



Consejo Económico y Social

Distr. general
14 de febrero de 2018
Español
Original: francés

Comité de Expertos en Administración Pública

17º período de sesiones

23 a 27 de abril de 2018

Tema 4 c) del programa provisional*

**Creación de instituciones eficaces, responsables e
inclusivas a todos los niveles: tipos de conducta
indebida y corrupción en el sector público:
dificultades y formas de avanzar**

La protección de los denunciantes de irregularidades

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Comité de Expertos en Administración Pública el documento elaborado por Linus Toussaint Mendjana, integrante del Comité, para su examen y la adopción de medidas, si procede.

* E/C.16/2018/1.



La protección de los denunciantes de irregularidades

Resumen

La corrupción es un flagelo universal, que afecta a casi todos los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas. Es uno de los obstáculos para la aplicación efectiva de los 17 objetivos de Desarrollo Sostenible.

La lucha contra este fenómeno requiere, entre otras cosas, la aplicación y la supervisión estricta del sistema de denuncia de irregularidades. La presente nota describe algunas características del sistema y recomienda que el Comité apoye su aplicación por los Estados Miembros, en vista de su importancia.

Así pues, el autor recomienda el intercambio de las buenas prácticas entre los Estados Miembros en materia de prevención de la corrupción, en particular en lo que respecta a los sistemas y procedimientos de denuncia de irregularidades.

I. Introducción

1. La aplicación y la supervisión de la buena gobernanza y la ética en la administración pública siguen siendo imprescindibles en virtud de la magnitud del problema de la corrupción en el mundo en general y en determinados países en particular. La gobernanza es un concepto a veces controvertido, definido y entendido de formas diversas y a veces contradictorias. Consiste en la aplicación de un conjunto de dispositivos (reglas, normas, protocolos, convenios, contratos, etc.) para asegurar una mejor coordinación entre las partes que constituyen una organización, cada una de las cuales tiene una porción de poder, a fin de adoptar decisiones por consenso.
2. La corrupción es un fenómeno que afecta a casi todos los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas y a todas las poblaciones, con una intensidad y circunstancias diferentes de un Estado a otro. Se refiere a la perversión o desviación de un proceso o de una interacción con una o más personas con objeto, para el corruptor, de obtener beneficios o prerrogativas específicos, y para el corrupto, de obtener una retribución a cambio de su complicidad.
3. Por ejemplo, el 69% de los 176 países incluidos en el Índice de percepción de la corrupción, 2016 registran una puntuación inferior a 50, en una escala de 0 (cuando el país se considera muy corrupto) a 100 (cuando el país se considera muy poco corrupto). Ello demuestra cuán importante y generalizada es la corrupción en el sector público de todo el mundo.
4. En el presente documento se aboga por una amplia gama de medios para combatir la corrupción y el establecimiento de sistemas para la denuncia de irregularidades. Su objetivo es facilitar la comprensión y el apoyo del sistema, que parece estar desatendido no solo porque se aplica mal o insuficientemente en los pasos iniciales para establecer ese sistema, sino sobre todo mal comprendido a causa de su complejidad.
5. El tema de la corrupción no es nuevo para el Comité de Expertos en Administración Pública. En sus períodos de sesiones anteriores, el Comité ha deplorado la gran influencia de este flagelo en la realización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que son un llamamiento mundial a actuar para erradicar la pobreza, proteger el planeta y lograr que todos los seres humanos vivan en paz y con prosperidad.
6. La lucha contra la corrupción es, por lo tanto, una condición indispensable en la consecución del desarrollo sostenible. En consecuencia, es esencial que cada Gobierno fortalezca la confianza de las personas en la integridad de los Gobiernos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y que asigne la más alta prioridad a la consecución de los 17 Objetivos.
7. Es importante acelerar la adopción de medidas que puedan prevenir, incluso reprimir, la corrupción en el sector público y poner fin resueltamente a la impunidad, reforzando la transparencia y la colaboración entre los parlamentarios, la sociedad civil, el sector privado y la administración pública.
8. Con ese fin, en el análisis que figura a continuación se presenta el concepto de los denunciadores de irregularidades. En el documento se abordan a continuación las consecuencias, los riesgos y las limitaciones en la práctica. Para concluir, se presentan algunas recomendaciones a fin de reforzar la prevención de la corrupción y los sistemas de denuncia de irregularidades, así como para relacionarlos mejor con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

II. El concepto de los denunciantes de irregularidades

9. Los denunciantes de irregularidades son un individuo, grupo o institución que, teniendo conocimiento de un peligro, de un riesgo o un escándalo, dan una señal de alarma y, con ello, ponen en marcha un proceso de regulación, de debate polémico o de movilización. Quien inicia la alerta puede ser una institución, cuando se trata de una organización establecida con ese propósito, o un ciudadano que, en el contexto de su labor, informe de un hecho ilegal, ilícito y peligroso, que afecta al interés público, y a las personas u órganos que tienen el poder. Por ejemplo, en Francia, la Ley núm. 2016-1691, de 9 de diciembre de 2016, relativa a la transparencia, la lucha contra la corrupción y la modernización de la vida económica precisa la definición de denunciante y el procedimiento que se ha de respetar para estar protegido de las sanciones penales o de las represalias del empleador. La advertencia del delito (una amenaza grave para el orden público, la delincuencia, etc.) debe hacerse en primer lugar de forma interna y posteriormente a las autoridades. El público no puede ser informado sino en última instancia. Los hechos revelados no deben estar sujetos al secreto médico o por razones de seguridad, o a la confidencialidad de la relación entre un abogado y su cliente.

10. El concepto de denunciante de irregularidades aparece hacia el fin del decenio de 1990 después de la publicación de la obra sociológica de Francis Chateauraynaud y Didier Torny titulada: *“Les sombres précurseurs : une sociologie pragmatique de l’alerte et du risque”*, y fue popularizado en 2000 por el investigador André Cicoellella, él mismo denunciante de irregularidades, en interacción con el público, los periodistas y los militantes asociados. El término “denunciante de irregularidades” se insertó en el debate público en ese momento como un concepto distinto del de los denunciantes (sinceros) y delatores (interesados). Sin embargo, a medida que se multiplicaban los casos y los escándalos, de “Mediator” a “Luxleaks”, pasando por las revelaciones de Edward Snowden, los términos y nociones que estos conceptos representan han tendido a convergir en el discurso público.

11. La presencia de sistemas de denuncia de irregularidades presenta ventajas indiscutibles para la prevención y el control de la corrupción.

12. Los indicadores de corrupción citados con mayor frecuencia son los que tienen por objeto describir el problema a nivel nacional. Esos indicadores pueden ser útiles para crear conciencia en la población y alentar a los Gobiernos a actuar. Sin embargo, su eficacia se ve limitada cuando se trata de adoptar medidas para luchar contra la corrupción.

13. Esto se debe en parte al hecho de que algunos riesgos de corrupción suelen ser específicos de determinados sectores. Por ejemplo, una importante esfera de riesgo de corrupción en el sector de la salud está relacionada con el apoyo financiero de las empresas farmacéuticas a los departamentos de investigación médica para ejercer una influencia indebida. En el sector del agua, los clientes pueden tener que pagar sobornos para obtener la conexión a la red hidráulica o reparaciones.

14. Habida cuenta de que los indicadores generales de corrupción carecen de especificidad para revelar las vulnerabilidades propias de los sectores, se necesitan indicadores especiales para poder vigilar los riesgos y garantizar que la corrupción no comprometa la eficacia de las inversiones. De ahí la urgencia de establecer medidas legislativas, normativas o jurídicas que conviertan a la protección de los denunciantes en una institución clave de la buena gobernanza. En ese sentido, el Comité ya ha observado que no es posible ganarse la confianza de los ciudadanos, fomentar la integridad de los funcionarios públicos y establecer un sistema de buena

gobernanza encaminado a combatir la corrupción sin regular la protección de los denunciantes de irregularidades.

15. En el contexto de la buena gobernanza también es importante crear un clima de confianza, lo que incluye dos aspectos. Por una parte, la confianza tiene una dimensión pública, que permite a los ciudadanos evaluar a sus Gobiernos, sus instituciones y sus dirigentes por su grado de probidad moral y ética. Por otra parte, la confianza también tiene una dimensión social, ya que se vincula con la conducta de los ciudadanos entre sí.

16. Para esto, la protección de los denunciantes es de importancia innegable. El artículo 33 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, relativo a la protección de las personas que comunican información, prevé a ese efecto que “cada Estado Parte considerará la posibilidad de incorporar en su ordenamiento jurídico interno medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a 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”.

17. Algunos ejemplos relativos a Francia incluyen la ley orgánica núm. 2016-1690 de 9 de diciembre de 2016, relativa a la competencia del defensor de los derechos para la orientación y la protección de las denunciantes, prevé que este está encargado de remitir a las autoridades competentes a toda persona que señale un motivo de alarma en las condiciones fijadas por la ley, de velar por los derechos y libertados de estas personas; la ley núm. 2016-1691, de 9 de diciembre de 2016 ya mencionada especifica las condiciones en que el defensor de los derechos desarrolla su actividad.

18. La aplicación del artículo 33 de la Convención presupone un enfoque inclusivo, como se describe en el artículo 13 de la Convención, que alienta a los Estados velar por que la sociedad participe eficazmente en la lucha contra la corrupción adoptando medidas apropiadas, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales, en la prevención y la lucha contra la corrupción.

19. El funcionamiento adecuado de las estructuras o los organismos de lucha contra la corrupción requiere que la propia organización de los servicios públicos sea conducente al establecimiento de medidas de lucha contra la corrupción. Por ello, la lucha contra la corrupción debe comenzar por la reorganización institucional de los servicios públicos, para permitir la materialización del sistema de denuncia de irregularidades.

20. En el Camerún, por ejemplo, hay un gran número de organismos y una disposición organizativa y funcional de los servicios para luchar contra la corrupción. Cabe destacar, entre otras, las siguientes:

- a) El Tribunal de Cuentas de la Corte Suprema;
- b) La Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción;
- c) El Organismo Nacional de Investigación Financiera;
- d) Las dependencias y los mecanismos ministeriales de lucha contra la corrupción;
- e) La supervisión parlamentaria del Gobierno;
- f) El Código Penal y el Código de Procedimiento Penal (revisados);

- g) Los tratados y convenios internacionales ratificados.
21. En Europa, hay órganos tales como:
- a) El Grupo de Estados contra la Corrupción;
 - b) El Tribunal de Cuentas;
 - c) La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.

III. La práctica de la denuncia de irregularidades: consecuencias, riesgos y limitaciones

22. Los riesgos con respecto a la denuncia de irregularidades residen en las represalias. Los denunciantes de irregularidades, incluso cuando la información se considera basada en la verdad, pueden ser objeto de acoso, despidos injustificados, discriminación o daños físicos.

23. Como ya se señaló, los denunciantes deben estar protegidos por leyes y reglamentos que se apliquen de manera imparcial y sin reservas. Asimismo, debe elaborarse y aplicarse un sistema bien diseñado de cobertura y seguridad.

24. A menudo los voluntarios, en su mayoría desinteresados, se ven desprotegidos cuando hacen la denuncia, a falta de legislación, procedimientos e interlocutores conocidos.

25. Además de las represalias, los testigos o ciertas personas o víctimas pueden utilizar el sistema como un arma de doble filo, ya que recurren a la delación, la difamación o los ajustes de cuenta si la legislación no cuenta con mecanismos de control. Es innegable que los arreglos jurídicos relativos al tratamiento de las denuncias siguen siendo incompletos y a veces inexistentes.

26. Por lo tanto, el sistema de denunciantes de irregularidades debe explicarse y difundirse para concienciar a todos los ciudadanos sobre los riesgos penales a que se enfrentan. La eficacia del sistema reside en las dimensiones siguientes:

- a) Legislación exclusiva con procedimientos y conductos de seguridad (solo 12 países del mundo, entre ellos Irlanda, el Japón, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Serbia, cuentan con una ley exclusiva, único mecanismo eficaz para la protección de los denunciantes);

- b) Un organismo o institución nacional independiente encargado de la gestión de las denuncias;

- c) La garantía de confidencialidad y anonimato;

- d) Sanciones penales para los responsables de represalias y para quienes presentan denuncias falsas.

27. Se trata entonces de:

- a) Establecer los principios de una administración pública pluralista y una ética de la función pública (incluida la transparencia sobre los conflictos de intereses);

- b) Corregir las deficiencias de los mecanismos existentes o establecer mecanismos apropiados, reforzando al mismo tiempo los principios para el tratamiento eficaz de las denuncias;

c) Reconocer y valorar la experiencia de los ciudadanos, crear un entorno seguro y transparente para suministrar información, determinar los criterios de admisibilidad y crear instancias para tratar los casos).

IV. Conclusión

28. La buena gobernanza es la piedra angular de los esfuerzos en el marco de la aplicación de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluido el Objetivo 16, que está dedicado a ese concepto. Durante el 17º período de sesiones del Comité de Expertos, los expertos tendrán la oportunidad de volver a destacar la función primordial de los Gobiernos, las instituciones públicas y los funcionarios públicos a fin de lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

29. Es hora de que el Comité de Expertos, en lugar de impartir órdenes, sensibilice respetuosamente al Consejo Económico y Social con miras a la aplicación efectiva del sistema de denuncia de irregularidades como medio de lucha contra la corrupción. Así pues, el Comité podría recomendar el intercambio de las buenas prácticas entre los Estados Miembros en materia de prevención de la corrupción, en particular en lo que respecta a los sistemas y procedimientos de denuncia de irregularidades.

30. El Comité de Expertos también podría reafirmar la importancia de la confianza popular en los dirigentes, que requiere una lucha sin cuartel contra la corrupción y el establecimiento de una administración pública basada en el mérito, reforzada por gobiernos locales fuertes y la participación en la aplicación de instrumentos adicionales, como el sistema de denunciantes de irregularidades.

31. Realizar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, cuyo tema central es la gobernanza, y garantizar la reforma de la administración pública, conforme a lo solicitado por el Comité de Expertos, entraña la multiplicación de los instrumentos de lucha contra la corrupción. Por consiguiente, el autor de la presente nota sugiere que la incorporación en la legislación nacional de los sistemas de denuncia de irregularidades debería comenzar en los países clasificados como menos adelantados o por lo menos en los países de África en los que el índice de percepción de la corrupción es más elevado.