestos o que la perspectiva de recibir una recompensa financiera es lo que mueve a cometerlas.</p> <p>Un ejemplo del segundo caso es el de quien hiciera la denuncia por varias razones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porque se le haya presionado injustamente para participar en las irregularidades.</li> <li>• Por estar personalmente convencido(a) de que las irregularidades son actos deshonestos.</li> <li>• Porque tema las repercusiones de ser detenido por los servicios policiales.</li> <li>• Porque trate de obtener algún provecho, como una recompensa o una reducción de las penas por infringir la ley (por ejemplo, reducción de una pena de prisión o de una multa).</li> </ul> |

| Definiciones y fuentes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Características                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>En muchas [definiciones de denuncia de irregularidades] figuran las siguientes condiciones (Brenkert, 2010):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Una persona disfruta de algún privilegio con respecto a una organización que le permite tener conocimiento de información interna, confidencial o privada sobre actividades que realizan personas dentro de la organización.</li> <li>• Esta persona notifica algunas actividades que a su parecer son ilegales, inmorales o contrarias a los valores u objetivos básicos de la organización.</li> <li>• La notificación puede hacerse interna o externamente a una o varias personas, no situadas en la línea directa de la notificación, que sean capaces directa o indirectamente de poner fin o de impedir esas irregularidades o estén dispuestas a hacerlo.</li> <li>• Las irregularidades son importantes o graves.</li> <li>• Las irregularidades afectan al interés general, aunque no necesariamente de forma inmediata o directa.</li> </ul> | <p>Esta definición se centra especialmente en el carácter sustancial de la información de que se dispone, dado el énfasis que pone en la condición jerárquica del denunciante, el interés público general y la mención explícita del nivel de la amenaza que se ha de atajar.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <p>“[P]ersonas que ya no toleran guardar silencio sobre las actividades ilegales, la mala administración o el peligro que corren las personas, el medio ambiente y la economía y que revelan esos abusos dentro o fuera de su actividad, su empresa, su organización o su burocracia” (Strack, 2011).</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <p>Esta definición se centra en los niveles de tolerancia de las personas y en su disposición a dar un paso adelante. El autor afirma que esa disposición a actuar es excepcional, lo que sugiere que es necesario crear una cultura ética.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <p>Los expertos distinguen entre <i>whistle-blowers</i> o denunciantes, trabajadores perjudicados, demandantes y activadores de alertas. Los primeros son personas de dentro de una institución (por ejemplo, empleados, contratistas, voluntarios, miembros de la junta directiva), a diferencia de los demandantes o activadores de alertas, que pueden ser clientes, habituales, ciudadanos observadores, organizaciones no gubernamentales (ONG), activistas o periodistas. Por lo tanto, los denunciantes o <i>whistle-blowers</i> son concretamente personas que desde dentro conocen las irregularidades que tienen lugar en una organización (Public Services International, 2016).</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <p>La distinción entre empleados, demandantes y activadores de alertas aclara más el alcance de las acciones de los denunciantes.</p> <p>Si no se distingue entre quien revela irregularidades en su condición de trabajador y quien lo hace en condición de ciudadano, cliente o habitual, es imposible proporcionar una protección adecuada a los trabajadores denunciantes de irregularidades. También hace imposible prescribir qué vías y canales de divulgación son apropiados para unos y otros (Internacional de Servicios Públicos, 2016).</p> |

## 2.2 Panorama general de los actuales marcos jurídicos en materia de protección de denunciantes de irregularidades

Hasta la fecha no existe una norma internacional única para la protección de denunciantes, aunque en varios tratados vigentes relativos a prácticas deshonestas se hace referencia a la protección de denunciantes.

En algunas Convenciones, en particular las relativas a la lucha contra la corrupción, se hace referencia a la protección de los denunciantes, por ejemplo:

- La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2003 (UNODC, 2004)<sup>4</sup>, cuyo objeto es promover y reforzar las medidas de prevención y lucha contra la corrupción, y su correspondiente *Guía de recursos sobre buenas prácticas en la protección de los denunciantes* (UNODC, 2015);
- La Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos de 1996, que promueve y fortalece el desarrollo de sistemas para la “protección de los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno” (Organización de los Estados Americanos, 1996)<sup>5</sup>;
- La Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción de 2003<sup>6</sup>, que promueve el fortalecimiento y el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción y los delitos conexos en los sectores público y privado.

Los instrumentos de derecho indicativo, como los siguientes, asesoran y orientan a los países en la adopción de posibles medidas.

- Recomendación de 1998 de la OCDE sobre la mejora de los comportamientos éticos en el servicio público, que incluye los Principios apropiados para favorecer la gestión de la ética en el servicio público (OECD, 2000, págs. 75-76). Estos principios son los siguientes.
  - o Las normas éticas para el servicio público deberían ser claras.
  - o Las normas éticas deberían reflejarse en el marco jurídico.
  - o Los funcionarios públicos deberían poder acceder a las directrices éticas.

---

<sup>4</sup> La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción ha sido ratificada o aceptada por 186 Miembros que son parte (Estados y territorios no metropolitanos).

<sup>5</sup> La Convención Interamericana contra la Corrupción ha sido ratificada o aceptada por 36 Gobiernos.

<sup>6</sup> La Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción cuenta con 40 de las 55 adhesiones posibles.

- o Los funcionarios públicos deberían conocer sus derechos y obligaciones al destapar irregularidades.
  - o El compromiso político con la ética debería reforzar el comportamiento ético de los funcionarios públicos.
  - o El proceso de toma de decisiones debería ser transparente y abierto al control.
  - o Deberían existir directrices claras en materia de interacción entre los sectores público y privado.
  - o Los directivos, así como las políticas, los procedimientos y las prácticas de gestión, deberían ser ejemplo de ética y promover ésta.
  - o Deberían existir procedimientos y sanciones apropiados aplicables a las malas prácticas.
- La Recomendación de 2003 del Consejo sobre directrices de la OCDE para gestionar conflictos de interés en el sector público establece un código de conducta para los funcionarios públicos y alude a la necesidad de protegerlos en caso de revelación de irregularidades (OCDE, 2003). En América Latina se han celebrado varias cumbres para examinar medidas para su aplicación, y en 2016 México aprobó una Ley General de Responsabilidades Administrativas a tal efecto. España está considerando en la actualidad aplicar tal medida (Congreso de los Diputados, 2019).
  - La Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) adoptó en 2004 el Compromiso de Santiago para Combatir la Corrupción y Garantizar la Transparencia y el Curso de Acción de la APEC para Combatir la Corrupción y Garantizar la Transparencia. En 2007, la APEC adoptó su Código de Conducta Anticorrupción para los Negocios, que aboga por disponer de canales internos seguros y accesibles a través de los cuales los empleados y otras personas puedan plantear sus inquietudes e informar confidencialmente sobre circunstancias sospechosas. En 2014 la APEC aprobó la Declaración de Beijing sobre la Lucha contra la Corrupción, que incluía el compromiso de los Estados miembros de proteger a los denunciantes.
  - Las Directrices sobre denuncias de la Cámara de Comercio Internacional (CCI) (CCI, 2008) y la Política de la CCI sobre denuncia de irregularidades y protección de los denunciantes (ICC, 2014) alientan a las empresas a establecer mecanismos internos de notificación que promuevan la denuncia de irregularidades y protejan a los denunciantes de cualquier forma de represalia.
  - En 2018, los Jefes de Estado participantes en la Octava Cumbre de las Américas firmaron el Compromiso de Lima: Gobernabilidad Democrática frente a la Corrupción, mediante la cual acordaron adoptar una serie de medidas para combatir la corrupción, varias de las cuales incluían la protección de los trabajadores que informaban sobre conductas financieras irregulares (Organización de los Estados Americanos, 2018). Entre ellas figuran medidas para fortalecer los canales de denuncia de posibles actos de corrupción; proteger a los denunciantes, testigos e informantes de actos de corrupción frente a acciones intimidatorias y represalias; proteger a los servidores públicos,

incluidos aquellos involucrados en hacer cumplir la ley, la investigación, el enjuiciamiento y la sanción de los actos de corrupción; facilitar la labor de los observatorios ciudadanos; y consolidar la autonomía de los órganos de control superior, entre otras medidas.

- El 29 de junio de 2019, el Grupo de los Veinte (G20) adoptó sus Principios de alto nivel para la protección efectiva de los denunciantes, cuyo objetivo es "proporcionar directrices a los responsables del establecimiento y funcionamiento de los marcos para la protección de los denunciantes en el sector público a nivel nacional y, de conformidad con los sistemas jurídicos nacionales, a nivel subnacional y, si procediere, en el sector privado" (G20, 2019). Esta acción la habían pedido organizaciones de la sociedad civil y sindicatos de los Estados miembros del G20 (C20 Engagement Group, 2019). En el documento se exhorta, entre otras cosas, a la protección de una amplia variedad de informantes, a definir de manera amplia el término represalias, a que se establezcan canales visibles para la presentación de denuncias y a que se preste el debido apoyo a los denunciantes y se garantice la confidencialidad y la aplicación efectiva de esas medidas de protección.

A nivel nacional, la mayoría de los países cuentan con disposiciones legislativas que abordan directa o indirectamente la protección de los denunciantes. Pero solo unos pocos tienen leyes consagradas al tema, y el resto se caracteriza por la dispersión de las disposiciones en diferentes códigos y leyes. Los marcos legislativos para la protección de los denunciantes comprenden leyes o códigos del trabajo, leyes o códigos penales, leyes de competencia, leyes anticorrupción y leyes de funcionarios públicos, muchas de ellas basadas en los instrumentos internacionales enumerados anteriormente (OCDE, 2016, pág. 4). He aquí algunos ejemplos:

- La Ley Fundamental sobre la Libertad de Expresión de la Constitución de Suecia, que reconoce a los ciudadanos amplios derechos para publicar información y protege el anonimato y la confidencialidad de los denunciantes (Gobierno de Suecia, 1991);
- El Código Penal Federal (Gobierno de México, 2010), que tipifica como delito las represalias contra los denunciantes que presenten denuncias en el sector público, y la Ley General de Responsabilidades Administrativas (Gobierno de México, 2017), que considera que la revelación de la identidad de un denunciante es una violación grave;
- El Título 18 del Código de Derecho y Procedimiento Penal de los Estados Unidos, que tipifica como delito las represalias contra los denunciantes (Gobierno de los Estados Unidos de América, 1948);
- La legislación italiana del trabajo, que protege del despido a los denunciantes (Gobierno de Italia, 2017);
- En la India, el artículo 11.2) de la Ley de Protección de Denunciantes establece que la carga de la prueba recae en la autoridad pública (Gobierno de la India, 2014).

Además, se han aprobado leyes, incluso sectoriales, consagradas a la protección de los denunciantes. La OCDE cita las siguientes legislaciones como las más completas del mundo (OECD, 2014).

- **Australia.** La Ley de revelaciones de información de interés público de 2013 rige la revelación e investigación de las irregularidades y la mala administración, garantizando la inmunidad de los denunciantes frente a responsabilidades y su protección frente a represalias y a la revelación de su identidad (Gobierno de Australia, 2013).
- **Canadá.** La Ley de 2005 sobre la protección de funcionarios que revelen actos reprobables establece procedimientos para la revelación de irregularidades en el sector público, incluida la protección de las personas que revelen irregularidades frente a represalias tales como medidas disciplinarias, degradaciones, terminación de la relación de trabajo y toda medida que afecte negativamente a las condiciones de empleo o de trabajo de la persona que denuncie irregularidades (Gobierno del Canadá, 2018).
- **República de Corea.** La Ley de protección de denunciantes de irregularidades en aras del interés general de 2011 protege y garantiza la seguridad personal de los denunciantes (Gobierno de la República de Corea, 2017).
- **Estados Unidos.** La Ley de protección de denunciantes de irregularidades de 1989 se complementa con las Leyes Sarbanes-Oxley y Dodd-Frank, centradas en el sector privado (véase la sección *infra*) (Gobierno de los Estados Unidos de América, 1989, 2002, 2010).
- **Japón.** La Ley de protección de denunciantes de irregularidades núm. 122, de 2004, protege del despido a los denunciantes y establece normas que protegen la vida, la integridad, el patrimonio y otros intereses de los denunciantes (Gobierno del Japón, 2004).
- **Nueva Zelandia.** La denuncia de irregularidades está amparada por la Ley de 2000 sobre revelaciones protegidas (Gobierno de Nueva Zelanda, 2000).
- **Países Bajos.** La Ley de la Casa para Denunciantes (Wet Huis voor klokkenluiders), de 1 de julio de 2016, obliga a las empresas que emplean a 50 o más trabajadores a instaurar una política interna de denuncia de irregularidades. La Ley creó una "casa para denunciantes" en la que los empleados de los sectores público y privado pueden denunciar violaciones de las normas, riesgos para la salud y el medio ambiente y amenazas para el funcionamiento de los servicios públicos o las empresas. La ley prohíbe las represalias si el empleado obró con el convencimiento razonable de que su informe fue veraz. De acuerdo con la ley, entre los empleados se cuentan los autónomos, los aprendices o los voluntarios. La legislación neerlandesa también prevé el consentimiento obligatorio del comité de empresa en la adopción de la política (Gobierno de los Países Bajos, 2016).
- **Reino Unido.** La denuncia de irregularidades está amparada por la Ley de revelaciones de información de interés público de 1998 (véase la sección *infra*) (Gobierno del Reino Unido, 1998).

Además, en 2007 Chile aprobó una ley que protege a los funcionarios públicos que denuncian irregularidades y violaciones del principio de probidad, prohibiendo suspensiones o despidos

hasta que el informe haya sido tratado plenamente (Gobierno de Chile, 2007). Sin embargo, para ello el denunciante debe revelar su identidad.

Aparte de la legislación, los códigos y directrices de buen gobierno corporativo, si bien no son vinculantes, se consideran complementarios. Ejemplos de ello son el Código de buen gobierno corporativo neerlandés, que fomenta y regula la denuncia de irregularidades en las empresas.

### **3. Marco analítico para evaluar las legislaciones regionales y nacionales**

Aunque más adelante analizaremos en profundidad los marcos jurídicos regionales y nacionales (en estudios de casos), presentamos un marco analítico para tratar en detalle los diferentes aspectos que se han de cubrir, utilizando algunas legislaciones como ejemplos.

#### **3.1 Alcance de la protección**

##### **3.1.1 ¿A quién se protege?**

La legislación nacional sobre denuncia de irregularidades se ha transformado, pasando de disposiciones aisladas en diferentes tipos de códigos a leyes generales independientes o leyes sectoriales. En cuanto a la cobertura de la protección, se ha hecho más habitual el llamado “enfoque sin lagunas”, especialmente entre los países que cuentan con leyes generales de protección de denunciantes (OECD, 2014). En esencia, la protección debería ampliarse con carácter general para garantizar que esté cubierta toda clase de interesados.

Por ejemplo, las leyes del Reino Unido sobre los denunciantes de irregularidades para los empleados del sector público son particularmente exhaustivas, pues abarcan explícitamente a contratistas, trabajadores temporales, consultores y proveedores (Gobierno del Reino Unido, 1998). Las leyes de Alemania, Australia, el Canadá, Eslovenia, Estonia, Francia, Hungría, Irlanda, México, Nueva Zelanda, el Perú, Portugal y la República de Corea van un paso más allá de la legislación del Reino Unido al incluir también a los antiguos empleados (OECD, 2014). Sin embargo, no están cubiertos los consultores ni los empleados extranjeros radicados fuera del país. Además, en algunos países, como el Japón, la República de Corea, Sudáfrica y el Reino Unido, la legislación que se ocupa del tema cubre explícitamente a los trabajadores del sector privado. La Ley Sarbanes-Oxley de 2002 de los Estados Unidos protege a los empleados de las empresas que cotizan en bolsa, mientras que la Ley Dodd-Frank de 2010 protege a las personas que denuncian fraudes de valores ante la Comisión de Valores y Bolsa (SEC) (Gobierno de los Estados Unidos de América, 2002, 2010). Este enfoque no es corriente, pues la mayor parte de las disposiciones legales que protegen a los trabajadores del sector privado tienden a expresarse como medidas de estímulo, como sucede con el Código de buen gobierno corporativo neerlandés (MCCG, 2016) y el Código de buen gobierno corporativo de Singapur (Gobierno de Singapur, 2018). En estos códigos únicamente se alienta a las empresas a instaurar políticas y mecanismos internos de denuncia de irregularidades sin hacerlos vinculantes ni disponer recompensas e incentivos.

En particular, el artículo 2.6.1 del Código de buen gobierno corporativo neerlandés establece lo siguiente: "El consejo de administración debería velar por que los empleados puedan presentar una denuncia sin poner en peligro su situación legal." El Código de buen gobierno corporativo de Singapur, a su vez, establece en su disposición 10.1 f) que las empresas deben establecer un comité de auditoría responsable de "revisar su política y disponer lo necesario para que las preocupaciones sobre posibles irregularidades en la presentación de informes

financieros u otros asuntos se planteen de manera segura, se investiguen de forma independiente y se les dé un seguimiento adecuado".

Sin embargo, es importante señalar que, como resultado del enfoque sin lagunas, ninguna de las legislaciones analizadas como parte de este estudio protege explícitamente a los trabajadores de los sectores público y privado entre cuyas funciones figura la de denunciar irregularidades. Estos trabajadores constituyen "islas de honradez" y ayudan a vigilar no solo el flujo de dinero en los servicios públicos y financieros sino también el comportamiento ético de quienes tienen la responsabilidad de procurar el buen uso de las finanzas públicas (Taub, 2016). Estas islas de honradez pueden contribuir a que los funcionarios públicos y de entidades privadas no derrochen gastos, haciendo observar directrices y procedimientos estrictos en materia de adquisiciones y rindiendo cuentas de los fondos desembolsados (incluidos los procedentes de la financiación o la ayuda internacionales) (Ndikumana, 2006, págs. 26 y 27). Algunas de estas ocupaciones se enumeran en el cuadro 3.1.

**Cuadro 3.1 Lista ilustrativa de ocupaciones que constituyen “islas de honradez” y funciones conexas**

| Ocupación                                                                                                                                                                     | Funciones                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Contralores, auditores, auditores generales, incluido cualquier agente de auditoría o consultor especializado autorizado por los contralores, auditores o auditores generales | <p>Auditar las instituciones financieras y presentar informes a las autoridades reguladoras (por ejemplo, la Autoridad federal de vigilancia de los mercados financieros de Suiza, la Junta de Servicios Financieros de Sudáfrica)</p> <p>Auditar las cuentas públicas</p> <p>Informar sobre gastos no autorizados u otras irregularidades</p>                                                                                                                                                                                                                                    |
| Auditores internos y externos                                                                                                                                                 | <p>Examinar y evaluar los procedimientos empresariales, los estados financieros y los sistemas conexos de control</p> <p>Informar de irregularidades o de cualquier debilidad notable de control y supervisar la aplicación de las recomendaciones de auditoría</p> <p>Promover controles eficaces a un costo razonable</p> <p>Examinar y evaluar la idoneidad, adecuación y aplicación en materia de autorización de controles financieros y no financieros</p>                                                                                                                  |
| Inspectores de bancos                                                                                                                                                         | Llevar a cabo inspecciones de la totalidad o parte de los negocios de un banco o de una mutua bancaria                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Contables (esto es, jefes de departamento, jefes de compras y oficiales de compras) de varios ministerios y departamentos de la administración pública                        | <p>Informar por escrito cuando se descubra que ha habido gastos no autorizados, irregulares o infructuosos y despilfarros, sobre los detalles de esos gastos a la tesorería correspondiente y, en caso de irregularidades en los gastos para la adquisición de bienes o servicios, informar también a la junta de licitación correspondiente.</p> <p>Garantizar que el departamento, entidad comercial o institución constitucional tenga y mantenga un sistema adecuado de adquisiciones y aprovisionamiento que sea justo, equitativo, transparente, competitivo y rentable</p> |
| Contable general                                                                                                                                                              | <p>Elaborar y gestionar las cuentas y garantizar la custodia, seguridad e integridad de los fondos públicos</p> <p>Contabilizar los ingresos públicos fiscales y no fiscales</p> <p>Contabilizar los ingresos obtenidos por la enajenación de los activos y bienes de titularidad pública excedentes u obsoletos</p>                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Responsables del control                                                                                                                                                      | <p>Planificar y controlar la recaudación de ingresos y el gasto de los fondos públicos</p> <p>Adoptar medidas inmediatas y apropiadas en relación con las observaciones y recomendaciones internas y externas</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

| Ocupación                                                                                                                                      | Funciones                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                | <p>Garantizar el cumplimiento de lo prescrito por la legislación nacional en materia de adquisiciones</p> <p>Impedir irregularidades y derroches en el gasto, malversación de fondos, robo o pérdidas debidas a conducta negligente o delictiva e inmediatamente informar por escrito a la autoridad competente sobre los detalles de tal derroche, malversación, robo o pérdida</p> <p>Evitar que los gastos públicos superen los fondos consignados por el parlamento</p>                                                                                                        |
| Oficiales contables                                                                                                                            | <p>Tomar medidas eficaces y apropiadas para impedir cualquier gasto no autorizado o irregular y que suponga un derroche</p> <p>Recolectar y aportar comprobantes de la totalidad de los fondos públicos y rendir cuenta de éstos</p> <p>Elaborar y presentar al responsable de control informes de gestión financiera con periodicidad mensual, trimestral, semestral y anual</p>                                                                                                                                                                                                  |
| Controlador de la auditoría interna                                                                                                            | <p>Realizar auditorías de riesgo en materia financiera, de cumplimiento, de rendimiento, de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), forenses y cualquier otra auditoría especializada con respecto a entidades públicas</p> <p>Auditar sistemas de gestión que tienen relación con las acciones, las participaciones y los bienes de titularidad pública</p> <p>Supervisar oportunamente la verificación de las existencias y los activos a fin de garantizar la rendición de cuentas y la optimización de los recursos en la gestión de los activos públicos</p> |
| Verificadores de existencias                                                                                                                   | <p>Verificar las existencias y los activos públicos a fin de asegurar la transparencia y la rendición de cuentas</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Empleados de instituciones especializadas del Estado como comisiones anticorrupción, por ejemplo la Comisión Central de Vigilancia de la India | <p>Prevenir la corrupción en los organismos públicos y privados y tomar para ello medidas que sean necesarias y eficaces</p> <p>Recibir e investigar denuncias de prácticas presuntamente corruptas o sospechosas de corrupción y enjuiciar a los infractores</p> <p>Investigar la conducta de todo funcionario público que, en opinión del órgano de supervisión, pueda tener relación con prácticas corruptas o propiciarlas</p>                                                                                                                                                 |

### **3.1.2 Alcance material**

Al igual que en el caso de la cobertura de la protección, algunos países también han adoptado un enfoque sin lagunas relativo al alcance del objeto de esa protección. Por ejemplo, la Ley de protección del denunciante del Japón enumera explícitamente las violaciones de la legislación alimentaria, sanitaria, de seguridad y medioambiental (Gobierno del Japón, 2004). Del mismo modo, la Ley de protección de denunciantes de irregularidades en aras del interés general de la República de Corea enumera las violaciones relacionadas con la salud, la seguridad pública, el medio ambiente, los intereses de los consumidores y la competencia leal (Gobierno de la República de Corea, 2017).

Con el fin de lograr un equilibrio entre evitar denuncias falsas e infundadas y fomentar la denuncia efectiva de irregularidades, algunos países, como el Reino Unido (Ley de revelaciones de información de interés público, 1998)<sup>7</sup> y los Estados Unidos (Ley de protección de denunciantes de irregularidades, 1989)<sup>8</sup>, han establecido requisitos mínimos para tener derecho a la protección. Este es también el caso de Nueva Zelanda, que define la "irregularidad grave" partiendo de la lista de condiciones establecidas en la Ley de 2000 sobre revelaciones protegidas. El Canadá, a su vez, establece los siguientes criterios para definir el objeto de la información de un denunciante como "mala gestión flagrante", lo que confiere al denunciante derecho a protección:

- asuntos de importancia significativa;
- errores cuya gravedad nadie pueda rebatir razonablemente;
- irregularidades o negligencias que sobrepasan lo leve;
- gestión inoperante que genera un riesgo sustancial de que tenga importantes efectos negativos en la capacidad de una organización, oficina o dependencia de llevar a cabo su mandato;
- la naturaleza deliberada de la irregularidad;
- el carácter sistemático de la irregularidad.

## **3.2 Hechos que activan la protección**

El debate actual sobre la protección de los denunciantes trata de encontrar un equilibrio entre, por un lado, la necesidad de proteger la libertad de información y, por otro, la necesidad de proteger la privacidad de la información, así como la lealtad que se espera de los empleados (Soltes, 2012). Tal es el contexto en el que las legislaciones han intentado definir lo que

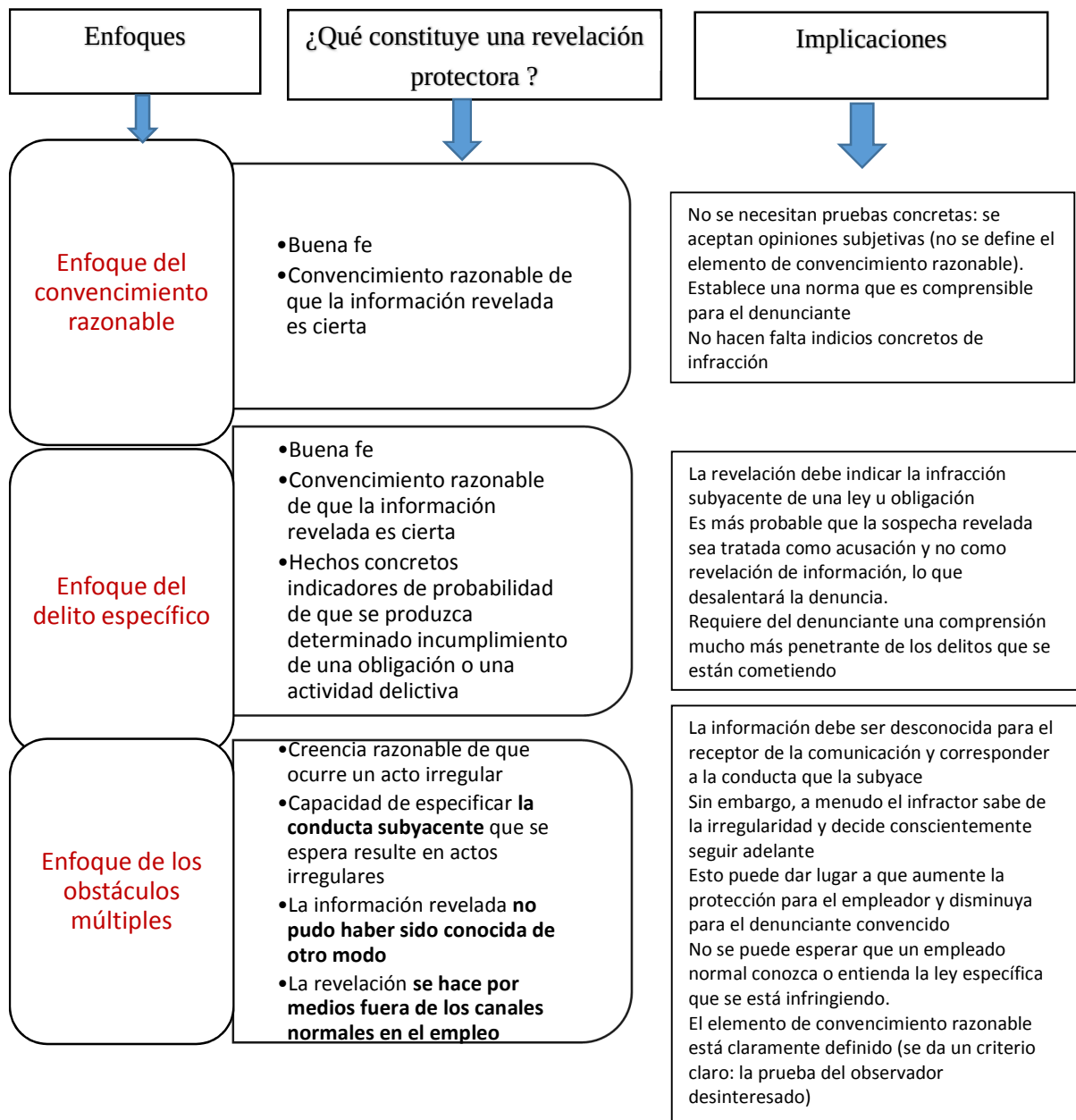
---

<sup>7</sup> Para ser tomada en cuenta, la revelación estará relacionada con delitos penales, incumplimientos de obligaciones legales, errores judiciales, peligros para la salud y la seguridad y daños ambientales.

<sup>8</sup> Violaciones definidas como "mala gestión flagrante, derroche grave de fondos, abuso de autoridad o peligro sustancial y específico para la salud o la seguridad pública", y no violaciones "triviales".

constituye un hecho activador de la protección. Sin entrar en detalles en este complejo debate, en la figura 3.1 se ofrece un panorama de conjunto.

**Gráfico 3.1 Hechos que activan la protección**



Fuente: Adaptación a partir de Soltes, 2012.

### 3.3 Elementos de la protección

Antes de proceder en el capítulo 4 a un análisis de los estudios de caso seleccionados, en los apartados que siguen se describirán los elementos más comunes que encontramos en la legislación estudiada.

### **3.3.1 Protección frente a represalias**

De los estudios se desprende que el temor a la retorsión o a represalias ha sido el principal elemento que disuade de denunciar irregularidades (Internacional de Servicios Públicos, 2016; Belecky, Singh y Moreto, 2018). Para proteger a los denunciantes contra las represalias, se han establecido varios mecanismos. La legislación se centra en proporcionar una protección extensa contra la discriminación y las medidas de represalia. Por ejemplo, la Ley Sarbanes-Oxley de los Estados Unidos, el título 18 del Código de los Estados Unidos, la Ley de protección de denunciantes de irregularidades en aras del interés general de la República de Corea, la Ley irlandesa de 2010 sobre prevención de la corrupción (enmendada) y la Ley de 2005 del Canadá sobre la protección de funcionarios que revelen actos reprobables (enmendada en 2018), tipifican explícitamente como delito las represalias contra los denunciantes en forma de suspensión, degradación o despido, ya se hagan efectivos o se amenace con hacerlo. La legislación irlandesa también prohíbe las siguientes formas de represalia (Gobierno de Irlanda, 2010, 2014):

- transferencia de funciones, cambio de lugar de trabajo, rebaja de sueldos o cambio de horario de trabajo;
- imposición o administración de cualquier disciplina, amonestación u otra sanción (incluida una sanción pecuniaria);
- trato injusto, por ejemplo ser seleccionado para el despido;
- coacción, intimidación u acoso;
- discriminación, perjuicio o tratamiento negativo;
- lesión, daño o pérdida;
- amenazas de represalias.

Las leyes de Australia, los Estados Unidos y la República de Corea también prevén mecanismos de protección contra una lista completa de medidas adversas que, además de las mencionadas anteriormente, incluyen reprimendas (en el caso de la legislación de los Estados Unidos) y desventajas financieras o administrativas (en el caso de la legislación de la República de Corea).

Los mecanismos de protección más comunes son los siguientes.

- Protección contra la responsabilidad penal y civil (por ejemplo, Australia, Irlanda, Nueva Zelandia y la República de Corea), aunque existen excepciones importantes, como en el notable caso de los Estados Unidos, donde la revelación de información clasificada está tipificada como delito (Gobierno de Australia, 2013; Gobierno de Irlanda, 2010, 2014; Gobierno de Nueva Zelandia, 2000; Gobierno de la República de Corea, 2017).
- La carga de la prueba puede reducirse, como en el caso de la Ley de integridad y de prevención de la corrupción de Eslovenia, 2010, o desplazarse a favor del empleado, como en el caso de la Ley de protección de denunciantes de irregularidades de los

Estados Unidos, 1989 (Gobierno de Eslovenia, 2010; Gobierno de los Estados Unidos de América, 1989).

- Como última línea de defensa es habitual que, cuando ha habido represalias, un tribunal imponga medidas de recurso o provisionales en forma de ayuda a corto plazo o de indemnización por pérdidas, daños o lesiones, ya sea antes de que se formule la denuncia o mientras aún se está formulando o procesando, ya que los procedimientos judiciales pueden prolongarse mucho y poner en peligro la situación económica de los denunciantes.

### **3.3.2 Canales de denuncia**

La protección que se ofrece sigue mecanismos y procedimientos que, en teoría, deberían establecerse de forma clara y explícita. En la práctica, los canales de denuncia comprenden generalmente uno o más de ellos, tanto internos como externos, tendiéndose en general a estimular que se dé prioridad a la denuncia interna; es decir, los denunciantes utilizarían los canales externos solo después de haber recurrido sin éxito a los internos. Este es el caso de la Ley de 1998 del Reino Unido sobre revelaciones de información de interés público, que estableció un enfoque por niveles, según el cual "cada nivel exige ir subiendo a un umbral más alto de satisfacción de condiciones para que el denunciante reciba protección" (OECD, 2010, párr. 29). La nueva Directiva de la Unión Europea propone el mismo sistema de tres niveles, con:

- canales internos de notificación;
- notificación a las autoridades competentes: si los canales internos no funcionan o no puede esperarse razonablemente que funcionen (por ejemplo, si el uso de canales internos pudiera poner en peligro la eficacia de las investigaciones por parte de las autoridades competentes);
- notificación a los medios de comunicación o al público si no se adoptan medidas adecuadas tras la notificación a través de otros canales, o en caso de peligro inminente o manifiesto para el interés público o daños irreparables" (Comisión Europea, 2018).

Esta legislación también establece obligaciones de notificación aplicables a las autoridades y las empresas, que tendrán que responder y dar curso a las notificaciones de los denunciantes de irregularidades en el plazo de tres meses en el caso de los canales internos de notificación (Comisión Europea, 2018). Además, tanto las empresas como los gobiernos han establecido algunas líneas directas, como la de la Oficina del Denunciante de la SEC en los Estados Unidos y la línea directa de la República de Corea, que se encuentra albergada en la Comisión de Lucha contra la Corrupción y de Derechos Civiles. El anonimato no está sistemáticamente garantizado en las leyes arriba mencionadas.

### **3.3.3 Anonimato**

Sin embargo, la mayoría de las leyes de protección de denunciantes sí contienen cláusulas de confidencialidad para proteger su identidad, llegando incluso a señalar como delito la publicación deliberada del nombre de un denunciante. Así ocurre en Australia, la República de

Corea y Túnez, que imponen penas que van de los seis meses a los tres años. Por otra parte, la ausencia de cláusulas de anonimato o su escasa fuerza suelen obrar contra el objetivo que se persigue con la protección de los denunciantes, como es el caso de la Ley irlandesa sobre prevención de la corrupción (enmendada), que obliga a los denunciantes a revelar su identidad para que la denuncia tenga validez; lo mismo ocurre cuando se denuncian actividades ilegales al Banco Central de Irlanda. Varias ONG, como Transparencia Internacional, han advertido de que esta disposición desalienta a las personas que pudieran denunciar y las pone en peligro, ya que en ocasiones su identidad se puede deducir de la información notificada.

### **3.3.4 Mecanismos de aplicación**

Para poner en marcha estos mecanismos, una buena práctica consiste en establecer organismos independientes encargados de recibir e investigar las quejas de los denunciantes y de proporcionarles medios de recurso. Según Latimer y Brown (2008), podría tratarse, por ejemplo, de:

- “autoridades competentes”, organismo u órgano administrativo, agencia para revelaciones de información de interés público sobre irregularidades;
- agencias públicas de empleo o una "persona indicada";
- el Auditor General;
- el Consejo;
- órganos de lucha contra la corrupción;
- el Defensor del Pueblo;
- la policía y el Director del Ministerio Público, cuando proceda;
- el Protector Público<sup>9</sup>, como en el caso de Sudáfrica;
- los organismos pertinentes encargados de las políticas;
- los sindicatos.

Por ejemplo, el Reino Unido ha creado la Comisión de la Administración Pública, en la que todo funcionario puede plantear directamente sus preocupaciones si el departamento al que pertenece no ha adoptado ninguna medida adecuada. La Oficina del Consejero Especial de los Estados Unidos tiene la misma función, mientras que la Oficina del Denunciante de la SEC, establecida en el marco de la Ley Dodd-Frank, se ocupa de las denuncias de irregularidades en

---

<sup>9</sup> “El Protector Público es una institución independiente establecida en virtud del artículo 181 de la Constitución, cuyo mandato consiste en apoyar y fortalecer la democracia constitucional. Como órgano supremo de supervisión administrativa, el Protector Público está facultado para investigar, notificar y reparar conductas indebidas en todos los asuntos estatales. El Protector Público debe ser accesible a todas las personas y comunidades. Toda persona podrá presentar reclamaciones al Protector Público” (Public Protector South Africa, 2019).

los servicios financieros y determina, como se dijo más arriba, si el denunciante reúne las condiciones para recibir una recompensa monetaria en función de la información revelada.

Del mismo modo, otra medida habitual es la posibilidad de revisión judicial, reconociendo a los denunciantes su pleno derecho de apelación. Esta medida ha sido adoptada por el Reino Unido (Tribunal de Empleo) y los Estados Unidos (Consejo de Protección de Sistemas de Ascensos por Mérito, organismo cuasi judicial que trabaja para proteger de las represalias a los empleados federales). En el caso de los Estados Unidos, el Consejo garantiza la eficacia del proceso judicial dado lo delicado y urgente de la cuestión, pues con frecuencia hace falta ofrecer protección inmediatamente después de presentar la denuncia.

### **3.3.5 Incentivos y compensaciones económicas**

Más allá de la confidencialidad, algunas leyes, como la Ley de denuncias falsas de los Estados Unidos (Gobierno de los Estados Unidos de América, 1863) y la Ley Dodd-Frank y la Ley de protección de denunciantes de irregularidades en aras del interés general de la República de Corea, permiten a los organismos gubernamentales (la Comisión de Valores y Bolsa de los Estados Unidos y la Comisión Coreana de Lucha contra la Corrupción y de Derechos Civiles, respectivamente) ofrecer recompensas monetarias a los denunciantes de irregularidades. En los Estados Unidos se puede recompensar a las "personas que, reuniendo las condiciones, presenten información original de alta calidad que permita a la Comisión poder ejecutar una medida por la que se ordenen sanciones por un monto superior a 1.000.000 de dólares. Las recompensas oscilan entre el 10 y el 30 por ciento de los fondos recaudados"<sup>10</sup>. Además, toda persona puede entablar una acción civil por infracción de la Ley de reclamaciones falsas (False Claims Act) en nombre del Gobierno, y el denunciante tiene derecho a una recompensa de entre el 15 y el 30 por ciento de los ingresos debidos a la acción o a la resolución de la reclamación (Gobierno de los Estados Unidos de América, 2015). El sistema de "recompensas" de la República de Corea contempla una recompensa económica a los denunciantes cuya revelación dé lugar a la recuperación de fondos públicos malversados o a un aumento de los ingresos de las instituciones públicas, o que contribuya a consolidar el interés general. El sistema otorga recompensas económicas de hasta el 20 por ciento de la cantidad obtenida, hasta un límite de 200 millones de won de la República de Corea, a cualquier persona que revele que "recibió dinero u otros objetos de valor" (OHCHR, 2011).

### **3.3.6 La noción de "buena fe"**

El requisito de que las revelaciones de los denunciantes se hagan de "buena fe" es un componente principal de buena parte de la legislación sobre protección de denunciantes. Por tanto, solo se ofrece protección si el denunciante actúa con el convencimiento, "razonablemente motivado", de que ha habido infracción o incumplimiento. La protección se concede si se cumple la condición antes mencionada, incluso si la denuncia es infundada. Habitualmente los

---

<sup>10</sup> United States Securities and Exchange Commission, Office of the Whistleblower:  
<https://www.sec.gov/whistleblower>.

tribunales suelen tener en cuenta y examinar las denuncias por intento de dañar al empleador o de abusar de los procedimientos de notificación, o usarlos indebidamente, para obtener provecho. No se concederá protección a quienes hagan afirmaciones que se hayan demostrado falsas.

Con el requisito de buena fe se pretende que los empleadores se centren en corregir las irregularidades alegadas teniendo presente el interés público. Además, a los denunciantes "se les debería permitir que aporten las pruebas de que puedan disponer por medios legales en el curso de su trabajo, pero no se les debería alentar a que actúen ilegal o indebidamente para aportarlas" (Chêne, 2009, pág. 4).

Por otro lado, no necesariamente se considera que son falsas las afirmaciones de quienes las hacen con segundas intenciones. Por ejemplo, el sistema nacional de protección de denunciantes del Reino Unido permite proteger a quienes obren con segundas intenciones en caso de no haber falsedad en su afirmación, aunque no les concede recompensas económicas (OECD, 2014).

La Recomendación del Consejo de Europa sobre la protección de los denunciantes de irregularidades no incluía un requisito de buena fe con el fin de "excluir que la motivación del denunciante por haber hecho la denuncia o la revelación, o su buena fe al hacerlo, pueda resultar pertinente a la hora de decidir si el denunciante debe o no ser protegido" (Consejo de Europa, 2014). Sin embargo, las legislaciones nacionales sobre denunciantes incluyen en su mayoría la noción de "buena fe" y se basan en ella, al menos en parte. Aquí se plantea la cuestión de la confusión entre la motivación y la buena fe, ya que "el denunciante podría temer que una denuncia "prematura" se interpretara como un acto de mala fe" (UNODC, 2015).

También es habitual que la normativa invierta la carga de la prueba, de modo que el empleador tenga que probar la alegación de falta de buena fe. Cuando esto se logra, algunos países (por ejemplo, la India y los Estados Unidos) han previsto sanciones penales.

Este marco analítico se utilizará para el análisis de países en el capítulo 4. En el cuadro 3.2 se ofrece un panorama general del marco y los criterios pertinentes sobre la base de una adaptación del sistema utilizado por Transparencia Internacional (Wolfe *et al.*, 2014).

**Cuadro 3.2 Marco analítico**

| Áreas                                                        | Criterio                                                    | Descripción                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ámbito de la protección: quién está protegido                | Amplia cobertura de organizaciones                          | Cobertura extensa de las organizaciones del sector                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|                                                              | Definición amplia de denunciantes de irregularidades        | Definición amplia de los denunciantes cuyas revelaciones están protegidas (incluye, por ejemplo, a empleados, contratistas, voluntarios y otras personas con información privilegiada)                                                                                                                                                  |
| Ámbito de la protección: materia protegida                   | Definición amplia de irregularidades denunciables           | Definición amplia de irregularidades denunciables que suponen un daño o amenaza para el interés público (incluye la corrupción, las malas prácticas financieras y otras infracciones legales, normativas y éticas)                                                                                                                      |
| Elementos de protección: protección frente a las represalias | Protección amplia frente a las represalias                  | Las protecciones cubren una amplia variedad de actos de represalia y consecuencias negativas (por ejemplo, exención de responsabilidad legal, protección frente al enjuiciamiento, a las represalias directas, a decisiones negativas para el empleo, al acoso)                                                                         |
|                                                              | Medios de recurso amplios frente a las represalias          | Recursos por la vía civil o laboral amplios y accesibles para los denunciantes que sufren actos perjudiciales (por ejemplo, derechos de indemnización o medidas cautelares, recayendo de manera realista sobre los empleadores u otros represores la carga de demostrar que el acto perjudicial no estuvo relacionado con la denuncia). |
| Elementos de protección: canales de denuncia                 | Diversidad de canales de denuncia internos y reglamentarios | Toda la variedad de canales de denuncia internos (i.e., de la organización) y de organismos reguladores                                                                                                                                                                                                                                 |
|                                                              | Canales de denuncia externos (terceros, opinión pública)    | Las protecciones se extienden a las mismas revelaciones hechas públicamente o a terceros (revelaciones externas, por ejemplo, a medios de comunicación, ONG, sindicatos, miembros del Parlamento) si las circunstancias lo justifican o lo requieren                                                                                    |
| Elementos de protección: anonimato                           | Disposiciones y protecciones para las denuncias anónimas    | Las protecciones se extienden a las revelaciones hechas de forma anónima, procurando que quien las hace a) pueda informar de forma anónima y b) sea protegido si posteriormente es identificado                                                                                                                                         |
|                                                              | Confidencialidad protegida                                  | Las protecciones comprenden requisitos de confidencialidad para las irregularidades reveladas                                                                                                                                                                                                                                           |

| Áreas                                                | Criterio                                                                     | Descripción                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Elementos de protección:<br>mecanismos de aplicación | Requisito de agotar procedimientos internos de revelación de irregularidades | Requisitos generales para que las organizaciones cuenten con procedimientos internos de revelación de irregularidades (por ejemplo, la obligación de establecer canales de denuncia, de contar con procedimientos internos de investigación y de contar con procedimientos para apoyar y proteger a los denunciantes internos desde el momento de la revelación) |
|                                                      | Sanciones para quienes tomen represalias e incentivos para los denunciantes  | Sanciones penales o disciplinarias razonables a los responsables de las represalias así como recompensas económicas para los denunciantes                                                                                                                                                                                                                        |
|                                                      | Autoridad de supervisión                                                     | Supervisión mediante una investigación independiente del denunciante o a cargo de un organismo o tribunal competente                                                                                                                                                                                                                                             |
|                                                      | Uso transparente de la legislación                                           | Requisitos de transparencia y rendición de cuentas sobre el uso de la legislación (por ejemplo, informes públicos anuales y disposiciones que anulen las cláusulas de confidencialidad en los acuerdos entre empleador y empleado)                                                                                                                               |
| Elementos de la protección: noción de buena fe       | Umbrales de protección                                                       | Umbrales de protección viables (por ejemplo, convencimiento honesto y razonable de que hay irregularidades, incluida la protección por los "errores honestos"; no hay protección por revelaciones o informaciones divulgadas a sabiendas de su falsedad)                                                                                                         |

## **4. Análisis de algunos estudios de casos**

En la siguiente sección se examinan una serie de estudios de casos seleccionados sobre la legislación destinada a proteger a los denunciantes de irregularidades, basados en el marco analítico propuesto anteriormente.

### **4.1 Marco de la Unión Europea (UE) regulador de la protección del denunciante de irregularidades en el sector de los servicios financieros**

La legislación europea actual sobre la protección de denunciantes de irregularidades está fragmentada y su aplicación varía considerablemente entre los Estados miembros de la UE, ya que países como el Reino Unido han adoptado marcos reglamentarios de alcance general, mientras que otros, como Italia, están ampliando lentamente su ámbito de aplicación. La columna vertebral del marco jurídico de la UE sobre la protección de denunciantes está compuesta por los siguientes textos:

- Reglamento (UE) N° 596/2014 de la UE sobre abuso del mercado, relativo al sector de los servicios financieros (Parlamento Europeo, 2014);
- Directiva 2015/2392 relativa al mencionado Reglamento (UE) N° 596/2014 en lo que respecta a la comunicación de posibles infracciones o infracciones reales de dicho Reglamento a las autoridades competentes (Parlamento Europeo, 2015);
- Resolución 2016/2224 (INI) del Parlamento Europeo sobre las medidas legítimas para la protección de los denunciantes de irregularidades que, en aras del interés público, revelan información confidencial sobre empresas y organismos públicos, tanto del sector público como del privado (Parlamento Europeo, 2016);
- Directiva relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, 2019 (Parlamento Europeo, 2019).

Del análisis de los textos mencionados surge un patrón claro que tiende a la necesidad de una legislación para toda la UE consagrada a la protección de los denunciantes y que se aplique tanto al sector público como al sector privado. Ello ha culminado en la adopción de una nueva Directiva en abril de 2019, como se verá más adelante.

#### **4.1.1 Reglamento (UE) N° 596/2014 de la UE sobre abuso del mercado**

El Reglamento establece "un marco normativo común en el ámbito de las operaciones con información privilegiada, la comunicación ilícita de información privilegiada y la manipulación de mercado (abuso de mercado), así como medidas para impedir el abuso de mercado a fin de garantizar la integridad de los mercados financieros de la Unión y reforzar la protección de los inversores y su confianza en esos mercados" (Parlamento Europeo, 2014).

El Reglamento actúa como precursor de la protección de los denunciantes en el sector europeo de los servicios financieros, centrándose exclusivamente en las posibles infracciones relacionadas con el contexto específico del abuso del mercado, por lo que en él no hay detalles en materia de cobertura, procedimientos y medidas de protección.

En el considerando 74 se subraya la importancia del papel de los denunciantes, que ayudan a las autoridades competentes a "detectar y sancionar los casos de operaciones con información privilegiada y de manipulación de mercado", y se estipula brevemente la necesidad de establecer "mecanismos adecuados" para que se pueda alertar de posibles infracciones y proteger a ambas partes implicadas, especialmente en lo que respecta a la seguridad de los datos personales y a las garantías del debido proceso. Además, se exhorta a la adopción de actos de ejecución que especifiquen más los procedimientos relacionados con la comunicación de infracciones y con la correspondiente protección de las personas<sup>11</sup> y los datos personales, como se dijo antes.

#### ***4.1.2 Directiva 2015/2392 relativa al Reglamento (UE) N° 596/2014 en lo que respecta a la comunicación de posibles infracciones o infracciones reales de dicho Reglamento a las autoridades competentes***

Para complementar el Reglamento 596/2014 de la UE y detallar más sus disposiciones en materia de protección de denunciantes, la Directiva 2015/2392 establece procedimientos externos aplicables a las comunicaciones de infracciones y obliga a los Estados miembros a que cuenten con personal especializado y canales de comunicación (es decir, canales de comunicación independientes y autónomos, que sean a la vez seguros y garanticen la confidencialidad), para la recepción y el seguimiento de las comunicaciones de infracciones (Parlamento Europeo, 2015).

La Directiva 2015/2392 tiene un ámbito de aplicación más limitado y es menos detallada que la propuesta de Directiva antes mencionada, y la protección de los empleados que denuncian irregularidades solo adopta la forma de "cooperación e intercambio de información entre las autoridades competentes" asociadas a la protección. A diferencia de su sucesora, no prevé una protección detallada de los datos personales ni del presunto autor, haciendo referencias sin concretar a la necesidad de "procedimientos adecuados". No se ocupa de los procedimientos para las comunicaciones internas ni de cobertura. Solo dispone que las personas que trabajen en virtud de un contrato de trabajo tengan acceso a "información y asesoramiento completos sobre las vías de recurso y procedimientos disponibles en virtud de la legislación nacional" y "asistencia efectiva de las autoridades competentes contra el trato injusto". No se explicitan más disposiciones sobre esa protección. Por ejemplo, la Directiva no exhorta a la protección de los denunciantes de irregularidades frente a las demandas civiles debidas a acuerdos de confidencialidad que son habituales.

#### ***4.1.3 Resolución del Parlamento Europeo 2016/2224 de octubre de 2017***

Ante las críticas formuladas contra el Reglamento 596/2014 y la Directiva 2015/2392, y ante los procedimientos penales y civiles incoados contra los denunciantes, que se exponen más

---

<sup>11</sup> El artículo 32 se las define vagamente como "personas que trabajen en virtud de un contrato de trabajo".

abajo como parte de la jurisprudencia, el Parlamento Europeo adoptó una resolución en la que destaca la necesidad de un marco jurídico unificado y se pide explícitamente la presentación de una propuesta legislativa horizontal a escala de la UE sobre la protección de los denunciantes de irregularidades (Parlamento Europeo, 2017a). Mientras que la legislación nacional de protección de denunciantes se limita a menudo a las comunicaciones sobre actos ilícitos, el Parlamento Europeo presentó la noción de "menoscabo del interés general"<sup>12</sup> como un motivo adicional para presentar la denuncia y pidió que estuviera cubierto en las propuestas de legislación.

La Resolución pide a la Comisión Europea que "presente, antes de finales de año, una propuesta legislativa horizontal por la que se establezca un marco normativo común exhaustivo que garantice un alto nivel de protección general de los denunciantes en la Unión, en el sector público y en el privado y asimismo en las instituciones, nacionales y europeas y en los organismos, oficinas y agencias de la Unión y nacionales pertinentes" (Parlamento Europeo, 2017b).

También señala que "la inexistencia de unos mecanismos de protección claramente identificados [...] obstaculizan la actuación de los denunciantes" y hace hincapié en la necesidad de un "sistema coherente" de procedimientos internos y externos, incluso mediante la creación de un organismo independiente encargado de recoger las denuncias, así como de otro similar de la UE (especialmente en situaciones transfronterizas). También se pide que se designe a una persona encargada específicamente de recoger las denuncias dentro de cada organización y que se dé prioridad a los procedimientos de denuncia internos. Aunque expresa su preocupación por las llamadas cláusulas de silenciamiento y enumera los posibles riesgos de represalias asociados con la denuncia de irregularidades, la resolución no presenta sugerencias generales y concretas de protección aparte de las medidas de apoyo, en concreto las sanciones por represalias, la protección física, incluida la de los familiares, la asistencia jurídica, la ayuda económica e indemnizaciones por daños profesionales. Otras medidas incluyen la no sujeción a procedimientos penales o civiles o a sanciones administrativas o disciplinarias, así como medidas provisionales "para evitar represalias como el despido, hasta que se produzca un resultado oficial de cualquier procedimiento administrativo, judicial o de otro tipo".

También vale la pena señalar que el texto es claro en su énfasis en la función de las autoridades públicas, los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil para ayudar a los denunciantes de irregularidades y crear conciencia sobre los marcos jurídicos vigentes. En concreto, el Parlamento Europeo destaca "la función de las autoridades públicas, los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil para acompañar y ayudar a los denunciantes de irregularidades en sus gestiones dentro de su organización" y subraya "la importancia de la

---

<sup>12</sup> Esta noción incluye, sin limitarse a ello, la corrupción, los conflictos de intereses, el uso ilícito de fondos públicos, las amenazas contra el medio ambiente, la salud, la seguridad pública, la seguridad nacional y la protección de la vida privada y de los datos personales, la elusión fiscal, las violaciones de los derechos de los trabajadores y otros derechos sociales y los ataques contra los derechos humanos.

concienciación de los empleados acerca de los marcos jurídicos vigentes en relación con la denuncia de irregularidades, en cooperación con las organizaciones sindicales".

#### **4.1.4 Hacia un marco “horizontal” de protección: Directiva relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión**

Con el fin de avanzar hacia una ley general para toda la UE sobre este tema, y previas consultas públicas (recuadro 4.1), el Parlamento Europeo adoptó el 16 de abril de 2019 una Directiva que establece "normas mínimas comunes" para la protección de los informantes contra las represalias en determinados ámbitos políticos y sectores, incluidos los servicios financieros (recuadro 4.2). La Directiva está pendiente de aprobación por parte de los ministros de la UE, tras lo cual los Estados miembros de la UE dispondrán de dos años para cumplirla.

##### **Recuadro 4.1 Directiva relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión: cuestiones y problemas relativos a su aplicación**

En las consultas públicas que precedieron a la Directiva relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, solo el 15 por ciento de los encuestados tenía conocimiento de las normas vigentes para la protección de los denunciantes en su país de residencia o establecimiento. La falta de conciencia sobre los derechos y procedimientos entre los posibles denunciantes supone un obstáculo importante para que aumenten las tasas de denuncia.

Otro motivo de preocupación es la capacidad de las instituciones de la UE para hacer cumplir las medidas de protección en caso de represalias. En efecto, aunque la Comisión Europea puede demandar a un Gobierno por incumplimiento de la legislación de la UE, el procedimiento puede ser muy lento. Las dificultades de aplicación pueden deberse a cuestiones estructurales relacionadas con la naturaleza del sistema de la UE, y los Estados no siempre han cumplido las sentencias dictadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos para proteger a los denunciantes.

La Directiva define al denunciante como "una persona física que comunica o revela información sobre infracciones" de la legislación de la UE "obtenida en el marco de sus actividades laborales", y va más allá del ámbito tradicional de la protección de los denunciantes al incluir explícitamente a los trabajadores autónomos y a los accionistas.

La Directiva establece "normas mínimas comunes para la protección de las personas que denuncien" actividades ilícitas o abusos de la ley en relación con infracciones en las siguientes actividades:

- contratación pública;
- servicios financieros, prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo;
- seguridad de los productos;
- seguridad del 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 la intimidad y de los datos personales, así como la seguridad de las redes y de los sistemas de información.

Afecta a las personas que trabajan en el sector privado o público y que obtuvieron información sobre infracciones en un contexto laboral; establece procedimientos para la presentación interna y externa de informes y el seguimiento de los mismos; establece personal encargado específicamente de ocuparse de las denuncias ante las autoridades competentes; expone las condiciones para la protección de los informantes; y detalla tanto las medidas de protección de los denunciantes frente a las represalias como las sanciones por dichas represalias.

**Recuadro 4.2 Condiciones que se han de reunir para recibir protección con arreglo a la propuesta de Directiva relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión**

- La información deberá comunicarse de buena fe, teniendo “motivos fundados para pensar que su denuncia o revelación resultaban necesarias para informar sobre una infracción” contemplada por la Directiva, incluida la revelación de secretos comerciales obtenidos en un contexto relacionado con el trabajo.
- Los Estados miembros promoverán el uso de cauces internos antes de que se recurra a la denuncia externa siempre que pueda ponerse remedio a la infracción internamente de manera efectiva y siempre que el denunciante considere que no hay riesgo de represalias”, pero no se establece la obligatoriedad de protección.
- “Es necesario proteger la revelación pública de información teniendo en cuenta principios democráticos tales como la transparencia y la rendición de cuentas, y derechos fundamentales como la libertad de expresión y la libertad de los medios de comunicación, al tiempo que se encuentra un equilibrio entre el interés de los empresarios en la gestión de sus organizaciones y la defensa de sus intereses y el interés de los ciudadanos en que se le proteja contra toda forma de perjuicio, conforme a los criterios desarrollados en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.”

**Medidas para proteger a los informantes frente a represalias**

- Todas las entidades de 50 o más empleados o los municipios de 10.000 o más habitantes y las entidades cubiertas por una ley aparte de la Unión deberán establecer cauces y procedimientos internos de denuncia en consulta con los representantes de los trabajadores, y se les anima a que establezcan cauces internos para la recepción y el seguimiento de las denuncias.
- Los Estados miembros “pueden decidir si las entidades públicas y privadas y las autoridades competentes aceptan y tramitan denuncias anónimas de infracciones”.
- Los cauces externos de denuncia deberán ser independientes y autónomos, y permitirán la presentación de denuncias por escrito o verbalmente, por vía telefónica u otros sistemas de mensajería de voz y, previa solicitud del denunciante, por medio de una reunión presencial dentro de un plazo.

- “Las personas necesitan protección jurídica específica cuando obtienen la información que transmiten con motivo de sus actividades laborales y, por tanto, corren el riesgo de represalias laborales frente a la persona de la que dependen de hecho a efectos laborales”.
- Esta protección no dependerá de que la información se revele internamente o externamente.
- Las autoridades competentes pondrán a disposición información accesible, amplia e independiente, así como una ayuda eficaz.
- En los procesos ante un órgano jurisdiccional relativos a los perjuicios sufridos por el denunciante, y a reserva de que éste dé motivos razonables para creer que el perjuicio se originó como represalia por haber presentado la denuncia o por la revelación, corresponderá a la persona que haya tomado la medida perjudicial probar que la misma se basó en motivos debidamente justificados
- Debería tenerse acceso, en su caso, a medidas correctoras contra represalias.
- Además de la exención respecto de las medidas, procedimientos y medios de recurso previstos en la Directiva (UE) 2016/943, en los procesos judiciales, incluidos los relativos a difamación, violación de derechos de autor, vulneración de la confidencialidad, o a solicitudes de indemnización basadas en legislación laboral privada, pública o colectiva, los denunciantes tendrán derecho a alegar en su descargo el haber presentado dicha denuncia o revelación de conformidad con esa Directiva.
- Los Estados miembros podrán disponer otras medidas de asistencia y apoyo financiero a los denunciantes en el marco de procesos judiciales.
- Las autoridades competentes deberían velar por que la identidad de los interesados sea protegida.
- Los interesados disfrutarán plenamente de sus derechos de conformidad con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, incluida la presunción de inocencia, el derecho a un medio efectivo de recurso y a un juicio imparcial y al derecho de defensa.

Fuente: Parlamento Europeo, 2019, artículos 5 a 12, 21 y 20 a 22.

En cuanto a las medidas específicas para proteger a los denunciantes, la propuesta de Directiva protege contra las diferentes formas de discriminación y represalias en el lugar de trabajo mediante la prestación de asesoramiento jurídico y la adopción de medidas correctoras (como medidas provisionales y la inversión de la carga de la prueba). También protege a los denunciantes contra las acciones legales tomadas contra ellos fuera de la relación laboral (por ejemplo, difamación, violación de los derechos de autor o violación del secreto), garantiza que los denunciantes no sean responsables de la revelación de información (especialmente en el caso específico de las cláusulas de silenciamiento), y exige sanciones en caso de represalias.

La propuesta de Directiva se basa en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea para garantizar el derecho de las personas acusadas por el denunciante a un juicio

imparcial, y estipula la necesidad de proteger su identidad, como ocurre con las personas que denuncian y con todo el tratamiento de los datos personales.<sup>13</sup>

Sin embargo, aunque la Directiva reconoce claramente el papel de los sindicatos y otras terceras partes, permitiéndoles recibir quejas externas y llamándolos a consulta a la hora de instaurar mecanismos internos de denuncia, no establece una autoridad para toda la UE encargada de recoger las denuncias, como sugería la Resolución 2016/2224. Además, se han planteado algunos problemas, como el de unos cauces de denuncia muy estrictamente jerarquizados, con prioridad para los cauces internos y externos; sobre lo limitado de su alcance a determinados ámbitos de política, comprometiendo la igualdad en la protección de los denunciantes; y sobre la lista de categorías de personas cubiertas, en la que no figuran explícitamente los funcionarios públicos (Unión Europea de Radiodifusión, 2018).

## **4.2 Aplicación del Reglamento de la UE**

### **4.2.1 Bélgica, Ley de julio de 2017**

La Ley belga sobre la supervisión del sector financiero y de los servicios financieros, de 31 de julio de 2017, garantiza la protección de quienes denuncian irregularidades ante la Autoridad de los Servicios y Mercados Financieros (FSMA), el regulador financiero belga. Esta Ley se refiere explícitamente tanto a la Directiva 2015/2392 como al Reglamento 596/2014 de la UE y establece los principios para la protección de los denunciantes de irregularidades, que la FSMA se encarga de pormenorizar más. En general la Ley, aunque cumple y sigue las recomendaciones formuladas por la Directiva y el Reglamento, no describe los cauces internos de denuncia y solo prevé la protección en el caso de que se denuncie a través de los cauces de la FSMA (sin la creación de un nuevo órgano independiente). Además, la Ley no prevé explícitamente la protección de los datos personales.

Entre los principales aspectos de esta Ley figuran:

- La protección frente a cualquier forma de responsabilidad, incluyendo procedimientos civiles, penales y disciplinarios, y frente a sanciones profesionales si el denunciante actúa de buena fe (condición que fija la Ley para toda forma de protección). Por tanto, una denuncia de buena fe no infringe los acuerdos de confidencialidad en virtud de esta Ley (salvo en el caso de los abogados).
- La cobertura abarca a todos los trabajadores de los servicios financieros; también se extiende a los proveedores autónomos de servicios financieros y a los empleados de empresas subsidiarias.

---

<sup>13</sup> Artículo 18: “Todo tratamiento de datos personales realizado en aplicación de la presente Directiva, incluido el intercambio o la transmisión de datos personales por las autoridades competentes, deberá atenerse a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 y en la Directiva (UE) 2016/68025, y todo intercambio o transmisión de información efectuado por las autoridades competentes a escala de la Unión deberá llevarse a cabo de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 45/2001. Los datos personales cuya pertinencia no resulte evidente para la tramitación de un caso específico se eliminarán inmediatamente.”

- La FSMA garantiza el anonimato y la protección de los datos personales del denunciante.
- Su aplicación es obligatoria (es decir, no se puede renunciar previamente a sus disposiciones, por ejemplo, en las cláusulas de los contratos de trabajo y mediante cláusulas de confidencialidad).
- En caso de denuncia de buena fe, está prohibida toda forma de represalia, discriminación y demás tipos de trato injusto.
- Las medidas de protección solo se aplican durante un período de 12 meses a partir de la fecha de la denuncia o, "si durante ese período se incoara un procedimiento, hasta que el tribunal resuelva definitivamente", garantizándose la protección incluso después de la terminación de la relación de trabajo.
- En las instituciones financieras es obligatorio contar con procedimientos internos para denunciar.
- En el caso de los denunciantes, se invierte la carga de la prueba; es decir, en caso de trato injusto tras haberse hecho la denuncia, el empleador tendrá que demostrar que ese trato no se debe a la denuncia.
- En caso de rescisión abusiva del contrato, pueden presentarse reclamaciones por daños y perjuicios (o solicitarse la reincorporación).

Sin embargo, cabe señalar algunas lagunas:

- No se ha establecido ningún órgano independiente; la denuncia se hace a través de la FSMA.
- En la Ley no hay ninguna mención a sindicatos ni a organizaciones de empleadores.
- No contiene información sobre la protección de las personas acusadas (incluida la de sus datos personales).
- No existe para los denunciantes de irregularidades ningún incentivo económico, en contra de lo que propone el Reglamento 596/2014 de la UE sobre el abuso de mercado.

#### ***4.2.2 Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos***

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos clasifica la denuncia de irregularidades como una forma de libertad de expresión y hace hincapié en la importancia de proporcionar una protección adecuada a los denunciantes contra las interferencias y represalias arbitrarias (Naciones Unidas, 2015, pág. 13). Por tanto, en virtud del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos la denuncia de irregularidades se considera una acción que justifica una protección especial, que se considera extensible al lugar de trabajo y a la función pública. El tribunal estableció seis criterios para proporcionar a los denunciantes la protección del artículo 10:

- gran interés público;

- interés público lo suficientemente grande como para "invalidar una obligación de confidencialidad legalmente impuesta";
- no hay ninguna alternativa disponible para remediar el delito que se ha de descubrir;
- los perjuicios causados no deben pesar más que el interés del público en que se revele la información;
- la revelación no debe estar motivada por ningún agravio, antagonismo o provecho personal;
- se ha de actuar de buena fe y "en la creencia de que la información es veraz y su revelación es de interés público".

He aquí algunos casos ilustrativos.

#### **Guja c. República de Moldova – No. 14277/04**

Iacob Guja, Jefe del Departamento de Prensa de la Oficina del Fiscal General, fue despedido tras revelar información sobre políticos que ejercían influencia en el poder judicial. El Tribunal dictaminó que el despido de un funcionario público por haber denunciado la injerencia del Gobierno en la administración de justicia penal constituía una violación del artículo 10 del Convenio (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2018). Dado que no existían mecanismos internos de presentación de denuncias, era evidente que el interés público en la revelación pesaba más que los perjuicios sufridos por la autoridad pública. La sanción impuesta fue muy alta, sobre todo porque se consideró establecida la buena fe del denunciante. El Tribunal señaló:

Se impuso al demandante la sanción más alta posible. Aunque las autoridades podían haber aplicado una sanción menos severa, optaron por despedir al demandante, sin duda una medida muy dura. Esta sanción no solo tuvo repercusiones negativas en la carrera del demandante, sino que también podría tener un grave efecto paralizador en otros empleados de la Fiscalía General para disuadirlos de denunciar cualquier conducta indebida. Además, habida cuenta de la cobertura mediática del caso del demandante, la sanción podría tener un efecto paralizador no solo para los empleados de la Fiscalía General, sino también para muchos otros funcionarios y empleados.

En tales circunstancias, el Tribunal consideró que era "difícil justificar la aplicación de una sanción tan severa".

El Sr. Guja fue readmitido en junio de 2008, pero no se le proporcionó la credencial para acceder a los locales ni se le asignaron tareas, y a los diez días volvió a ser destituido con el acuerdo del sindicato y con la premisa de que había servido a satisfacción del Fiscal General, que había sido sustituido. Los tribunales nacionales mantuvieron el despido sin examinar las alegaciones de que éste fue "efectivamente un intento de las autoridades de deshacerse de un empleado que consideraban incómodo" (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2018). Diez años más tarde, el Tribunal dictaminó que el despido violaba una vez más el artículo 10 del Convenio, y ordenó una vez más la readmisión. El Tribunal Supremo de Moldova ordenó al Fiscal General que ejecutara la sentencia del Tribunal (Bizlaw, Moldova, 2018).

**Heinisch c. Alemania – No. 28274/08**

Heinisch, denunciante que trabajaba para el Estado de Berlín, fue despedida de su trabajo tras interponer una acción penal alegando deficiencias en los cuidados prestados por un empleador privado; estas deficiencias consistían en que "el personal y los cuidados eran insuficientes, y la documentación sobre los cuidados, insatisfactoria". Los tribunales nacionales le denegaron la readmisión. El Tribunal dictaminó que (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2011):

En determinadas circunstancias, el señalamiento por parte de un empleado del sector público de conductas ilegales o irregularidades en el lugar de trabajo debe ser objeto de protección. En particular, ello debe ser así cuando el empleado o funcionario de que se trate sea la única persona, o forme parte de una pequeña categoría de personas, que conozca lo que ocurre en el trabajo y, por lo tanto, esté en inmejorable situación de actuar en aras del interés general, alertando al empleador o a la opinión pública en general.

**Marchenko c. Ucrania – No. 4063/04**

Marchenko, funcionario público, profesor y el líder sindical en su escuela, fue condenado a prisión, con suspensión de la pena, por acusar públicamente a su superior de malversación de fondos públicos y pedir una investigación oficial. El Tribunal, sobre la base de Guja c. la República de Moldova, dictaminó que (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2009):

El señalamiento por parte de un empleado del sector público de conductas ilegales o irregularidades en el lugar de trabajo debe ser objeto de protección, en particular cuando el empleado de que se trate forme parte de un pequeño grupo de personas sabedoras de lo que ocurre en el trabajo y, por lo tanto, esté en inmejorable situación de actuar en aras del interés general, alertando al empleador o a la opinión pública en general. ... A la luz del deber de discreción arriba mencionado, dicha revelación debe hacerse en primer lugar al superior jerárquico de la persona o a otra autoridad u órgano competente. Solo si esto es manifiestamente inviable, y como último recurso, podría hacerse pública la información.

**Bucur y Toma c. Rumania – 40238/02**

Constantin Bucur, que trabajaba para el departamento de vigilancia y grabación de comunicaciones telefónicas de una unidad militar, fue condenado a dos años de prisión, con suspensión de la pena, por celebrar una conferencia de prensa durante la cual informó de que su departamento intervino los teléfonos de gran número de periodistas, políticos y empresarios. Habiendo considerado factores como si el demandante disponía o no de otros medios para transmitir la información, el interés general de la información revelada, la exactitud de la información hecha pública, el perjuicio causado a su departamento y la buena fe del primer demandante, el Tribunal dictaminó que "en una sociedad democrática no hubiera sido necesaria la injerencia en la libertad de expresión del primer demandante, y en particular en su derecho a transmitir información" (Tribunal Europeo de Derechos Humanos. 2013).

### **4.3 Marcos jurídicos de algunos países en materia de protección de denunciantes de irregularidades en el sector público y en el sector de los servicios financieros**

#### **4.3.1 Reino Unido**

La legislación del Reino Unido en materia de protección de denunciantes es una de las más completas de la Unión Europea; consiste en la Ley de revelaciones de información de interés público de 1998 (Gobierno del Reino Unido, 1998, capítulo 23), la Ley de derechos laborales de 1996 (Gobierno del Reino Unido, 1996, Capítulo 18) y las normas establecidas por la Autoridad de Gestión Financiera y la Autoridad de Reglamentación Cautelar del Reino Unido.

#### **Disposiciones clave de la legislación sobre la protección de los denunciantes de irregularidades**

Tras la publicación de un informe parlamentario en el que se recomendaba que los bancos establecieran mecanismos para proteger a los denunciantes y que designaran a una persona encargada de gestionar eficazmente las denuncias de irregularidades, la Autoridad de Gestión Financiera y la Autoridad de Reglamentación Cautelar del Reino Unido publicaron un documento de consulta en 2015 en el que se proponía que las instituciones financieras del país adoptaran procedimientos para la denuncia y la protección de los denunciantes (FCA y PRA, 2015). A ello le siguió la emisión de una nueva norma reguladora de las denuncias de irregularidades que protege la confidencialidad de los denunciantes.

Las reglas se aplican a las siguientes entidades (Covington, 2016):

- Entidades de depósito del Reino Unido cuyos activos se elevan a un mínimo de 250 millones de libras, incluidos los bancos, las cajas de ahorro y las cooperativas de crédito;
- Empresas de inversión designadas por la Autoridad de Reglamentación Cautelar;
- las empresas de seguros y reaseguros incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva Solvencia II (2009/138/CE), así como la Society of Lloyd's y los agentes de gestión

El instrumento legal define a un denunciante como la persona que haya revelado, o tenga la intención de revelar, un asunto que deba ser denunciado a una empresa, a la Autoridad de Gestión Financiera o la Autoridad de Reglamentación Cautelar, o con arreglo a la Ley de derechos laborales de 1996. La revelación protegida tiene que hacerse explícitamente "en aras del interés general". Además, el instrumento jurídico no impone el "deber legal" de alertar del hecho; en otras palabras, los empleados no tienen la obligación de denunciar antes de dar esa alerta. Además, "el Reino Unido eliminó el término 'buena fe' de su legislación en relación con la determinación de si una revelación reúne las condiciones para ser protegida, pero retuvo los criterios para decidir sobre medidas correctivas de indemnización o reembolso" (Gobierno de Trinidad y Tabago, 2015, pág. 41).

Las normas exigen a las empresas antes mencionadas que (Covington, 2016):

- nombren a un denominado defensor de los denunciantes encargado de garantizar y supervisar la integridad, independencia y eficacia de las políticas y procedimientos de la empresa en materia de denuncias;
- establezcan, apliquen y mantengan mecanismos internos adecuados y eficaces para que los denunciantes revelen "asuntos denunciabiles"<sup>14</sup>;
- impartan formación adecuada sobre los mecanismos de denuncia a los empleados residentes en el Reino Unido, a sus directivos y a los empleados responsables del funcionamiento de los mecanismos internos de denuncia, informándoles sobre los servicios de denuncia de irregularidades de la Autoridad de Gestión Financiera y la Autoridad de Reglamentación Cautelar;
- publiquen un informe de periodicidad al menos anual al consejo de administración de la empresa sobre la eficacia de sus sistemas en relación con las denuncias;
- hagan constar en las condiciones de cualquier acuerdo resolutorio con un trabajador que nada en dicho acuerdo impedirá a un trabajador hacer una revelación protegida; lo que significa que en tal redacción debe constar explícitamente que los trabajadores tienen derecho legal a denunciar irregularidades.

La Ley de revelaciones de información de interés público de 1998 protege a los denunciantes que actúan en aras del interés general frente a las represalias, en particular haciendo uso del derecho a presentar una denuncia ante el Tribunal de Empleo y con medidas correctivas en caso de despido improcedente. La Ley no establece un órgano independiente, protege la notificación confidencial y no la notificación anónima, y se basa en procedimientos internos en el caso del sector privado. Además, establece cauces externos de denuncia, ya que pueden ser presentadas a un "Ministro de la Corona" y al Tribunal de Empleo. La lista de revelaciones protegidas (Gobierno del Reino Unido, 1998, Parte IV.A) es de carácter muy amplio y comprende revelaciones cuando:

- se haya cometido, se esté cometiendo o probablemente se cometa un delito;
- alguien haya incumplido, esté incumpliendo o probablemente incumpla alguna de las obligaciones legales a las que está sujeto;
- se haya producido, se esté produciendo o probablemente se produzca una injusticia;
- haya estado, esté o probablemente vaya a estar en peligro la salud o la seguridad de cualquier persona;
- se haya producido, se esté produciendo o probablemente se produzca un daño ambiental; o,

---

<sup>14</sup> Este término se define de manera amplia y no se limita a asuntos normativos o delitos penales. También se aplica a la revelación de información por parte de terceros.

- de manera deliberada se haya ocultado, se esté ocultando o probablemente se oculte información que tienda a demostrar cualquier asunto correspondiente a cualquiera de los párrafos precedentes.

La Ley también protege a los denunciantes de irregularidades cubiertos por acuerdos de confidencialidad, con excepciones como las de abogados y médicos, obligados profesionalmente a guardar confidencialidad. Esta protección adopta la forma de un "derecho a no sufrir perjuicios" y se remonta a la sanción de "despido improcedente"<sup>15</sup> en el marco de la Ley del Reino Unido de 1996 sobre derechos laborales, con posible readmisión así como indemnización por dicho despido.

Por último, la protección se extiende a los contratistas, empleados temporales, consultores y proveedores en virtud de la Ley de derechos laborales de 1996.

#### **4.3.2 Estados Unidos de América**

Con una larga tradición de protección de denunciantes que se remonta al siglo XIX, se considera que los Estados Unidos tienen el marco más completo de protección e incentivación de denunciantes. Ese marco comprende la Ley de protección de denunciantes de 1989, enmendada en 2012, la Ley Sarbanes-Oxley de 2002 y la Ley Dodd-Frank de reforma de Wall Street y protección del consumidor ("Ley Dodd-Frank") de 2010.

La primera se centra en los empleados federales, la segunda en las empresas privadas que comercian en la bolsa de valores y sus filiales, y la tercera en los denunciantes de irregularidades en el sector financiero. Las tres leyes cubren diferentes aspectos de la protección de los denunciantes y, en conjunto, llenan los diferentes vacíos. Las tres se ocupan de la confidencialidad de la identidad y la protección de los datos personales.

Las autoridades normativas competentes también tienen directrices y normas sobre la protección de denunciantes, como la Comisión de Operaciones con Futuros de Productos Básicos (CFTC) de los Estados Unidos y la SEC de los Estados Unidos (Freshfields Bruckhaus Deringer, 2017). Estos reguladores actúan como agencias encargadas de procesar las denuncias (recibiéndolas, investigándolas y ofreciendo incentivos económicos en el caso de la SEC, por ejemplo; igual ocurre en el caso de la Junta de Protección de Sistemas de Mérito) (OECD, 2010).

---

<sup>15</sup> "A los efectos de esta Parte se considerará que un empleado ha sido despedido injustamente si la razón (o, de haber más de una, la razón principal) del despido es que el empleado hizo una revelación protegida". Véase Gobierno del Reino Unido, 1996.

## **Principales disposiciones de la legislación en materia de protección de denunciantes**

### ***Ley Dodd-Frank de 2010:***

- o define al denunciante como "la persona que proporciona a la SEC, con arreglo a los procedimientos que tiene establecidos, información relacionada con una infracción de la legislación sobre valores";
- o revelación directa a la SEC sin la obligación de pasar primero por los procedimientos internos;
- o Posibles recompensas económicas por revelar información a la SEC;
- o tipificación penal de toda medida que se tome en represalia por denunciar a la SEC; en otras palabras, "los empleadores no podrán despedir, degradar, suspender, acosar ni discriminar en modo alguno a un empleado en sus condiciones de empleo porque el empleado haya denunciado conductas que, en su opinión razonable, infringían la legislación federal en materia de valores";
- o invalidación de un acuerdo de confidencialidad que se determine que infringe la Ley Dodd-Frank (Gobierno de los Estados Unidos de América, 2010).

### ***Ley Sarbanes-Oxley de 2002:***

- o la protección no se limita a las empresas cotizantes, sino que se extiende a sus filiales;
- o Entre los recursos de reparación de que dispone el denunciante figuran su readmisión, las pagas atrasadas y e indemnización por daños especiales;
- o Tanto la Ley Sarbanes-Oxley como la Ley Dodd-Frank incluyen el requisito de ofrecer líneas directas para las revelaciones anónimas, manejadas por operadoras independientes (Gobierno de los Estados Unidos de América, 2002).

### ***Ley de protección de denunciantes de 1989:***

- o Derecho privado a entablar acciones por el que los denunciantes pueden presentar una demanda por represalias ante un tribunal federal (Gobierno de los Estados Unidos de América, 1989).

En la práctica, solo las revelaciones hechas ante la SEC se consideran válidas para la protección (de acuerdo con el Tribunal Supremo). Además, el hecho de que la legislación no obligue a las empresas a establecer programas de denuncia de irregularidades ha dado lugar a diversos grados de cumplimiento (Gresko, 2018). Más importante aún es que, en respuesta a la práctica común de incluir restricciones en los contratos para eludir la incentivación de los denunciantes (Moberly, Thomas y Zuckerman, 2014), sobre todo a través de cláusulas de silenciamiento, la SEC ha emitido una orden que prohíbe esas cláusulas al actuar administrativamente contra una empresa "por exigir a los empleados firmar acuerdos de confidencialidad que pudieran impedirles denunciar violaciones" (Zuckerman, 2018).

### 4.3.3 Singapur

Aunque Singapur se jacta de su sólida cultura de buen gobierno corporativo<sup>16</sup> y en 2017 ocupó el sexto lugar en el Índice de Percepción de la Corrupción publicado por Transparencia Internacional (Transparencia Internacional, 2017b), actualmente no existe una legislación general que proteja a los denunciantes de irregularidades (Ungki y Aravindan, 2018). Si bien la Ley de prevención de la corrupción del país está siendo revisada y es probable que se modifique, el Gobierno es reacio a introducir tales leyes, sobre todo porque puede tener repercusiones en las leyes sobre empleo y difamación, y también porque puede aumentar el costo hacer negocios (McLaren, Kendall y Rook, 2019).

#### **Principales disposiciones de la legislación sobre protección de denunciantes**

Entre las disposiciones que encontramos en una diversidad de textos legales y normas administrativas para proteger a los denunciantes figuran las siguientes.

- Ley de prevención de la corrupción (Gobierno de Singapur, 2012): su artículo 36 permite el anonimato de los denunciantes que dependen de la Oficina de Investigación de Prácticas Corruptas.<sup>17</sup>
- Ley de corrupción, tráfico de drogas y otros delitos graves (confiscación de beneficios) (Gobierno de Singapur, 1993): la denuncia es obligatoria en el caso de tráfico de drogas y conducta delictiva, incluso para los banqueros y los abogados afectados por el deber de confidencialidad (artículo 39). Los artículos 43, 44 y 45 también protegen a los denunciantes en los casos concretos relacionados con el blanqueo de capitales y protegen el anonimato.
- Ley de seguridad y salud en el trabajo (Gobierno de Singapur, 2006a): su artículo 18 prohíbe a los empleadores despedir a un empleado que "de buena fe haya solicitado la asistencia de, o hecho un informe a," un inspector, una persona autorizada o cualquier otra autoridad pública en materia de salud y seguridad únicamente; y que ayude a llevar a cabo cualquier inspección o investigación por infracción de la ley".
- Ley de competencia (Gobierno de Singapur, 2006b): la ley establece un Programa de Clemencia por el que se reconoce el anonimato y la inmunidad a los denunciantes que informen a la Comisión de la Competencia de Singapur<sup>18</sup> y se les reduce hasta el 100 por ciento de las sanciones económicas.

---

<sup>16</sup> Por ejemplo, hace poco el Banco Central cerró dos bancos por presuntas actividades de blanqueo de capitales relacionadas con el fondo 1MDB en Malasia.

<sup>17</sup> Sujeto a excepciones, pues los tribunales pueden revocar el derecho al anonimato si hay razones para creer que "no se puede hacer justicia sin revelar la identidad del informante, o que el denunciante no creía que fuera verdadera la declaración que estaba haciendo, o que realmente sabía que la declaración era falsa".

<sup>18</sup> Rebautizada en 2018 como Comisión de la Competencia y del Consumidor.

- Ley de sociedades de Singapur (Gobierno de Singapur, 2006c): los auditores tienen el deber imperativo de denunciar los presuntos fraudes cometidos por los empleados contra la empresa auditada.
- Código Penal (Gobierno de Singapur, 2008): su capítulo 224 protege a "todos los testigos, incluidos los informantes, de posibles represalias o actos de intimidación", práctica que es habitual.
- Existen diversos incentivos y políticas, incluida la política de denuncia de irregularidades de la Autoridad Monetaria de Singapur, cuyo fin es la formulación pública de denuncias en el marco del código de conducta del personal.
- En el Índice de Gobernanza y Transparencia de Singapur se premia con puntos adicionales el anonimato en los sistemas de protección de denunciantes establecidos por empresas cotizadas en la bolsa de Singapur (Universidad Nacional de Singapur, 2018).
- El Código de Buen Gobierno Corporativo de Singapur (Autoridad Monetaria de Singapur, 2018) alienta a las empresas que cotizan en bolsa de valores a crear un mecanismo de denuncia de irregularidades e informar sobre sus procedimientos a los empleados.
- Dada la falta de disposiciones legales que explícitamente protejan de las represalias a los denunciantes<sup>19</sup>, incluidos los implicados en la actividad ilegal denunciada, los tribunales tienen la facultad discrecional de determinar, basándose principalmente en la motivación y la "buena fe" de los denunciantes, en qué medida éstos son responsables.

En la práctica, la falta de protección explícita de los datos personales de los denunciantes ha repercutido en sus vidas y su seguridad, como lo demuestra el caso de Tan Keng Hong, que en 2012 fue víctima de un "hostigamiento incesante" debido a la publicación de "su nombre, número de documento de identidad y dirección" en un documento judicial público. Hong había denunciado en relación con una empresa energética en 2011 tras haber presenciado un delito ambiental mientras trabajaba en la Autoridad Marítima y Portuaria de Singapur (Othman, 2014).

#### **4.3.4 Sudáfrica**

La legislación sudafricana sobre protección de denunciantes es la Ley de 2000 sobre revelaciones protegidas. Esta Ley, enmendada en 2017 para modernizar la promulgada originalmente (Gobierno de Sudáfrica, 2017), protege a los trabajadores remunerados, incluidos los "contratistas independientes, consultores, agentes y aquellos que prestan servicios a un cliente mientras están empleados por un "servicio de empleo temporal" (es decir, un

---

<sup>19</sup> Por ejemplo, la Ley de 2006 sobre valores y futuros, capítulo 289, no otorga protección a los denunciantes de delitos relacionados con valores.

intermediario laboral)", tanto en el sector público como en el privado. La Ley también protege contra los acuerdos de confidencialidad. Por otra parte, la Ley de sociedades (Gobierno de Sudáfrica, 2009) protege a los proveedores, incluidos los contratistas, así como a los accionistas, directores, secretarios de empresas y funcionarios prescritos. Su texto es de gran alcance, por cuanto menciona explícitamente posibles tipos de represalia contra la persona denunciante, por ejemplo:

- a) "ser sometida a cualquier medida disciplinaria;
- b) ser despedida, suspendida, degradada, acosada o intimidada;
- c) sea trasladada contra su voluntad;
- d) serle negado un traslado o ascenso;
- e) estar sujeta a una condición en la relación de trabajo que es alterada o se mantiene alterada en su perjuicio;
- f) serle negada por el empleador una referencia o darle una adversa;
- g) no ser nombrada para ningún empleo, profesión u oficio;
- h) ser amenazada con cualquiera de las medidas a que se refieren los párrafos a) a g) *supra*;  
o
- i) sufrir algún otro efecto adverso en lo que respecta a su empleo, profesión u oficio, por ejemplo, respecto a oportunidades de empleo y seguridad en el trabajo."

Además, la Ley de revelaciones protegidas de 2017 introduce la obligación de establecer procedimientos internos de denuncia a nivel de la empresa y el requisito hacer que los empleados conozcan su existencia. También contempla la protección contra procedimientos civiles o disciplinarios. En cuanto a las garantías del debido proceso, la ley establece que "podrá acudir a cualquier tribunal competente para obtener la reparación apropiada cualquier trabajador que haya sufrido, esté sufriendo o pueda sufrir un perjuicio ocupacional en contravención de lo dispuesto en el artículo 3,<sup>20</sup> o cualquier persona en representación de un trabajador o trabajadora que no pueda actuar en su propio nombre". En el pasado, como prescribía por ejemplo la Ley de relaciones del trabajo (Gobierno de Sudáfrica, 1995), solo la Comisión de Conciliación, Mediación y Arbitraje y el Tribunal del Trabajo podían prohibir el despido improcedente y el perjuicio ocupacional y determinar la indemnización por daños y perjuicios.

---

<sup>20</sup> El artículo 3 de la Ley de revelaciones protegidas de 2017 estipula que "ningún empleado o trabajador podrá sufrir ningún perjuicio ocupacional por parte de su empleador por haber hecho una revelación protegida" y que "cuando un empleador, obedeciendo a la autoridad explícita o implícita de un cliente o con el conocimiento de éste, someta a un empleado o a un trabajador a un perjuicio ocupacional, tanto el empleador como el cliente responderán solidariamente por infracción grave".

Las revelaciones se protegen, siguiendo los procedimientos establecidos por los empleadores, si se hacen de buena fe (aunque esta noción no se define en la Ley de revelaciones protegidas de 2000) y a través de cauces internos e informando:

- a un empleador;
- a un asesor jurídico, en el curso de la obtención de asesoramiento jurídico;
- al Servicio de Policía de Sudáfrica, a miembros del Parlamento e incluso a los medios de comunicación;
- al Defensor del Pueblo, al Auditor General o a la persona u organismo que prescriba la normativa.

Los empleados están protegidos frente a represalias profesionales y los empleadores deben proteger a los denunciantes de irregularidades o se arriesgarán a responder en caso contrario. La Ley prevé otras sanciones por el despido de los denunciantes, pudiéndose disponer una indemnización por los daños sufridos. Además, "será nula cualquier disposición de un contrato de trabajo o de otro acuerdo entre un empleador y un empleado que tenga por objeto excluir cualquier disposición de la Ley de revelaciones protegidas para que el empleado se abstenga de hacer esas revelaciones o para disuadirle de que las haga".

La Ley de revelaciones protegidas se aparta de la legislación previamente examinada de varias maneras, a saber:

- faltan disposiciones específicas que protejan la información de los denunciantes;
- impone la necesidad de que los denunciantes identifiquen sus fuentes en los tribunales de conformidad con el artículo 205 de la Ley de procedimiento penal;
- no da detalles sobre los mecanismos y procedimientos internos y externos;
- no prevé el establecimiento de un organismo independiente.

#### **4.3.5 Túnez**

En marzo de 2017 Túnez aprobó una ley general de denuncia de irregularidades que incluía una sección sobre la protección de los denunciantes (Gobierno de Túnez, 2017). Esta Ley define al denunciante como "la persona que señala a las autoridades competentes sospechas fundadas de la existencia de hechos de corrupción" en el sector público o en el privado, y hace mención específica a las instituciones financieras públicas y de propiedad del Estado. Las características más importantes de la ley son las siguientes:

- protección explícita de la información personal, con garantía de confidencialidad si así se solicita, pero no del anonimato, ya que los denunciantes deben declarar su identidad en el curso de su denuncia al organismo independiente;
- se confían al organismo anticorrupción independiente los mecanismos de denuncia externa (se detallan los canales electrónicos, físicos y de correo, con disposiciones especiales para las personas discapacitadas, y se garantiza información en un plazo de dos meses);

- obligación de las entidades públicas y de las instituciones estatales de establecer mecanismos internos de denuncia y la designación de una estructura administrativa con personal y financiación suficientes encargada de tramitar las denuncias;
- se disponen recompensas económicas para las personas que alerten sobre irregularidades financieras ilegales en el sector público;
- se garantiza la protección de los denunciantes otorgándoles inmunidad frente a actuaciones penales, civiles y administrativas;
- protección de la seguridad, en caso necesario;
- protección de los datos personales;
- excepción al deber de confidencialidad en los casos de sectores específicos;
- asistencia jurídica y psicológica;
- indemnización en caso de que se ejerzan represalias;
- penas de prisión para quienes divulguen la identidad de los denunciantes;
- penas de prisión para quienes provoquen daños físicos a los denunciantes;
- penas de prisión para quienes ejerzan cualquier forma de represalia contra los denunciantes;
- penas de prisión en caso de obstrucción de la justicia.

A pesar de la amplitud de la ley y su cobertura general, no protege explícitamente a los trabajadores del sector privado ni detalla procesos y cauces de denuncia propios de ese sector. Además, no exime a los denunciantes de las disposiciones del Código Penal que sancionan la difamación a dirigentes del Estado y a instituciones públicas, que a menudo se utilizan para socavar la protección de los denunciantes (Gobierno de Túnez, 2017).

La aplicación se ha demorado debido a que todavía no se ha establecido el marco institucional necesario. Por ejemplo, cerca de 280 instituciones públicas aún no han creado unidades administrativas encargadas de recibir y tramitar las denuncias ni se han publicado todavía los decretos de aplicación (*La Presse de Tunisie*, 2017).

#### **4.3.6 Brasil**

En general, el aparato brasileño de protección de denunciantes es muy limitado. No existe una legislación específica sobre el tema, pero hay una serie de leyes y otras medidas que se ocupan parcialmente de la cuestión. En un contexto de gran desconfianza de la opinión pública hacia el Gobierno, el Brasil adoptó nuevas leyes y políticas para promover la transparencia (Otto, 2017; Wolfe *et al.*, 2014). Los siguientes son los ejemplos más notables.

- Constitución Federal de 1988 (Gobierno del Brasil, 1988): La Constitución prevé la protección de los datos personales y el acceso a indemnización por daños morales en caso de infracción.

- Ley N° 8.443 de 1992 (Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Unión) (Gobierno del Brasil, 1992): "Cualquier ciudadano, partido político, asociación o sindicato tiene legitimidad para denunciar irregularidades o ilegalidades respecto de la ley nacional de auditoría" (Wolfe *et al.*, 2014).
- Ley N° 12.846 de 1.º de agosto de 2013 para combatir los actos lesivos para la administración pública (denominada "Ley de empresa limpia") (Gobierno del Brasil, 2013): Alienta a las empresas a establecer procedimientos internos de denuncia.
- Decreto N° 8.420/2015, complementario de la Ley N° 12.846 (Gobierno del Brasil, 2015): Establece un programa de integridad, así como códigos de conducta y códigos éticos evaluados sobre la base de ciertos criterios, entre ellos la existencia de cauces internos de denuncia y mecanismos para la protección de denunciantes. El Decreto no detalla estos cauces y mecanismos más de esto.
- Ley N° 8.112 de 1990 (Ley del servicio público), modificada por la Ley N° 12.527 de 2011 sobre libertad de información (Gobierno del Brasil, 2011): La legislación obliga a todos los servidores públicos a "señalar a la atención de su autoridad superior" u "otra autoridad competente" las irregularidades de las que tengan conocimiento por razón de su cargo, y prevé la protección frente a la responsabilidad civil, penal o administrativa, pero no contra las represalias.
- Ley N° 13.608 de 2018 (Gobierno del Brasil, 2018): La ley autoriza a los estados, sindicatos, distritos federales y municipios brasileños a establecer sistemas de recompensa para los denunciantes. También autoriza a los estados brasileños a establecer líneas telefónicas de emergencia para los denunciantes, garantizando su confidencialidad, y crea un Fondo Nacional de Seguridad Pública para apoyar su aplicación y ayudar a crear el mecanismo de recompensa citado (da Cruz, 2018).

En la práctica, el sistema establecido no ha sido eficaz, como lo demuestra el caso de Marcia Reis, que fue encarcelada por denunciar irregularidades y criticó, tras su liberación, el contenido de la legislación y lo prolongado del proceso de investigación (Transparencia Internacional, 2015b). En esencia, dada la escasa información sobre la cobertura de la protección y la confusión que hay a su respecto, esto es, los criterios para tener derecho a la protección frente a las represalias, el tipo de protección proporcionada y los acuerdos de confidencialidad, el sistema brasileño de protección de denunciantes sigue siendo muy débil.

#### **4.3.7 Namibia**

En octubre de 2017, se promulgaron dos instrumentos generales: La Ley de protección de denunciantes de irregularidades N° 10 de 2017 y la Ley de protección de testigos N° 11 de 2017 (Gobierno de Namibia, 2017a, 2017b). Ambos instrumentos contienen disposiciones específicas de protección de denunciantes y testigos contra cualquier forma de represalia, con mecanismos de recurso exhaustivos.

La Ley de protección de denunciantes de irregularidades tipifica como delito las represalias e impone multa de 75.000 dólares Namibianos o pena de prisión no superior a 15 años, o ambas, a toda persona hallada culpable de tomar represalias. También, la persona sobre la que recae la

presunción de haber tomado la represalia carga con el peso de la prueba de que la represalia contra el denunciante no se debió a la revelación. La Ley determina explícitamente cuándo debe proporcionarse protección a los denunciantes en sus artículos 45(1), 39(2) y 43(3). De conformidad con los mismos, el denunciante (y también sus allegados o asociados) tiene derecho a recibir protección desde la fecha en que a una persona autorizada le sea revelada información sobre una conducta indebida. Las disposiciones también establecen la nulidad de cualquier disposición en un contrato de trabajo que pretenda impedir, evitar o desalentar que los empleados revelen irregularidades. La ley establece instituciones independientes especializadas, como la Oficina de Protección de Denunciantes, el Comité Asesor de Protección de Denunciantes y el Tribunal de Revisión en materia de Protección de Denunciantes, cuyo objeto es proporcionar a los denunciantes suficientes mecanismos de reparación en casos de infracción y represalias. El segundo de estos tribunales tiene las mismas facultades, privilegios e inmunidades que los de un tribunal de primera instancia en un asunto civil.

Sin embargo, el Tribunal de Revisión en materia de Protección de Denunciantes carece de la independencia necesaria, pues el nombramiento de sus miembros compete exclusivamente al Presidente, previa recomendación del Ministro. La disposición relativa a la terminación de un contrato que figura en el apartado 9 c) del artículo 11 no define en qué consiste la "incapacidad para desempeñar", y en el apartado 9 d) del mismo artículo se ha otorgado al Ministro la prerrogativa de invocar "cualquier otra razón" que "considere buena y suficiente" para terminar el contrato de trabajo de cualquier miembro que preste servicios en el Tribunal. Si bien la ley establece mecanismos que evolucionan hacia un entorno en el que los denunciantes puedan ejercer sus derechos y libertades, estas disposiciones niegan la necesidad de garantizar la seguridad en sus cargos y la independencia de los jueces que deciden en materia de denuncia de irregularidades.

La Ley de protección de testigos contiene disposiciones de amplio alcance para la protección eficaz de los testigos y las personas allegadas cuya seguridad o bienestar pueda correr peligro por el hecho de ser testigos, estar involucrados en las actuaciones o estar relacionados con el denunciante. La ley propone el establecimiento de una Unidad de Protección de Testigos, un Comité Consultivo de Protección de Testigos, un Programa de Protección de Testigos y un Tribunal de Revisión de Decisiones sobre Protección de Testigos como órganos independientes encargados de la función de proteger a los testigos y allegados que puedan ser blanco de represalias.

Todo testigo puede solicitar su admisión en el Programa de Protección de Testigos, para lo cual no se requiere que presente pruebas. Siempre que haya motivos para creer que "la seguridad o el bienestar de cualquier testigo o persona allegada están o pueden estar amenazados por cualquier persona o grupo o clase de personas, sean o no conocidas de él, debido a su condición de testigo o persona allegada al testigo", dicha persona puede solicitar su admisión al Programa. La Ley contiene disposiciones sólidas sobre la protección de la identidad, llegando incluso a proporcionar, si se hiciera necesario, una nueva identidad a la persona protegida o antiguamente protegida. Dispone medidas sólidas para la no revelación, incluso en procedimientos judiciales, de la identidad original a otra persona ni de detalle alguno del

acuerdo de protección ni de las actividades del Programa de Protección de Testigos. El incumplimiento conlleva, en caso de condena, multa de no más de 100.000 dólares de Namibia o pena de prisión de no más de diez años, o ambas cosas.

Además, en el artículo 57(1) de la ley se dispone que "la persona que haya obtenido acceso a la información o a un documento relacionado con el Programa no podrá revelar ni comunicar" a otra persona información:

- sobre el programa;
- sobre la identidad o el paradero de una persona protegida, de una antigua persona protegida o de una persona cuya admisión en el programa haya sido o esté siendo estudiada;
- que comprometa o pueda comprometer la seguridad de cualquier funcionario de la Unidad o de cualquier persona que haya desempeñado una función en la Unidad o en su nombre, o la integridad del programa.

En caso de incumplimiento se impondrá multa de no más de 100.000 dólares de Namibia o pena de prisión de no más de diez años, o ambas cosas.

En cuanto al Tribunal de Revisión en materia de Protección de Denunciantes, el nombramiento de sus miembros depende en gran medida de la autoridad política, pero en consulta con el Presidente del Tribunal Supremo. Tampoco se garantiza la seguridad en el cargo, ya que la Ley, en el párrafo 10 (c) de su artículo 61, no define lo que constituye "incapacidad para desempeñar deberes", y en el párrafo 10 (d) faculta al Ministro para poner fin a sus contratos por "cualquier otra razón" que "considere buena y suficiente".

#### **4.3.8 Francia**

En Francia, la Ley N° 2016-1691, de 9 de diciembre de 2016, relativa a la transparencia, la lucha contra la corrupción y la modernización de la vida económica (Gobierno de Francia, 2016) atribuye al empleado la responsabilidad de presentar la denuncia a los supervisores directos o indirectos, al empleador o a cualquier representante designado. La ley define al denunciante en el artículo 6 como "toda persona física que revele o denuncie, desinteresadamente y de buena fe, un crimen o delito, una violación grave y manifiesta de un compromiso internacional debidamente ratificado o aprobado por Francia, un acto unilateral de una organización internacional adoptado sobre la base de ese compromiso, de la ley o del reglamento, o una amenaza o perjuicio grave para el interés general, de los que haya tenido conocimiento personalmente". La ley también proporciona a los denunciantes un mecanismo de apelación a través de la autoridad judicial, la autoridad administrativa o al colegio profesional dentro de un plazo razonable. Este plazo no se define excepto en casos de urgencia, en los que se permite al denunciante eludir los procedimientos administrativos e informar directamente a la autoridad judicial o administrativa o al colegio profesional y hacer pública la información.

Por lo tanto, la ley prevé que el denunciante haga pública la información, especialmente si no hay reparación pasados tres meses después de haber hecho el señalamiento. La ley alienta a las

empresas que tengan un mínimo de 50 empleados a establecer mecanismos internos para recibir informes de los denunciantes, que deben especificar:

- la manera en que el denunciante aborda su informe, aportando los hechos, la información o los documentos que puedan servir de apoyo al mismo;
- las medidas adoptadas por la empresa para informar sin demora al autor del informe y garantizar su confidencialidad.

Se protege a los denunciantes de ser apartados de un procedimiento de contratación o del acceso a un período de prácticas o de formación profesional. Además, el artículo 10.1) establece que "ningún empleado podrá ser sancionado, despedido o discriminado, directa o indirectamente, en particular en lo que se refiere a la remuneración, la formación, la reclasificación, el destino, la cualificación, la clasificación, la promoción profesional, el traslado o la renovación del contrato" por la presentación de una denuncia.

Los procedimientos en el marco de la Autoridad de los Mercados Financieros (AMF)<sup>21</sup> solo son aplicables cuando los hechos sospechosos se refieren a infracciones de los textos europeos, del Código Monetario y Financiero o del Reglamento General de la AMF, cuyo cumplimiento la AMF está encargada de hacer respetar (Autoridad de los Mercados Financieros, 2018). El denunciante que tenga conocimiento de estos hechos, por ejemplo en su vida profesional o en sus relaciones comerciales, puede entonces disfrutar de garantías. Una vez recibida la denuncia, la AMF analiza los elementos y decide sobre las medidas de seguimiento que le competen; no puede ocuparse de las denuncias que fueran responsabilidad de otras autoridades (por ejemplo, la Autoridad de Control Cautelar y de Supervisión), ni compensar al denunciante, ni ofrecer una solución a un posible conflicto con un empleador.

#### **4.3.9 Suiza (Cantón de Ginebra)**

En enero de 2018, el Consejo de Estado del Cantón de Ginebra presentó el proyecto de Ley sobre la protección de los denunciantes (B507) (Consejo de Estado del Cantón de Ginebra, 2018). Sin embargo, las disposiciones del proyecto de ley no se consideran suficientes para promover la denuncia de irregularidades y proteger a los denunciantes. Por ejemplo, en su artículo 4(1) el proyecto de ley prevé que la denuncia se efectúe siguiendo la jerarquía, en cuya virtud la denuncia debe ser examinada por el empleador según lo dispuesto en el artículo 5(1) a fin de determinar los hechos y para que adopte las medidas necesarias para que cesen los comportamientos ilegales. Estas disposiciones no garantizan la independencia de las personas encargadas de examinar la denuncia ni prevén el establecimiento de mecanismos internos independientes de presentación de denuncias que pudieran garantizar el anonimato y la confidencialidad del denunciante.

---

<sup>21</sup> La AMF dispone de un sistema que le permite recibir y tramitar alertas sobre posibles infracciones de las normas que supervisa y que garantiza la confidencialidad del notificante y de las personas afectadas, de conformidad con la Ley N° 2016-1691 de 9 de diciembre de 2016 relativa a la transparencia, la lucha contra la corrupción y la modernización de la vida económica.

Si bien en el artículo 8 se pide al empleador que establezca procedimientos para denunciar conductas ilícitas y proteger a los denunciantes y a los testigos, y para impartir a los superiores inmediatos formación en los procedimientos relacionados con la denuncia y la protección de los denunciantes y los testigos, no se hace referencia explícita al establecimiento de un brazo independiente de la organización que presida en el examen de esas denuncias.

En lo que respecta a la protección de los denunciantes de irregularidades, el proyecto de ley atribuye esa responsabilidad exclusivamente a los empleadores, a pesar del principio consagrado en el derecho internacional de que son los Estados, y no las empresas, los obligados a respetar, proteger y cumplir los derechos humanos, entre los que figura la denuncia de irregularidades, según la clasificación de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos citada en la sección 4.2.2 supra. El artículo 7.1) del proyecto de ley establece que "la protección de los denunciantes y de los testigos de conductas ilícitas... será proporcionada por el empleador".

#### **4.3.10 Canadá (Quebec)**

La Ley de 2016 para facilitar la revelación de irregularidades relativas a los organismos públicos obliga a cualquier persona a hacer pública información en situaciones urgentes si existen "motivos razonables para creer que una irregularidad ha tenido lugar o está a punto de poner en grave riesgo la salud o la seguridad de una persona o el medio ambiente" (Gobierno de Quebec, 2016). Sin embargo, la misma persona debe primero comunicar estos hechos a la policía o al Comisionado de Lucha contra la Corrupción.

La ley también anima a cualquier persona a presentar al Defensor del Pueblo de Quebec solicitudes de información sobre cómo hacer una revelación o pedirle asesoramiento en relación con los procedimientos que deben seguirse. Se alienta a las entidades públicas y privadas a que faciliten el establecimiento de mecanismos internos que permitan a los trabajadores hacer revelaciones. La ley garantiza la confidencialidad y la protección de los denunciantes frente a represalias. Sin embargo, la protección no se extiende a los trabajadores municipales ni a los del sector privado. La ley también prevé la retirada de la protección a quienes denuncien en los medios de comunicación o no se dirijan primero a la policía.

#### **4.3.11 Perú**

El Perú ratificó el Convenio de la OIT sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) en la Constitución de 1979, citando la corrupción como una de las principales causas de la inestabilidad entre los funcionarios públicos (Biblioteca del Congreso, 1978, pág. 407). Fue el sexto Estado miembro de la OIT en hacerlo.

En 2010, el Perú aprobó la Ley de protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal (Gobierno del Perú, 2010). La ley se aplica a todo ciudadano que denuncie de forma sustentada hechos arbitrarios o ilegales en la administración pública, definidos como acciones u omisiones que contravengan las disposiciones legales vigentes y afecten o pongan en peligro la función o el servicio público. La Contraloría General recibe esas denuncias y se ocupa de las que son de su competencia, derivando otras por las instancias competentes. Sin embargo, únicamente se admiten las denuncias sobre el proceso de

adquisición contra actividades de defensa nacional, inteligencia y relaciones exteriores. También excluye la información obtenida lesionando derechos fundamentales o secretos profesionales, o cuando el denunciante esté protegido por otras leyes, o en relación con hechos que sean materia de proceso judicial o administrativo. Si está cubierta, la Ley garantiza la confidencialidad de la denuncia; dispone la asignación de un código para proteger la identidad del denunciante; faculta a la Contraloría General para proteger al denunciante contra el despido o el acoso; permite a los tribunales u órganos administrativos reducir las sanciones penales o administrativas de los copartícipes, pero no de los principales culpables; y concede un porcentaje del producto de los fondos recuperados al denunciante.

Específicamente para los funcionarios públicos, el Código de Ética exige a cada entidad gubernamental que establezca un mecanismo para proteger a los denunciantes entre sus filas.

#### **4.4 Lista de comprobación de la situación en cada país del marco reglamentario**

El análisis de los instrumentos jurídicos de cada país utilizando el marco de Transparencia Internacional muestra que aún queda mucho por hacer para elaborar marcos jurídicos generales que aborden problemas concretos y destacados a los que hacen frente los denunciantes de irregularidades. La mayoría de los países analizados no tienen umbrales mínimos de protección, o los que tienen son ambiguos: los significados de "buena fe" u honestidad o las implicaciones de los "errores honestos" a menudo no están claros. Otros países aún no conceden protección a quienes denuncian por vía anónima, aunque su información pueda ser creíble y útil para enjuiciar a los autores. Las ocupaciones de las "islas de honradez" no están protegidas de manera general frente al despido y otras medidas de represalia, especialmente en países donde no existen marcos generales para la protección de denunciantes que están empezando a garantizar la protección a "cualquier" persona que activa la denuncia.

La mayoría de los instrumentos analizados todavía no disponen de cauces internos de denuncia. Aunque en todos los países examinados existen modalidades de cauces externos (comisiones anticorrupción, comisiones de protección del consumidor, comisiones de valores y cambio, defensor del pueblo, policía), habitualmente se plantean dudas sobre su independencia con respecto a la influencia y a las injerencias de los políticos, y las autoridades políticas o bien no procesan o bien exoneran de ser procesados a los involucrados en casos de comportamientos indebidos, haciendo vulnerables frente a las represalias a quienes denuncian irregularidades y afianzando aún más la cultura de la impunidad.

En el cuadro 4.1 se presenta una lista de comprobación de la situación en cada país del marco reglamentario de protección de los denunciantes de irregularidades.

**Cuadro 4.1 Lista de comprobación de la situación en cada país del marco reglamentario de protección de denunciantes**

| Criterio                                                                      | Reino Unido | Estados Unidos | Singapur | Sudáfrica | Túnez | Brasil | Bélgica | Namibia | Francia | Cantón de Ginebra | Canadá (Quebec) | Perú |
|-------------------------------------------------------------------------------|-------------|----------------|----------|-----------|-------|--------|---------|---------|---------|-------------------|-----------------|------|
| Cobertura amplia de organizaciones                                            | Sí          | Sí             | Sí       | Sí        | Sí    | ?      | Sí      | Sí      | Sí      | ?                 | Sí              | No   |
| Definición amplia de irregularidades denunciabiles                            | Sí          | Sí             | Sí       | Sí        | Sí    | ?      | Sí      | Sí      | Sí      | No                | Sí              | Sí   |
| Definición amplia de denunciantes                                             | Sí          | Sí             | Sí       | Sí        | Sí    | No     | Sí      | Sí      | Sí      | No                |                 | Sí   |
| Legislación general sobre protección de denunciantes*                         | Sí          | Sí             | No       | Sí        | Sí    | No     | No      | Sí      | Sí      | ?                 | Sí              | Sí   |
| Diversidad de cauces de denuncia internos / reglamentarios                    | Sí          | ?              | ?        | Sí        | Sí    | ?      | No      | Sí      | Sí      | ?                 | Sí              | No   |
| Cauces de denuncia externos (terceros /opinión pública)                       | Sí          | Sí             | Sí       | Sí        | Sí    | Sí     | Sí      | Sí      | Sí      | No                | Sí              | No   |
| Umbral de protección                                                          | ?           | ?              | ?        | ?         | ?     | No     | ?       | Sí      | ?       | No                | ?               | No   |
| Disposiciones y protecciones para la denuncia anónima                         | No          | ?              | Sí       | ?         | No    | ?      | Sí      | Sí      | ?       | No                | ?               | Sí   |
| Protección de la confidencialidad                                             | Sí          | Sí             | Sí       | Sí        | Sí    | Sí     | Sí      | Sí      | Sí      | No                | Sí              | Sí   |
| Obligación de tener procedimientos internos para la revelación de información | Sí          | ?              | Sí       | ?         | Sí    | Sí     | Sí      | Sí      | Sí      | Sí                | Sí              | No   |
| Amplia protección frente a represalias                                        | Sí          | Sí             | Sí       | Sí        | Sí    | ?      | ?       | Sí      | ?       | ?                 | ?               | Sí   |
| Recursos amplios de reparación frente a represalias                           | Sí          | Sí             | Sí       | ?         | Sí    | No     | No      | Sí      | ?       | ?                 | ?               | No   |
| Sanciones a quienes ejercen represalias                                       | ?           | Sí             | ?        | No        | Sí    | No     | No      | Sí      | ?       | ?                 | ?               | Sí   |
| Autoridad de supervisión                                                      | Sí          | Sí             | No       | No        | No    | No     | No      | Sí      | Sí      | No                | Sí              | Sí   |
| Uso transparente de la legislación                                            | Sí          | Sí             | Sí       | Sí        | ?     | ?      | Sí      | Yes     | Yes     | ?                 | Yes             | ?    |

\* No forma parte del marco de Transparencia Internacional.

#### **4.5 Consideraciones de género para la elaboración y aplicación de marcos de protección de denunciantes**

Los mecanismos de protección de denunciantes deben evaluar y tener en cuenta la dinámica de género en los lugares de trabajo susceptible de incentivar o desalentar la participación igualitaria de mujeres y hombres en la denuncia de comportamientos indebidos.

Los marcos jurídicos relativos a la no discriminación y la igualdad de oportunidades, así como a las relaciones del trabajo, pueden desempeñar un importante papel en empoderar y habilitar a las mujeres para que puedan tomar la decisión de denunciar las irregularidades. De hecho, la situación laboral de las mujeres, especialmente en el caso de prácticas contractuales poco claras, puede influir en su ánimo para denunciar irregularidades.

En lo que respecta a la normativa y la legislación que regulan específicamente la denuncia de irregularidades, los estudios señalan que hay "políticas de denuncia de irregularidades que tienen un efecto de género consciente" y medidas que pueden contribuir a que las mujeres participen en pie de igualdad en la denuncia de comportamientos indebidos (Tilton, 2018). Algunos estudios indican que las mujeres y los hombres participan en determinados tipos de denuncia de maneras diferentes: en particular, las mujeres tienden a actuar cuando observan los comportamientos indebidos, y no tanto reuniendo pruebas de que ha habido irregularidades; y en lugar de una actitud de enfrentamiento contra el presunto autor, tienden más a denunciar ante un tercero (por cauces internos o externos) (Tilton, 2018, pág. 355).

Las mujeres también dan más importancia a las medidas contra las represalias y sobre la confidencialidad, y son más proclives a cumplir con el deber de denunciar cuando la política de la organización así lo contempla. Los marcos y las normativas nacionales deberían velar por se realice un análisis más profundo de las circunstancias que hacen que las mujeres y los hombres respondan a las medidas de protección de maneras diferentes. En este análisis se deberían tener en cuenta tanto la dinámica de las relaciones de trabajo y sociales en el lugar de trabajo como las dinámicas de poder (Tilton, 2018, pág. 359).

## 5. Observaciones finales

Desde 2015, algunos países y organismos internacionales han adoptado instrumentos para proteger a los denunciantes. De nuestro análisis se desprenden varias tendencias en los marcos de protección de los denunciantes. Mientras que en Europa se pone el énfasis en la "protección de los datos personales, el debido proceso y la presunción de inocencia de quienes son acusados de irregularidades por un denunciante " (DLA Piper, 2015), en otros se hace hincapié en el anonimato y en las líneas telefónicas para denunciar. En todo el mundo la cobertura general en cuanto al derecho a la protección ha pasado a ser norma, mientras que hay una tendencia clara a la tipificación de las represalias como delito, a las reparaciones por daños y perjuicios y a imponer sanciones contra las cláusulas de silenciamiento.

Si bien esos componentes son importantes y deben tenerse en cuenta al elaborar los marcos jurídicos nacionales e internacionales para la protección de denunciantes, existe también una tendencia menos marcada a trasladar la carga de la prueba al acusado al tiempo que se le rebaja al denunciante el listón de la prueba, lo que exige fijar el grado de solidez de las pruebas en lugar de plantear que la prueba esté fuera de toda duda razonable.

La mayor parte de la legislación institucional y nacional no distingue entre los trabajadores entre cuyas tareas está la de informar (por ejemplo, los reguladores del sector financiero y el auditor general) y los empleados que informan por principio ético. Si bien cabe que todos los empleados tengan la responsabilidad ética de denunciar irregularidades y deben ser protegidos, es necesario fijar con claridad las funciones y responsabilidades de aquellos entre cuyas tareas figura la de informar de comportamientos irregulares, a fin de que puedan tomarse las medidas adecuadas para encomendarles el desempeño de sus funciones sin temor a represalias. Los estudios indican que el método más común para empezar a detectar la corrupción son las pistas, habitualmente facilitadas por los trabajadores, seguidas por la auditoría interna y el examen de la gestión (ACFE, 2018, pág. 5).

De lo anterior se infiere que unos controles internos rigurosos pueden promover la denuncia de irregularidades y motivar a quienes trabajan en los órganos de supervisión a señalar los casos para su enjuiciamiento. Como se indica en el informe de la Dependencia Común de Inspección de las Naciones Unidas: "Los funcionarios confían en la independencia de esas funciones cuando revelan información sensible que, de no ser comunicada, podría entrañar riesgos considerables para la reputación y las operaciones de una organización, con la convicción de que estarán protegidos si lo hacen" (Dependencia Común de Inspección, 2018, párr. 146). El informe de la ACFE también muestra que las debilidades del control interno son responsables de casi la mitad de todos los casos de fraude (ACFE, 2018, pág. 5). Y en las recomendaciones a la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión subrayó que "[l]os mecanismos de vigilancia institucionales y externos deberían ofrecer canales de protección eficaces a quienes denuncien irregularidades a fin de que se adopten medidas correctivas. A falta de mecanismos que otorguen protección y adopten medidas correctivas, o que no lo hagan a tiempo, debería permitirse la divulgación pública" (Naciones Unidas, 2015, párr. 64). Un estudio reciente de 1.000 denunciantes (un 50 por ciento en el sector público y un 7 por ciento

en los servicios financieros) concluyó que en su mayoría intentaban primero utilizar procedimientos internos pero usaban mecanismos externos si sus intentos iniciales fracasaban, lo que sugiere que la opción de denunciar a instituciones externas puede mejorar la seguridad y eficacia de las denuncias (Public Concern at Work y Universidad de Greenwich, 2013).

Por consiguiente, tanto los mecanismos de supervisión internos como los externos parecen ser más eficaces cuando no solo son independientes de cualquier presión, influencia o injerencia política y jerárquica indebida, sino que también prevén controles y equilibrios adicionales acordados en el marco de mecanismos de apelación independientes e imparciales.

Como ya se ha indicado en muchas de las disposiciones jurídicas analizadas, la protección de los denunciantes no debería limitarse a personas concretas, sino que puede ser lo suficientemente amplia para amparar a todo tipo de participantes. El Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión pidió que se establecieran sistemas jurídicos de protección de los denunciantes de irregularidades:

La ley del Estado debería proteger a todos los que revelen información que crean razonablemente, en el momento de divulgarla, que dicha información es cierta y que constituye una amenaza o genera un daño a un interés público concreto, como la violación de derecho nacional o internacional, el abuso de autoridad, el malgasto, y el fraude o daño al medio ambiente, a la salud o la seguridad públicas. Cuando se revela la información, las autoridades deberían investigar y corregir la presunta falta de conducta sin excepciones, sobre la base de lo que se presumen son las motivaciones o “buena fe” de la persona que reveló la información (Naciones Unidas, 2015, párr. 63).

Por el contrario, la definición de conceptos como el de "irregularidades graves", que no es nada sencilla, y circunscribir la protección de denunciantes a las personas que mantienen relaciones de trabajo, pueden hacer que los denunciantes no se sientan adecuadamente protegidos.

La legislación analizada en este documento tiende a centrarse en proteger de represalias a los denunciantes, pero no en castigar a los que las imponen. Es necesario seguir investigando sobre las posibles ventajas de estas sanciones, que, como ha subrayado la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, son necesarias para atajar otros problemas, como el de la discriminación antisindical. El Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión ha pedido que se establezcan marcos jurídicos en los cuales:

[l]os actos de represalia y otros ataques contra denunciantes y la divulgación de fuentes confidenciales [se investiguen] en profundidad y las personas responsables de la comisión de esos actos [rindan] cuentas. Cuando son las autoridades que ocupan cargos jerárquicos quienes cometen las agresiones o las condonan se consolida una cultura de silencio, secreto y temor dentro de las instituciones y fuera de ellas, y desalientan que se revele información en el futuro. Las autoridades de las instituciones que ocupan puestos jerárquicos en todos los niveles deberían promover la formulación de denuncias y debería vérselas apoyando a los denunciantes; en particular, se debería prestar atención a la forma en que las autoridades en esos puestos de liderazgo alientan, tácita o expresamente, la adopción de represalias (Naciones Unidas, 2015, párr. 66).

El diálogo social también ha sido una parte importante de este proceso. Por ejemplo, la Resolución 2016/2224 del Parlamento Europeo pide a los Estados miembros que incorporen a los sindicatos en el establecimiento de canales oficiales de denuncia y en los procesos de resolución de conflictos. En el examen por pares sobre el aumento de la protección de los denunciantes de irregularidades mediante una mejor colaboración entre las autoridades responsables - herramienta para prevenir y abordar los delitos relacionados con el trabajo, que tuvo lugar en Oslo (Noruega) en febrero de 2019, también se pidió que las organizaciones de empleadores velaran por la protección de los denunciantes de irregularidades (European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2019). La aportación del diálogo social y la negociación colectiva puede consistir en exponer los intereses de los trabajadores, fomentar la confianza entre las partes y en el propio proceso de cambio y empoderar a los trabajadores para que contribuyan al logro de los objetivos de la organización.

Sin embargo, el valor que aportan el diálogo social y la negociación colectiva trasciende esos temas. También pueden fortalecer los esfuerzos para profesionalizar a los empleados públicos mediante la institucionalización del intercambio recíproco de información y el acuerdo mutuo para establecer mecanismos de colaboración para la mejora de los servicios, así como mediante cláusulas sobre contratación y selección, gestión del rendimiento y desarrollo profesional y capacitación. Además, mediante el diálogo social se pueden aprovechar los conocimientos expertos que acumulan los trabajadores a través de sus intercambios con el público, que son los mismos a los que los tribunales se remiten cuando examinan las decisiones adoptadas por los organismos del poder ejecutivo. Por ejemplo, el Gobierno colombiano incluyó los convenios colectivos firmados en la administración pública en su estrategia de lucha contra la corrupción para 2014 (Gobierno de Colombia, Oficina de Auditoría Interna, 2014).

Como muestra el presente documento, las organizaciones internacionales, incluida la OIT, han ampliado su papel al pedir a los Estados miembros que protejan a los denunciantes de irregularidades. En un artículo publicado en 2014 en la Revista Internacional del Trabajo se sostenía lo siguiente: "Dado el carácter fragmentado de las normas internacionales actuales y el nivel desigual de protección otorgado a los denunciantes de irregularidades por los diferentes Estados Miembros de la OIT, cabe plantear la urgencia de que se trate esta cuestión." (Fasterling y Lewis, 2014). Además, los autores concluyen que "la denuncia de irregularidades y la vulnerabilidad de la persona que la realiza, algunas voces reclaman que se considere un derecho fundamental en el trabajo".

A la luz de lo anterior, parece que es necesario continuar con la labor normativa internacional en materia de protección de la denuncia de irregularidades en el lugar de trabajo. En cualquier labor de tal naturaleza se seguirían los tres planteamientos lógicos subyacentes al sistema normativo de la OIT, como señaló el Director General de la OIT al presentar la iniciativa sobre el futuro del trabajo en 2015:

- la necesidad de establecer igualdad de condiciones para todos los Estados Miembros con la adopción de normas comunes;
- el objetivo compartido de establecer el respeto universal de los principios y derechos fundamentales en el trabajo inscritos en la Declaración de la OIT de 1998 sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo;

- la idea de que las normas internacionales — incluidas las recomendaciones, que no tienen carácter vinculante — deberían proporcionar un marco de referencia para los Estados Miembros que tratan de conciliar el crecimiento económico con el progreso social (OIT, 2015, párr. 77).

En el presente documento se ha querido arrojar luz sobre la legislación y la práctica vigentes en materia de protección de los denunciantes de irregularidades y determinar en qué ámbitos puede ser necesario elaborar más los principios. Esperamos que pueda servir como referencia útil en caso de que los mandantes de la OIT decidan profundizar en la labor normativa en este campo.

## Referencias

- Alexander, R. 2005. "The role of whistle-blowers in the fight against economic crime", en *Journal of Financial Crime*, 2005, Vol. 12, No. 2, págs. 131–138.
- Asociación de Examinadores Certificados de Fraude (ACFE). 2018. *Report to the Nations: 2018 global study on occupational fraud and abuse*.
- Autoridad de Conducta Financiera (FCA) y Autoridad de Regulación Prudencial (PRA). 2015. *Whistleblowing in deposit-takers, PRA-designated investment firms and insurers* (Londres, FCA).
- Autoridad de Mercados Financieros. 2018. *Lanceur d'alerte: Notification de potentielles infractions à la réglementation* [Whistle-blowing: Notification of potential regulatory violations]. Disponible en línea en <https://www.amf-france.org/Formulaires-et-declarations/Lanceur-d-alerte>.
- Autoridad Monetaria de Singapur. 2018. *Code of Corporate Governance*. Disponible en línea en <https://www.mas.gov.sg/-/media/MAS/Regulations-and-Financial-Stability/Regulatory-and-Supervisory-Framework/Corporate-Governance-of-Listed-Companies/Code-of-Corporate-Governance-6-Aug-2018.pdf>.
- Belecky, M.; Singh, R.; Moreto, W. (eds). 2018. *Life on the frontline 2018* (Singapur, World Wildlife Fund).
- Bizlaw, Moldova. 2018. "Cazul Guja: Procuratura Generală, obligată să restabilească în funcție fostul șef de secție și să-i achite salariul pentru 10 ani" [Caso Guja: La Oficina del Fiscal General, obligada a readmitir al antiguo jefe de la sección y pagarle el salario de 10 años], reportaje de 29 de noviembre de 2018.
- Brenkert, G. 2010. "Whistle-blowing, moral integrity, and organizational ethics", en G.G. Brenkert and T.L. Beauchamp (eds): *Oxford handbook of business ethics* (Nueva York, Oxford University Press), págs. 563–601.
- Browning, L. 2011. "U.S. probes Liechtenstein bank on tax dodge work", en *Reuters*, 9 de septiembre de 2011.
- C20 Engagement Group. 2019. *Civil society and trade unions urge G20 to protect whistle-blowers*, Osaka, C20, 24 de junio de 2019.
- Cámara de Comercio Internacional. 2008. *ICC Guidelines on Whistleblowing* (París).
- . 2014. *ICC Whistleblowing and Whistleblower Protection Policy* (París).
- Centro Nacional de Denunciantes. 2019. *Jeffrey Wigand*. Disponible en línea en: <https://www.whistleblowers.org/members/jeffrey-wigand/>.
- Chamorro-Courtland, C.; Cohen, M. 2017. "Whistle-blowing laws in the financial markets: Lessons for emerging markets", en *Arizona Journal of International and Comparative Law*, Vol. 34, No. 2, págs. 187–226.

- Chêne, M. 2009. *Good practice in whistle-blowing protection legislation* (Bergen, Noruega, Anti-Corruption Resource Center).
- Chevarría, F.; Silvestre, M. 2013. *Sistemas de denuncias y de protección de denunciantes de corrupción en América Latina y Europa* (Madrid, Programa EUROsociAL).  
Disponible en: <http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1400663798-DT2.pdf>
- Comité de Monitoreo del Código de Gobernanza Corporativa (MCCG). 2016. *The Dutch Corporate Governance Code*, traducción no oficial (La Haya, Países Bajos).  
Disponibile en línea en <https://www.mccg.nl/?page=4738>.
- Comisión Europea. 2018. “Protección de los denunciantes de irregularidades: La Comisión establece nuevas normas en toda la UE”, Comunicado de prensa, 23 de abril de 2018.
- Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. 2019. *Peer review on “Enhancing whistleblower protection through better collaboration between responsible authorities – a tool to prevent and tackle work-related crime”*, Oslo (Norway), 14–15 de febrero de 2019.
- Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo. 2019. *Trabajar para un futuro más prometedor* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).
- Congreso de los Diputados. 2019. *Proposición de ley de protección integral de los denunciantes de corrupción*. Disponible en línea en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L13/CONG/BOCG/B/BOCG-13-B-35-1.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L13/CONG/BOCG/B/BOCG-13-B-35-1.PDF).
- Consejo de Estado del cantón de Ginebra. 2018. *Projet de loi sur la protection des lanceurs d'alerte (LPLA) (B 5 07)*.
- Consejo de Europa. 2003. *Convenio Civil sobre la Corrupción*, Tratado N° 174 de la Unión Europea, entrada en vigor el 1° de noviembre de 2003.
- . 2014. *Recomendación CM/Rec (2014)7 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la protección de los denunciantes de irregularidades*, adoptada por el Comité de Ministros en la 1198ª Reunión de los Delegados de Ministros, 30 de abril de 2014.
- Covington. 2016. “Rules requiring UK financial institutions to appoint ‘whistleblower champions’ enter into force”, en *Covington Alert*, 9 de marzo de 2016.
- da Cruz, A. 2018. “Brazil introduces public hotlines and rewards for whistle-blowers”, en *Global Compliance News*, 26 de enero de 2018.
- Dependencia Común de Inspección. 2018. *Examen de las políticas y prácticas de protección de los denunciantes de irregularidades en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas*, JIU/REP/2018/4.
- DLA Piper. 2015. *Whistleblowing: An employer’s guide to global compliance*.
- Fasterling, B.; Lewis, D. 2014. “Denuncia de irregularidades, filtraciones y libertad de expresión. Promoción del interés público mediante la legislación”, en *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 133, No. 1, págs. 77-101 (Ginebra, OIT).

- Freshfields Bruckhaus Deringer. 2017 “Whistleblowing in the financial services sector”, briefing, 4 de octubre de 2017.
- Gobierno de Australia. 2013. *Public Interest Disclosure Act No. 133*.
- Gobierno de Bélgica. 2017. *Loi modifiant la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers, en vue de mettre en œuvre le Règlement n° 596/2014 sur les abus de marché et de transposer la Directive 2014/54/UE relative aux sanctions*.
- Gobierno del Brasil. 1988. *Constitución de la República Federativa del Brasil*.
- . 1992. *Ley orgánica del Tribunal de Cuentas de la Unión, Ley No. 8.443*.
- . 2011. *Ley No. 8.112 de 11 de diciembre de 1990 (Ley del servicio público), modificada por la Ley No. 12.527 sobre libertad de información*.
- . 2013. *Ley No. 12.846 de Lucha contra la corrupción*.
- . 2015. *Decreto No. 8.420/2015, de 18 de marzo de 2015, complementario de la Ley No. 12.846*.
- . 2018. *Ley No. 13.608*.
- Gobierno del Canadá. 2018. *Public Servants Disclosure Protection Act, S.C. 2005, c. 46, modificada el 6 de marzo de 2018*.
- Gobierno de Chile. 2007. *Ley No. 20.205 de 24 de julio de 2007, modificadora de la Ley No. 29 de 2004, por la que se protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad*.
- Gobierno de Colombia, Oficina de Auditoría Interna. 2014. *Seguimiento a las estrategias para la construcción del plan anticorrupción y de atención al ciudadano*.
- Gobierno de Eslovenia. 2010. *Ley de integridad y de prevención de la corrupción*.
- Gobierno de los Estados Unidos de América. 1863. *False Claims Act (FCA), 31 U.S.C. §§ 3729-3733*.
- . 1948. *Title 18: Crimes and Criminal Procedure, title enacted by Act of 25 June 1948, ch. 645, §1, 62 Stat. 683*.
- . 1989. *Whistleblower Protection Act, 1989, 5 U.S.C. 2302(b)(8)-(9), Pub.L. 101-12 as amended*.
- . 2002. *Sarbanes-Oxley Act, Public Law 107-204, 30 July 2002*. Disponible en línea en <https://www.congress.gov/107/plaws/publ204/PLAW-107publ204.pdf>.
- . 2010. *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act 2010, Public Law 111-203, 21 July 2010*. Disponible en línea en <https://www.congress.gov/111/plaws/publ203/PLAW-111publ203.pdf>.
- . 2015. *31 U.S. Code § 3730: Civil actions for false claims*.

- Gobierno de Francia. 2016. *Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.*
- Gobierno de la India. 2014. *The Whistle Blowers Protection Act, 2011, Act No. 17 of 2014.* Disponible en línea en <http://egazette.nic.in/WriteReadData/2014/159420.pdf>.
- Gobierno de Irlanda. 2010. *Prevention of Corruption (Amendment) Act.*
- . 2014. *Protected Disclosures Act, No. 14 of 2014.*
- Gobierno de Italia. 2017. *Ley No. 179/2017 de 29 de diciembre de 2017.*
- Gobierno del Japón. 2004. *Whistle-blower Protection Act No. 122, 18 de junio de 2004.*
- Gobierno de México. 2010. *Código Penal Federal*, texto refundido publicado en el Diario Oficial de la Federación, 19 de agosto de 2010.
- . 2017. *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 2016, modificado el 19 de julio de 2017. Disponible en línea en: <https://declaranet.gob.mx/docs/LGRA.pdf>.
- Gobierno de Namibia. 2017a. *Whistleblower Protection Act No. 10.*
- . 2017b. *Witness Protection Act No. 11.*
- Gobierno de Nueva Zelandia. 2000. *Protected Disclosures Act, Public Act No. 7 of 3 April 2000.*
- Gobierno de los Países Bajos. 2016. *Ley de la Casa para de los Denunciantes (Wet Huis voor klokkenluiders), 1 de julio de 2016.*
- . 2016. *Dutch Corporate Governance Code, 8 de diciembre de 2016.* Disponible en línea en [www.mccg.nl](http://www.mccg.nl).
- Gobierno del Perú. 2010. *Ley N° 29542 de 22 de junio de 2010 de protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal.*
- Gobierno de Quebec. 2016. *Act to Facilitate the Disclosure of Wrongdoings relating to Public Bodies.*
- Gobierno del Reino Unido. 1996. *Employment Rights Act.*
- . 1998. *Public Interest Disclosure Act.*
- Gobierno de la República de Corea. 2017. *Ley No. 10472 de 29 de marzo de 2011 de protección de denunciantes de irregularidades en aras del interés general, modificada por la Ley No. 15023 de 31 de octubre de 2017.*
- Gobierno de Singapur. 1993. *Ley de corrupción, tráfico de drogas y otros delitos graves (confiscación de beneficios) de 30 de noviembre de 1993, Capítulo 65A.*
- . 2006a. *Ley de seguridad y salud en el trabajo de 1 de marzo de 2006, Capítulo 354A.*
- . 2006b. *Ley de competencia de 31 de enero de 2006, Capítulo 50B.*
- . 2006c. *Ley de sociedades de 31 de octubre de 2006, Capítulo 50.*

- . 2008. *Código Penal de 30 de noviembre de 2008, Capítulo 224.*
- . 2012. *Ley de prevención de la corrupción de 1960, Capítulo 241, modificada en 2012.*
- . 2018. *Código de Buen Gobierno Corporativo.* Disponible en línea en <https://www.mas.gov.sg/-/media/MAS/Regulations-and-Financial-Stability/Regulatory-and-Supervisory-Framework/Corporate-Governance-of-Listed-Companies/Code-of-Corporate-Governance-6-Aug-2018.pdf>.
- Gobierno de Sudáfrica. 1995. *Labour Relations Act No. 66, 13 de diciembre de 1995.*
- . 2009. *Companies Act No. 71, 9 de abril de 2009.*
- . 2017. *Protected Disclosures Act No. 5, 2000, modificada el 2 de agosto de 2017.*
- Gobierno de Suecia. 1991. *Constitución de Suecia: Ley Fundamental sobre la libertad de expresión.*
- Gobierno de Trinidad y Tabago. 2015. *First session of the Eleventh Parliament (2015/2016): Second interim report of the Joint Select Committee appointed to consider and report on the Whistleblower Protection Bill, 2015.*
- Gobierno de Túnez. 2017. *Loi organique n° 2017-10 du 7 mars 2017, relative au signalement des faits de corruption et à la protection des lanceurs d’alerte.*
- Gresko, J. 2018. “Supreme Court: Dodd-Frank whistle-blower protection is narrow”, en *Voice of America News*, 21 de febrero de 2018.
- Grupo de Veinte (G20). 2019. *High-Level Principles for the Effective Protection of Whistleblowers.* Disponible en línea en [https://g20.org/pdf/documents/en/annex\\_07.pdf](https://g20.org/pdf/documents/en/annex_07.pdf).
- Internacional de Servicios Públicos. 2016. *Checkmate to corruption: Making the case for a wide-ranging initiative on whistle-blower protection* (Ferney-Voltaire).
- Kahora, B. 2009. “Goldenburg: Story of a whistle-blower”, en *The East African*, 3 de agosto de 2009.
- Khan, J. 2004. “China releases the SARS whistle-blower”, en *New York Times*, 21 de julio de 2004.
- La Presse de Tunisie. 2017. “Loi sur la protection des dénonciateurs: Il est urgent de publier les textes d’application” [Ley sobre la protección de denunciantes: Urge publicar los textos de aplicación], en *La Presse*, 26 May 2017.
- Latimer, P.; Brown, A.J. 2008. “Whistleblower laws: International best practice”, en *UNSW Law Journal*, Vol. 31, No. 3, págs. 766–794.
- Library of Congress. 1978. *Diario de Debates de la Asamblea Constituyente, Vol. 2* [Journal of Debates of the Constituent Assembly, Vol. 2] (Lima, Perú).
- McLaren, J.; Kendall, W.; Rook, L. 2019. “Would the Singaporean approach to whistleblower protection laws work in Australia?”, en *Australasian Accounting, Business and Finance Journal*, Vol. 13, No. 1, págs. 96–97.

- Moberly, R.; Thomas, J.; Zuckerman, J. 2014. “De facto gag clauses: The legality of employment agreements that undermine Dodd-Frank’s whistleblower provisions”, en *ABA Journal of Labor and Employment Law*, Vol. 30, No. 1, págs. 87–120.
- Naciones Unidas. 2015. “Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión”, en *Promoción y protección el derecho a la libertad de opinión y de expresión*, Nota del Secretario General, septuagésimo período de sesiones de la Asamblea General, septiembre de 2015.
- Ndikumana, L. 2006. *Corruption and pro-poor growth outcomes: Evidence and lessons for African countries*, Working Paper Series No. 120 (Political Economy Research Institute).
- Near, J.P.; Miceli, M.P. 1985. “Organisational dissidence: The case of whistle-blowing”, en *Journal of Business Ethics*, Vol. 4, No. 1, pág. 2.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos (ACNUR). 2011. *The whistleblower protection and reward system of Korea* (Ginebra).
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2015. *La iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo*, Informe I, Memoria del Director General a la 104.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra).
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. 2013. *La negociación colectiva en la administración pública: Un camino a seguir*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 102.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2013 (Ginebra).
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). 2004. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Resolución 58/4 de la Asamblea General de 31 de octubre de 2003 (Nueva York, Naciones Unidas).
- . 2016. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: Guía de recursos sobre buenas prácticas en la protección de los denunciantes* (Viena).
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). 2000. *Recommendation of the OECD Council on improving ethical conduct in the public service, including principles for managing ethics in the public service* (París).
- . 2003. *Managing conflict of interest in the public service: OECD guidelines and country experiences* (París).
- . 2009. *Recommendation of the Council for further combating bribery of foreign public officials in international business transactions* (Paris, Working Group on Bribery in International Business).
- . 2010. *G20 Anti-Corruption Action Plan. Protection of whistleblowers: Study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation* (París).
- . 2014. *Revisiting whistle-blower protection in OECD countries: From commitments to effective protection* (París). Disponible en línea en

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH\(2014\)4&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2014)4&docLanguage=En).

- . 2016. *Committing to effective whistle-blower protection: Highlights* (París).
- Organización de Estados Americanos. 1996. *Convención Interamericana contra la Corrupción (B-58)*.
- . 2018. *Compromiso de Lima: Gobernabilidad Democrática Frente a la Corrupción*, VIII Cumbre de las Américas, Lima, Perú, 2018.
- Osterhaus, A.; Fagan, C. 2009. *Alternative to silence: Whistle-blower protection in 10 European countries* (Berlín, Transparencia Internacional).
- Othman, Z. 2014. “Whistle-blower harassed after court case ended”, en *Asia One*, 25 de septiembre de 2014.
- Otto, S. 2017. “Corruption legislation in Brazil and multinational companies”, en *Global Compliance News*, 30 de marzo de 2017.
- Parlamento Europeo. 2014. *Reglamento (UE) N° 596/2014 de la UE sobre abuso del mercado*.
- . 2015. *Directiva 2015/2392 relativa al Reglamento (UE) N° 596/2014 en lo que respecta a la comunicación de posibles infracciones o infracciones reales de dicho Reglamento a las autoridades competentes*.
- . 2016. *Resolución 2016/2224 (INI) del Parlamento Europeo sobre las medidas legítimas para la protección de los denunciantes de irregularidades que, en aras del interés público, revelan información confidencial sobre empresas y organismos públicos, tanto del sector público como del privado*.
- . 2017a. *Proyecto de informe sobre las medidas legítimas para la protección de los denunciantes de irregularidades que, en aras del interés público, revelan información confidencial sobre empresas y organismos públicos (2016/2224(INI))*.
- . 2017b. *Resolución del Parlamento Europeo de 24 de octubre de 2017 sobre las medidas legítimas para la protección de los denunciantes de irregularidades que, en aras del interés público, revelan información confidencial sobre empresas y organismos públicos (2016/2224(INI))*.
- . 2019. *Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 16 de abril de 2019, sobre 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 (Estrasburgo)*.
- Public Concern at Work y Universidad de Greenwich. 2013. *Whistleblowing: The inside story* (Greenwich).
- Public Protector South Africa. 2019. *Vision 2023: Taking the services of the Public Protector to the grassroots*. Disponible en línea en <http://www.pprotect.org>.

- Pyper, D. 2016. *Whistle-blowing and gagging clauses*, Briefing Paper No. CBP 7442 (Londres, House of Commons Library).
- Ruane, N. 2016. *An employer's guide to whistle-blowing* (Londres, Burnetts Solicitors).
- Sawyer, K.R.; Johnson, J.; Holub, M. 2010. "The necessary illegitimacy of the whistleblower", en *Business and Professional Ethics Journal*, Vol. 29, No. 1–4, págs. 85–107.
- Soltes, K. 2012. "Facilitating appropriate whistleblowing: Examining various approaches to what constitutes fact to trigger protection under Article 33 of the United Nations Convention against Corruption", en *American University International Law*, No. 4, págs. 925–954.
- Strack, G. 2011. "Whistle-blowing in Germany", en M. Arszulowicz and W.W. Gasparski (eds): *Whistle-blowing: In defense of proper action* (New Brunswick, Transaction Publishers), págs. 109–124.
- Taub, A. 2016. "How 'Islands of Honesty' can crush a system of corruption", en *New York Times*, 6 de diciembre de 2016.
- Tilton, C. 2018. "Women and whistleblowing: Exploring gender effects in policy design", en *Columbia Journal of Gender and Law*, Vol. 35, No. 2, págs. 338–368.
- Transparencia Internacional. 2013. *Whistle-blowing in Europe: Legal protections for whistle-blowers in the EU* (Berlín). Disponible en línea en [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistle-blowing\\_in\\_europe\\_legal\\_protections\\_for\\_whistle-blowers\\_in\\_the\\_eu](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistle-blowing_in_europe_legal_protections_for_whistle-blowers_in_the_eu).
- . 2015a. *Informes de los países iberoamericanos*. Disponible en línea en [https://www.transparency.org/files/content/publication/2015\\_ExportarCorrupcion\\_InformesPaisesIberoamericanos\\_ES.pdf](https://www.transparency.org/files/content/publication/2015_ExportarCorrupcion_InformesPaisesIberoamericanos_ES.pdf).
- . 2015b. "Brazil needs effective protection for witnesses and victims of corruption". News report, 12 de noviembre de 2015.
- . 2017a. *People and corruption: Asia Pacific – Global corruption barometer* (Berlín). Disponible en línea en [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/people\\_and\\_corruption\\_asia\\_pacific\\_global\\_corruption\\_barometer](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/people_and_corruption_asia_pacific_global_corruption_barometer).
- . 2017b. *Corruption Perceptions Index 2017*. Disponible en línea en [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017).
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos. 2009. *Caso de Marchenko c. Ucrania*, Núm. 4063/04, 19 de febrero de 2009.
- . 2011. *Caso de Heinisch c. Alemania*, Núm. 28274/08, 21 de julio de 2011.
- . 2013. *Caso de Bucur y Toma c. Rumanía*, Núm. 40238/02, 19 de junio de 2013.
- . 2018. *Caso de Guja c. República de Moldova* (Núm. 2), No. 14277/04, 27 de febrero de 2018.

- Ungki, F.; Aravindan, A. 2018. "Singapore reviewing anti-graft law amid mounting calls to make it tougher", en *Reuters*, 23 de enero de 2018.
- Unión Africana. 2003. *Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción*, adoptada por la segunda sesión ordinaria de la Asamblea de la Unión, 11 de julio de 2003.
- Unión Europea de Radiodifusión. 2018. *Policy sheet for effective whistle-blower protection: European public service media's views on the draft Directive, 2018*.
- Unión Latinoamericana de Trabajadores de Organismos de Control (ULATOC). 2018. Intervención del Sr. Sergio Daniel Hemsani en la 107.<sup>a</sup> Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, OIT).
- Universidad Nacional de Singapur. 2018. *Singapore Governance and Transparency Index, 2018*.
- Wolfe, S.; Worth, M.; Dreyfus, S.; Brown, A.J. 2014. Whistle-blower protection laws in G20 countries: Priorities for action (Melbourne, Transparency International Australia).
- Zuckerman, J. 2018. "SEC issues landmark order barring gag clauses", *Zuckerman Law*, 3 abril de 2018.