

**PROYECTO DE LEY MODELO PARA FACILITAR
E INCENTIVAR LA DENUNCIA DE ACTOS DE
CORRUPCION Y PROTEGER A SUS
DENUNCIANTES Y TESTIGOS**

Calí, 21 de Junio de 2011

Convención Interamericana contra la Corrupción

Artículo III Medidas preventivas

A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:

8. Sistemas para proteger a 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

MESICIC Y PROTECCION DE DENUNCIANTES DE ACTOS DE CORRUPCION

- El Artículo III inciso 8 fue analizado en la Segunda Ronda de Análisis, se hicieron recomendaciones a 22 de 28 países analizados.
- Las recomendaciones son :
 - *Adoptar medidas de protección para quienes denuncien actos de corrupción que puedan ser objeto de investigación en sede administrativa o judicial.*
 - *Establecer mecanismos de denuncia, como la denuncia anónima y la denuncia con protección de identidad, que garanticen la seguridad personal y la confidencialidad de identidad de los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que de buena fe denuncien actos de corrupción.*
 - *Adoptar medidas de protección, orientadas no solamente hacia la integridad física del denunciante y su familia, sino también hacia la protección de su situación laboral, especialmente tratándose de un funcionario público y cuando los actos de corrupción puedan involucrar a su superior jerárquico o a sus compañeros de trabajo.*
 - *Establecer mecanismos para denunciar las amenazas o represalias de las que pueda ser objeto el denunciante, señalando las autoridades competentes para tramitar las solicitudes de protección y las instancias responsables de brindarla.*
 - *Establecer mecanismos para la protección de testigos, que otorguen a éstos las mismas garantías del funcionario público y el particular.*
 - *Establecer mecanismos que faciliten, cuando sea pertinente, la cooperación internacional en las materias anteriores incluyendo la asistencia técnica y la cooperación recíproca que establece la Convención, así como el intercambio de experiencias, la capacitación y la asistencia mutua.*
 - *Simplificar la solicitud de protección del denunciante.*
 - *Adoptar disposiciones que sancionen el incumplimiento de las normas y/o de las obligaciones en materia de protección.*
 - *Adoptar disposiciones que definan claramente las competencias de las autoridades judiciales y administrativas en materia de protección.*

Insumos utilizados

- Guía Legislativa – Departamento Cooperación Jurídica
- Ley modelo de protección de denunciantes de Naciones Unidas
- Recomendaciones e informes país de MESICIC
- Legislaciones nacionales
- Estudios especializados
 - Good Practice in Whistleblowing Protection Legislation (WPL), Anticorruption Resource Centre U4, 2009.
- Taller de discusión con expertos de EEUU, Canadá, México, Chile y Perú, se realizó en Lima el 6 y 7 de Abril pasado.

Características

- Construcción participativa
- Integral
- Flexible
- Propone aspectos que van mas allá de la protección de denunciantes de ahí su nombre **LEY MODELO PARA FACILITAR E INCENTIVAR LA DENUNCIA DE ACTOS DE CORRUPCION Y PROTEGER A SUS DENUNCIANTES Y TESTIGOS**

Aspectos centrales de la propuesta normativa

I. Naturaleza de los solicitantes

- En cumplimiento de las recomendaciones del Comité de Expertos de MESICIC la protección alcanza a los denunciantes y testigos de actos de corrupción y a sus familiares.
- Se privilegia la participación de los denunciantes y/o testigos en el proceso investigatorio que permita que el Estado cumple con sus fines persecutorios de los actos de corrupción.
- Diferencias se centran en el momento y forma de participación en el proceso:
 - Denunciante Antes del proceso y su información puede devenir en un proceso
 - Testigo Durante el proceso de investigación y juzgamiento del acto de corrupción

Sin embargo ambas condiciones pueden ser concurrentes.

- La aplicación de medidas de protección también cambian en función de la naturaleza de los solicitantes.

Aspectos centrales de la propuesta normativa

II. Acto de corrupción en sentido amplio

- De acuerdo a las recomendaciones del Comité de Expertos de MESICIC, la aplicación de esta norma debe extenderse a los actos de corrupción punibles en sede judicial como administrativa.

- Acto de corrupción debe entenderse en forma amplia. Al respecto:

- Acto de corrupción : **“La corrupción es el mal uso de los poderes públicos, cargos o autoridad para beneficio privado...”** *La Lucha contra la Corrupción para Mejorar la Gobernabilidad* - PNUD 1998

- Delitos
 - Se busca proteger el bien jurídico de la “correcta administración pública”
 - Conductas típicas antijurídicas y culpables descritas en la CICC y códigos nacionales
 - Juzgados en un proceso penal
- Faltas
 - Se busca garantizar el cumplimiento de deberes funcionales que permiten que el Estado y la administración pública cumplan sus fines
 - Obligaciones descritas en códigos disciplinarios, códigos de ética, normas laborales, etc
 - Juzgados en procesos administrativos disciplinarios

- Analizar corrupción en sector privado. Art. 3 UNCAC

Aspectos centrales de la propuesta normativa

III. Competencias diferenciadas y externas a la administración

- Considerar ordenamiento interno de cada país. No obstante se consideró tres criterios:
 - Autonomía e Independencia de las entidades competentes
 - Diferenciación de competencias y entidades dependiendo del fuero
 - Unidad de las competencias en relación a los procedimientos en una sola entidad – a excepción de la ejecución de medidas
- Entidades externas, autónomas distintas a las de la administración pública general para garantizar la imparcialidad de la concesión de medidas de protección y su efectividad.
- Entidades competentes en sede administrativa y en sede Judicial. Se sugirió el Ministerio Público por ser titular de la acción penal en sistema jurídico romano y anglosajón, y a la Contraloría General de la República en sede administrativa considerando que los procedimientos de sanción administrativa en muchos países se encuentran a cargo de esta entidad.
- Unidad de las competencias en la recepción, calificación, concesión de medidas de protección y ejecución de las mismas para evitar una sobreexposición de las personas protegidas que los haga vulnerables a posibles represalias. En la ejecución pueden variar dependiendo de su naturaleza.

Aspectos centrales de la propuesta normativa

IV. Medidas de Protección diferenciadas

- Las medidas de protección han sido diferenciadas en razón a la naturaleza del solicitante, considerando que es presumible que los testigos se encuentren en una mayor exposición de peligro que los denunciantes dada su participación y colaboración en el proceso.
- Se han considerado medidas de protección para **denunciantes** y para **testigos** de actos de corrupción diferenciadas que buscan proteger su vida e integridad y también sus condiciones de desempeño laboral (Recomendación específica del Comité de Expertos de MESICIC). No obstante dependiendo del cambio de status de la persona protegida se pueden aplicar las medidas de protección indistintamente.
- De acuerdo a la propuesta, se ha considerado un conjunto de **Medidas Básicas** que son un conjunto de garantías otorgadas a todos los denunciantes y testigos por el mismo sólo hecho de serlo. No requiere de acto motivado de la autoridad. (Reserva de la identidad, impedimento de traslado o cese laboral, etc)
- Asimismo se ha considerado un conjunto de **Medidas Adicionales** que a diferencia de las anteriores requiere de un procedimiento de calificación para determinar la pertinencia de la información y las condiciones de peligro de los solicitantes. (Cambio de identidad, protección policial permanente, participación en el proceso con distorsionadores de imagen y voz, etc)

Aspectos centrales de la propuesta normativa

V. Aspectos procesales

• **Solicitud de medidas de protección**

- Acto jurídico diferente a una denuncia por su propósito, momento de interposición y efectos.
- Denuncia anónima y con reserva de la identidad
- Denuncia de mala fe
- Denuncia de represalias laborales
- Denuncia al superior

• **Incentivos para la denuncia**

- Beneficios económicos derivados de consecuencias patrimoniales del proceso

• **Formalidades y admisibilidad**

- Puede interponerse por cualquier vía se sugiere formato) y debe de proporcionarse todos los elementos necesarios para que la autoridad califique la solicitud. Estos pueden ser nombres, beneficiarios, hechos que justifican el peligro, hechos relacionados con el acto de corrupción, etc
- Posibilidad de subsanación

Aspectos centrales de la propuesta normativa

V. Aspectos procesales

• Calificación

- Sólo para la aplicación de medidas adicionales
- Actos previos donde se puede pedir auxilio de otras entidades
- **Evaluación de la relevancia** para determinar la utilidad de la información proporcionada en relación con el proceso de juzgamiento del acto de corrupción. Debe permitir evitar la continuidad o consumación del delito, identificar autores, recuperar activos producto del delito, aportar elementos de valor probatorio, etc
- **Evaluación de las circunstancias de peligro**
 - Circunstancias manifiestas de peligro, cuando ya se han producido actos atentatorios
 - Circunstancias potenciales de peligro, cuando se pueden inferir debido a circunstancias del acto de corrupción

• Concesión

- Emisión de resolución que debe contener
 - Los hechos denunciados y las diligencias preliminares efectuadas.
 - Las medidas de protección concedidas o la razón de denegatoria.
 - El mandato a las entidades cuya intervención o colaboración se considere necesaria para la ejecución de las medidas de protección
 - La solicitud para la asistencia mutua de otro Estado, de ser esto necesario.
 - Las obligaciones a las que queda sujeta la persona protegida.

Aspectos centrales de la propuesta normativa

V. Aspectos procesales

- **Ejecución**

- Dependiendo de las medidas se puede pedir auxilio a otras entidades

- **Variación, acumulación, cese**

- Dependiendo de las circunstancias de peligro

- **Medios impugnatorios y sanciones**

- En cuanto a los medios impugnatorios se han considerado recursos propios del derecho procesal administrativo y procesal penal (reconsideración, apelación, revisión, queja) que pueden ser modificados dependiendo de las normas y legislación de cada país.
- En cuanto a las sanciones también se sugiere sanciones de naturaleza civil, penal y administrativa que - no obstante ello – deben de ajustarse a las normas y legislación de cada país.

Aspectos centrales de la propuesta normativa

VI. Aspectos administrativos

• Los aspectos administrativos hacen referencia a un conjunto de medidas de carácter administrativo sugeridas para implementar un Programa de protección de Testigos y Denunciantes de Actos de Corrupción, entre otros son:

- Cambios reglamentarios para atender las solicitudes de denuncia que pueden incluir procedimientos específicos, líneas de atención telefónica especiales, uso de códigos para impedir identificar a los recurrentes, etc
- Uso de modelo de formato de solicitud
- Otorgamiento de garantías a personal que participe en los programas
- Registro de personas que toman conocimiento de los expedientes
- Mandato normativo que garantice la dotación de recursos por el Estado
- Obligaciones para las personas que trabajan en los Programas de Protección
- Difusión de la norma en los centros de trabajo

Aspectos centrales de la propuesta normativa

VII. Cooperación

• Los ámbitos de cooperación son los siguientes:

- **Implementación de medidas de protección de denunciantes y/o testigos de buena fe de actos de corrupción**

En el caso que se requiera del concurso de otro Estado para el cumplimiento de medidas como por ejemplo traslado de personas, cambio de identidad, etc

- **Aplicación de procedimientos jurisdiccionales**

Para la facilitación de diligencias se hace mención expresa a la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal

- **Cooperación para el fortalecimiento institucional**

Relacionada con el intercambio de experiencias, personal, entre otros que ayuden a la mejora institucional de los programas de Protección.

Muchas Gracias