

INSTRUMENTAR UNA POLÍTICA DE INFORMANTES INTERNOS (*WHISTLEBLOWERS*): ¿MECANISMO VIABLE EN MÉXICO PARA ATACAR LA CORRUPCIÓN?

DAVID ARELLANO GAULT

ALEJANDRA MEDINA

ROBERTO RODRÍGUEZ

I. INTRODUCCIÓN

COMO EN TODA CIENCIA O DISCIPLINA, en el campo de la administración pública se discute sobre paradigmas que buscan hacerse hegemónicos (y lo logran, por algún tiempo al menos). Sin embargo, en el caso de la administración pública, tales paradigmas parecen en realidad modas que surgen y dejan de existir en forma relativamente caprichosa. Es el caso de la denominada Nueva Gestión Pública (NGP), una tendencia altamente influyente que ha dominado el espectro de la disciplina y teoría de la administración pública los últimos veinticinco años.¹ La NGP es conocida por sus argumentos eficientistas y de reconstrucción de la relación entre burocracias, políticos y ciudadanos. Sin embargo, es posible decir que respecto de temas como captura, corrupción y ética del servicio público, la NGP ha resultado tener argumentos más bien débiles y mecánicos, con pocos efectos prácticos reales. Es más, incluso algunas propuestas de la NGP parece que tendrían más probabilidad de agravar problemas de captura, que de resolverlos (como los procesos privatizadores opacamente desarrollados, la utilización de mecanismos de *contracting out* sin ton ni son o el desprecio por los procesos en pos de la búsqueda de resultados *per se*).²

¹ Véase David Arellano, *Más allá de la reinención del gobierno*, 2ª ed., México, Porrúa / CIDE, 2010.

² Gambhir Bhatta, *Post-NPM Themes in Public Sector Governance*, Nueva Zelanda, State Services Commission, 2003, p. 13 (Working Paper, 17).

Brevemente, podemos decir que la clave para combatir la corrupción, según la NGP, sobre todo en su vena más economicista, no está en convencer o en fortalecer los principios éticos del comportamiento de los servidores públicos. Como actores interesados, buscan sus propios objetivos, y el interés general no es necesaria ni racionalmente su guía. Por ello es conveniente crear un marco de incentivos para que persigan objetivos generales (a la vez que buscan sus propios objetivos, evidentemente). En la medida en que se generen “incentivos correctos”, el comportamiento racional individual de los servidores públicos se dirigirá a satisfacer o cumplir los objetivos del interés general.

En otras palabras, se trata sustantivamente de elevar los costos de la corrupción, de hacer al menos potencialmente más costosa la captura, para lograr que dichos actos sean menos atractivos para un actor siempre racional y calculador. Es decir, la corrupción y la captura son actos potencialmente racionales: si el sistema de incentivos y castigos no es suficientemente fuerte y claro, creíble, es el propio sistema el que incentiva la corrupción y la hace racional (individualmente, aunque colectivamente siempre sea un acto sub-óptimo).³

Sin embargo, existen múltiples preocupaciones que se derivan de esta posición racionalista. La corrupción parece ser un fenómeno más complejo que el redireccionamiento de incentivos para hacer “racional” el comportamiento ético. Los servidores públicos son en efecto actores sociales, organizacionales y políticos, por lo que la captura del gobierno es potencialmente una situación perenne, inmensamente dinámica, donde las fronteras entre la actuación “pública” y la privada son muy difíciles de establecer. Sin duda la simple creación de estructuras burocráticas construidas por medio de discursos voluntaristas y buenas intenciones, arropadas en argumentos sobre la ética y la moral, pueden incluso ser contraproducentes.⁴

Pero asumir que la estrategia sustantiva debe enfocarse en la creación de incentivos para hacer racional el comportamiento ético parece no sólo insuficiente, sino incluso contra-intuitivo: es racional ser oportunista, por lo que la frontera entre un acto corrupto y otro “correcto” es precisa y evidente, al menos desde un ángulo racional-individual. En realidad, el problema está en las “zonas grises”, donde el interés individual no es el problema, sino las incertidumbres que enfrentan los servidores públicos, los políticos, los empresarios y los ciudadanos, derivadas de la

³ Susan Rose-Ackermann, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

⁴ Frank Anechiarico y J. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity*, Chicago, University of Chicago Press, 1996.

intensa dinámica contextual propia de la acción pública, en el día a día, ante casos y dilemas concretos.

La corrupción es un fenómeno de alta complejidad y dinámica en cualquier democracia, donde no sólo son instituciones de castigos y vigilancia las que priman, como se observa en varios países con tradiciones de corrupción muy bajas como Suecia, Noruega o Finlandia.⁵ En otras palabras, parece ser que la construcción institucional para combatir la corrupción no puede quedarse en la idea de establecer instituciones basadas en la competencia y el egoísmo u oportunismo, sino que también es indispensable seguir debatiendo cómo se construyen instituciones basadas en normas de imparcialidad y el bienestar público,⁶ teniendo siempre en cuenta la viabilidad y el costo/beneficio real de las acciones, así como las normas a instituir.

Cuando se habla de países altamente corruptos, en la esfera pública y en la privada, como México, el reto de crear mecanismos efectivos y relativamente congruentes en términos de costo-beneficio es sumamente grande. La “normalidad” de la corrupción implica un terrible dilema social. La cuestión es que la corrupción es una calle de dos vías: para que exista corrupción en el servicio público es necesario que exista la contraparte corruptora, ya sea el ciudadano o el empresario dispuesto a mantener esta relación. En países como México, la trampa social parece estar ya instalada: el sistema se basa en una relación sistemática de corrupción ciudadanos-empresarios-gobierno, y la única respuesta política aceptable parece ser invocar a la creación de leyes y normas más restrictivas y castigos más severos. La contradicción es que dicha respuesta es insuficiente, pues el hecho de lanzar batallas moralistas y legalistas puede terminar siendo atrapada por nuevas contradicciones sociales y políticas. Entre ellas está que en una dinámica de corrupción sistémica, más reglas y castigos pueden tener un efecto contraintuitivo de hacer a la corrupción todavía más factible. En efecto, las reglas más rígidas y una supervisión que intente ser comprensiva o total (la búsqueda de la integridad absoluta como dicen Anechiarico y Jacobs⁷) pueden hacer más difícil la relación con los ciudadanos y sobre-regular las relaciones sociales y económicas, y con ello fomentar nuevas vías ilegales de relación. Además, dicho endurecimiento de la supervisión implica responder a una pregunta pragmática: ¿cuáles son los costos de dicha supervisión y quién la va a desarrollar? Lanzar normas y reglas en este sentido puede requerir nuevas organizaciones y mecanismos que tienen costos que no necesariamente son

⁵ Bo Rothstein, *Social Traps and the Problem of Trust*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005.

⁶ *Ibid.*, p. 5.

⁷ Frank Anechiarico y J. Jacobs, *op. cit.*

totalmente efectivos y que pueden terminar atrapados en la propia dinámica de corrupción.⁸

Volver a discutir a detalle los instrumentos concretos para enfrentar la corrupción, entender los costos y beneficios de cada uno de ellos, parece fundamental. En otros espacios hemos analizado uno de estos instrumentos: el conflicto de intereses.⁹ En este artículo avanzamos de manera similar en otro instrumento crítico pero de implicaciones prácticas, organizacionales y políticas de alta complejidad; nos referimos al valor de crear un mecanismo de denunciantes internos (*whistleblowers* en inglés). Uno de los problemas para controlar la corrupción tiene que ver con la dificultad de obtener información rápida y efectiva sobre las acciones y decisiones que toman los servidores públicos día a día. Sin lugar a dudas, un servidor público puede estar observando actos de corrupción en los que no participa y sería una fuente importante para advertir al gobierno e incluso a la sociedad que un acto corrupto se está desarrollando. Sin embargo, es claro que esta discusión en la situación actual de corrupción sistémica en México es difícil incluso de plantearse.

En efecto, en muchos países existen mecanismos de informantes internos. Y el debate está abierto sobre su efectividad e importancia. No tenemos duda de que esta discusión es sumamente delicada, y más para el caso mexicano. Pero es también importante abrir el análisis y comenzar a discutir las intrincadas aristas de una posible instrumentación de regulaciones de informantes internos en México. Sobre todo, conviene evitar entrar a este tipo de esquemas sin una discusión a fondo y basándose en argumentos moralistas que pueden terminar construyendo instrumentos inefectivos y caros (es decir, que generen desilusión social debido a su poca efectividad).

Uno de los propósitos de este documento es entonces analizar las herramientas existentes en otros países para regular y dirigir un sistema de protección a los informantes internos, el cual procure incentivar el que puedan advertir a otras instancias gubernamentales e incluso a la sociedad de situaciones de corrupción sin temor a perder su trabajo y a sufrir represalias. Veremos cómo en defensa de estas regulaciones, se argumenta que en el largo plazo tener mecanismos regulados para informar y hacer públicos actos

⁸ Por ejemplo, sería muy interesante analizar empíricamente el costo de mantener el actual sistema de declaración patrimonial, la utilidad que reporta dicha información y los efectos que dicho sistema ha tenido en la práctica. La relación costo/efectividad es sin duda un parámetro importante a considerar cuando se habla de instrumentar mecanismos de control de la corrupción.

⁹ David Arellano, Laura Zamudio y Walter Lepore, "Conflicts of Interest and the Importance of the Organizational Variable: A Comparison Among Canada, the United States and Mexico", *The Open Law Journal*, núm. 4, enero de 2011, pp. 1-14.

de corrupción en una organización traerá beneficios, pues de esta manera se presiona para llevar a cabo modificaciones y ajustes sistemáticos y organizacionales a fin de evitar la repetición de dichos actos.

Sin embargo, no todo resulta tan fácil, pues de acuerdo con Marcia Miceli y Janet Near, por un lado está lo que sucede en la organización, pero por otro está todo lo que sucede dentro del individuo que está por convertirse en informante interno, y todo lo que sucede externamente, que de igual manera lo afecta e incide en la decisión que tome. Los informantes internos son vistos como héroes que combaten a la corrupción, o como traidores que atentan contra la organización a la que pertenecen; cada una de esas opciones tiene una connotación muy distinta.¹⁰ Es evidente que esta caracterización del informante interno variará dependiendo de la sociedad de la que se trate.¹¹ Entonces, el aspecto cultural del aparato administrativo es pieza clave, pues las presiones formales e informales que los potenciales informantes internos calculen que van a sufrir afectan críticamente el éxito y efectividad de este tipo de mecanismos.¹²

Como puede observarse, el dilema del denunciante es grave: versa entre denunciar y convertirse en un informante interno, o no denunciar el acto de corrupción observado y asumir las consecuencias de dicha decisión. Tanto hacer públicas las malas acciones de la organización, como no hacerlo, tienen consecuencias e implicaciones importantes. Cada posibilidad tiene sus propios costos y beneficios. Estudiar este tipo de fenómenos y analizarlos en un contexto como el mexicano parece urgente.

En ese tenor, el presente documento tiene el propósito de dar un primer acercamiento a lo que es la figura y el mecanismo del informante interno. Se procura presentar las situaciones que conllevan a que dicha figura se presente, el contexto y la coyuntura organizacional que la delimita, así como los puntos en contra y en favor de denunciar de manera interna las "incorrectas" actividades de una organización.

Para dicho fin, el artículo se estructurará de la siguiente manera. En la primera sección se abordan y definen los elementos que constituyen una denuncia interna; es decir, antes de definir dicho mecanismo, es importante tratar de manera sucinta qué es lo que sucede en una organización que da pie a que algún miembro esté motivado a denunciar dichos sucesos. Posteriormente se enuncian las definiciones más comunes de este mecanismo,

¹⁰ Marcia Miceli y Janet Near, *Blowing the Whistle: The Organizational and Legal Implications for Companies and Employees*, Nueva York, Lexington Books, 1992.

¹¹ Para un análisis completo y más profundo de todos los riesgos y beneficios, tanto como para el informante, la sociedad y la organización, derivados de haber realizado una denuncia interna, véase Miceli y Near, *Blowing the Whistle...*

¹² *Loc. cit.*

para después observar con mayor detenimiento aquella definición que se utilizará en este trabajo y que parece ser aceptada por un número importante de autores. Se discutirán también todos los elementos coyunturales a este mecanismo, cuáles son las acciones que califican para una denuncia interna y cuáles no, cuál es el perfil que se ha podido observar de los informantes internos, y las consecuencias, positivas y negativas, más comunes a las que se enfrentan después de haber denunciado una conducta ilícita de algún miembro de la organización.

La segunda sección comprende el análisis del mecanismo de denunciante interno en otros países. El propósito es, mediante una comparación a nivel internacional, analizar con detenimiento cuál es el marco normativo de este mecanismo, así como la existencia de órganos dentro de las organizaciones que contemplen la regulación de estos mecanismos. Con el fin de ahondar un poco más en este sentido, se analizan dos casos más específicos de regulaciones en Estados Unidos con el propósito de estudiar ciertos detalles que son más difíciles de encontrar en las regulaciones generales (y que no son sencillos de encontrar para el caso de otros países). Como resultado del referido análisis, se esboza en la tercera sección una reflexión final, que consiste en elaborar recomendaciones para que en México se discuta si es momento de comenzar a instrumentar mecanismos de este tipo.

2. LA FIGURA DEL INFORMANTE INTERNO

En las siguientes líneas se discute el concepto de informante interno y su impacto en una organización. Para dicho fin, se presenta una definición del término, sus características principales y las implicaciones de este proceso dentro de una organización. Por definición, la denuncia interna es un comportamiento organizacional en gran medida determinado por la interacción con otros individuos.¹³ En esta interacción están presentes los miembros que revelan la información acerca de las malas prácticas (los informantes internos), aquellos quienes las realizan, los otros miembros de la organización y los individuos u otras organizaciones hacia quienes se dirige la denuncia. A continuación se presentan los elementos principales del proceso de denuncia interna y un esbozo del mismo que tiene como principal propósito un cambio en la organización, en el sentido de que se corrijan las acciones erróneas detectadas por el informante interno.

¹³ Janelle Dozier y Marcia Miceli, "Potential Predictors of Whistle-Blowing: A Prosocial Behavior Perspective", *The Academy of Management Review*, vol. 10, núm. 4, 1985, p. 829.

Toda organización tiene una estructura que busca estabilidad. Cuando se presenta un conflicto en la misma se produce un desequilibrio en el sistema.¹⁴ Dicho conflicto puede originarse por la incertidumbre; cuando es así, los individuos dentro de la organización buscarán clarificar las alternativas disponibles ante un contexto determinado. Entonces, en el caso de que se presente una situación en la que alguien efectúa una mala práctica y otro miembro de la organización decida denunciarla, se presentará un desequilibrio en la estructura habitual de la organización. Por esto será necesario buscar alternativas que ayuden a mitigar la crisis o incluso evitarla mediante el establecimiento de estatutos y canales adecuados para su realización.

Es importante presentar lo que se entiende por denuncia interna. Se la ha definido de la siguiente manera: es “la publicación voluntaria de información privada, como una forma de protesta moral por un miembro o exmiembro de una organización, por medio de canales de comunicación distintos a los habituales, dirigido hacia una audiencia apropiada, acerca de conductas ilegales o inmorales en la organización o conductas en la organización que se oponen de manera significativa al interés público”.¹⁵ Esta definición cuenta con una debilidad: no especifica la figura de quien comete la mala práctica. En otras palabras, para que un acto de denuncia interna pueda establecerse como tal, aquel a quien se acusa de la acción debe ser un miembro de la organización que se encuentre en un nivel jerárquico superior, de algún miembro de la organización del mismo rango o incluso de algún miembro de un área administrativa diferente a la del informante interno. Sin embargo, un aspecto importante de esta conceptualización es el énfasis que pone en el interés público. Es de particular importancia para este trabajo tomar en cuenta este concepto debido a que en las organizaciones gubernamentales los actos de ilegalidad o inmoralidad constituyen un acto de afectación al interés público.

En otro sentido, el término puede entenderse, según Weinstein, como los “intentos por cambiar una burocracia por aquellos que trabajan dentro de la organización pero que no cuentan con autoridad alguna”.¹⁶ En este enunciado se localizan dos aspectos importantes. En primer lugar, se presenta el elemento del cambio, lo que implicaría que con el proceso de revelación de información se dispararía una reestructuración en la cadena jerárquica de la organización. En segunda instancia, esta interpretación de

¹⁴ James March y Herbert Simon, *Teoría de la organización*, Barcelona, Ariel, 1961, p. 126.

¹⁵ Randy Chiu, “Ethical Judgement and Whistleblowing Intention: Examining the Moderating Role of Locus of Control”, *Journal of Business Ethics*, vol. 43, núm. 1-2, 2003, p. 65.

¹⁶ Marcia Parmerlee, Janet Near y Tamila Jensen, “Correlates of Whistler-Blowers’ Perceptions of Organizational Retaliation”, *Administrative Science Quarterly*, vol. 27, núm. 1, 1982, p. 17.

denuncia interna sí contiene el aspecto del que carece la definición anterior, que se refiere a los miembros que “no cuentan con autoridad alguna”.

No obstante, la definición más aceptada por los estudiosos en el tema es la establecida por Near y Miceli, dos autoras pioneras en el estudio de este mecanismo. Su propuesta entiende por denuncia interna “la revelación por parte de miembros (activos o inactivos) de una organización de prácticas o actos ilegales, inmorales o ilegítimos que se encuentran bajo el control de sus superiores (empleadores) hacia personas u organizaciones que pueden llevar a cabo una acción determinada”.¹⁷

Se identifican cinco elementos en esta definición. La primera característica presenta un sentido de pertenencia, es decir, se refiere a aquellos individuos que son parte de una organización. El segundo elemento es el acto mismo, la denuncia de una mala práctica cometida por un miembro de la organización que se encuentra en una posición en la estructura jerárquica por encima de la del denunciante. Aquel contra quien se presenta la queja comprende el tercer elemento. Cabe mencionar que respecto de este tercer elemento, se considera que no es condición suficiente que el informante interno pueda ventilar casos de corrupción sobre algún miembro de la organización que se encuentre en una posición jerárquica superior a la suya. Sería importante ampliar el ámbito de competencia de un marco regulatorio de este tipo de mecanismos, especificando que un informante interno es aquel individuo que puede dar a conocer actos de corrupción cometidos por algún miembro de su organización, sin importar la posición jerárquica que el servidor público implicado en el acto de corrupción ocupe. Es decir, que un servidor público tenga la facultad de dar a conocer actos inmorales, ilegales o ilegítimos cometidos tanto por miembros de nivel jerárquico superior, del mismo rango o incluso de algún miembro de un área administrativa diferente a la del informante interno. Sin embargo, debe precisarse que para que la figura de informante interno pueda establecerse como tal, éste no debe ser un superior jerárquico del servidor público denunciado, ya que de lo contrario se perdería la esencia de esta figura y el proceso correspondería a un despido (con las consecuencias legales que esto implique, pero no dejaría de ser una actividad que se encuentra contemplada en los procesos organizacionales).

En cuarta instancia se encuentran las organizaciones o personas a quienes llega la denuncia y que tienen la capacidad de actuar frente a ésta, lo que lleva a definir si el proceso se da por canales internos o externos. Esto conduce al último componente, que se deberá entender como la consecuencia

¹⁷ Janet Near y Marcia Miceli, “Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing”, *Journal of Business Ethics*, vol. 4, núm. 1, 1985, p. 4.

de la denuncia del acto, es decir, el cambio que se presenta tras haber transcurrido todo el proceso.

La definición es extensa en cuanto a su intento por abarcar las características de la denuncia interna, las cuales implican el cambio organizacional. Como consecuencia de esta amplitud, no se especifica el concepto de interés público, elemento que se considera esencial para la figura de informante interno en las organizaciones gubernamentales. Por lo tanto, para efectos de este estudio, es importante tener en cuenta que la denuncia interna en organizaciones gubernamentales se origina cuando se presenta un acto de corrupción. Entonces, se ve afectado el interés público como la base ética sobre la que se sustentaría el valor social del acto de un informante. En este sentido se contempla el costo de un error, siempre posible, o de la sobre-dimensión que un informante pueda adjudicar a actos que haya observado. Este es un punto organizacional práctico y clave que no siempre es considerado cuando se analiza este fenómeno: el informante puede cometer graves errores de apreciación, tener información sumamente parcial e incluso esconder intereses en el acto de denuncia. Regresaremos a este punto más adelante.¹⁸

Es importante ahora realizar una distinción entre el proceso de la denuncia interna y el acto de denunciar. Si bien, al momento de llevar a cabo una denuncia, se puede establecer que esto es un acto aislado, los elementos que comprenden el acto del denunciante interno son parte de un proceso

¹⁸ Conviene un paréntesis sobre la definición de corrupción para dar perspectiva sobre la figura del informante interno. Comúnmente, la corrupción se toma como una práctica ilegal por parte del gobierno. Para Arye L. Hillman (*Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government*, Nueva York, Cambridge University Press, 2009, p. 99), la “corrupción es el uso ilegal de la autoridad del gobierno para obtener beneficio personal de manera directa” (ésta y las siguientes traducciones son nuestras). Así, en concordancia con Hillman, en términos de ingreso, la corrupción se puede ver como una actividad ilegal ocasionada por el comportamiento maximizador de ingreso por parte de los burócratas o de otros actores públicos. Este comportamiento representa un evidente desvío entre el comportamiento de los empleados públicos y los fines de las organizaciones públicas. Las teorías económicas explican este fenómeno como un problema de agencia, puesto que hay una parte, denominada principal (altos funcionarios, en este caso), que delega el trabajo a otra –agente– (en este caso, la burocracia), y el principal no tiene forma de asegurarse de que el agente buscará sus mismos objetivos. La burocracia tiene entonces monopolio de poder. En términos de Robert Klitgaard (*Controlling Corruption*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1988 p. 75), la ecuación que define la corrupción es “[este] monopolio más discrecionalidad menos rendición de cuentas”. En suma, la corrupción es una práctica ilegal que se desvía de los fines de las organizaciones gubernamentales, donde los funcionarios públicos utilizan su cargo para generar beneficios propios y aprovechan su posición estratégica puesto que no pueden estar vigilados constantemente por los principales.

que involucra la interacción entre diversos actores.¹⁹ No puede tomarse como un elemento aislado, ya que hay elementos que ocurren antes de la revelación de información. En primera instancia, se tiene la propia observación del acto y la decisión de revelar (o no) la mala práctica. Esta decisión corresponde a las características propias de la organización: posibilidad de recibir represalias, esquemas explícitos de protección a los informantes, códigos de ética en sitio. Posteriormente, se realiza la denuncia misma, lo que representa otro evento en el proceso. Finalmente, la última parte del proceso comprende las acciones correspondientes a las reestructuraciones organizacionales por parte de aquellos a quienes se les reveló la información y que cuentan con las facultades de actuar al respecto.²⁰

En suma, es importante señalar que, como se involucran diversos actores en este acontecimiento, cada uno llevará a cabo un acto distinto según su lugar dentro del proceso.²¹ En ese sentido, y de acuerdo con Near y Miceli, el acto de realizar una denuncia interna no debe entenderse como un evento, sino como un proceso que consta de cuatro elementos: el informante interno, el acto o la queja que se denuncia, la parte receptora de la queja y ante la cual se reporta el acto ilegal, ilegítimo o inmoral, y en cuarto lugar la organización en contra de la cual se interpone la queja. El resultado de este proceso depende de las motivaciones que tenga el informante interno, de las características personales e individuales del mismo, y de la naturaleza y el contexto tanto interno como externo de la organización.²²

Es indispensable precisar esta discusión en una lógica más realista, considerando la dinámica social y organizacional que se desata con este tipo de instrumentos. Las organizaciones públicas y sus miembros, como toda organización, operan en marcos de racionalidad limitada e información imperfecta.²³ Esto implica que un potencial informante empleará valores y criterios organizacionales que incluyen alta incertidumbre, pues no habrá certeza perfecta ni tiempo ni recursos para tomar decisiones con información completa.

Entonces se debe introducir de inmediato esta variable que no parece ser común en la discusión. ¿Qué pasa cuando el informante potencial se pregunta si el acto observado efectiva y legalmente es un acto de corrupción? La cuestión implica una incertidumbre genérica, donde el denunciante se pregunta si lo que observó es en realidad un acto de corrupción. La

¹⁹ Véase Janet Near, Terry Morehead Dworkin y Marcia Miceli, "Explaining the Whistler-Blowing Process: Suggestions from Power Theory and Justice Theory", *Organization Science*, vol. 4, núm. 3, 1993, p. 394, y Near y Miceli, "Organizational Dissidence...", p. 2.

²⁰ Near, Dworkin y Miceli, art. cit., y Near y Miceli, "Organizational Dissidence...", pp. 4-6.

²¹ Near, Dworkin y Miceli, art. cit.

²² Near y Miceli, "Organizational Dissidence...", pp. 6, 8 y 12.

²³ Herbert Simon, *The Administrative Behavior*, Nueva York, Macmillan, 1947.

incertidumbre legal es cuando el potencial informante se pregunta si las leyes, las normas y las organizaciones encargadas de perseguir un delito serán capaces de comprobar que hubo un acto ilegal. Como puede verse, estas dos primeras incertidumbres son críticas para comprender el proceso de decisión de un informante. Para acotar la incertidumbre genérica, de acuerdo con Simon, la organización debería generar un ambiente psicológico con premisas de decisión claras que orienten la acción del individuo hacia el comportamiento deseado.²⁴ A su vez, para reducir la incertidumbre legal es necesario, y no sólo en la regulación de este mecanismo, un sistema de justicia imparcial que otorgue la certeza de que siempre se seguirá el debido proceso.

Con base en la definición adoptada se puede entender entonces que los informantes internos son “aquellos miembros (o exmiembros) de una organización cuyas acciones están bajo el control de la organización y que carecen de autoridad para prevenir o detener las malas prácticas llevadas a cabo dentro de la misma [...] independientemente si ocupan o no roles organizacionales que oficialmente prescriben las actividades de denuncia interna cuando se observa una mala práctica”.²⁵ Los informantes internos son pues individuos que buscan tener impacto para promover cambios en la organización. No sólo esto, sino que además sus acciones pueden detonar reformas dentro de la administración pública con impactos en la sociedad.²⁶

En un sentido weberiano, este cambio representa un desafío a la estructura jerárquica en la organización. La legitimidad de las autoridades de la organización se sustenta en una creencia otorgada por los demás miembros.²⁷ Al presentarse un acto de denuncia interna, siempre pensando en un marco de incertidumbre e información imperfecta, se podría estar deslegitimando al superior o a otro miembro de la organización ante un acto posible (difícilmente certero al cien por ciento) de ilegalidad. En consecuencia, el acto crea incertidumbre dentro y fuera de la organización.²⁸ Esta incertidumbre se debe a que la información no es perfecta, es decir, la denuncia de un acto de corrupción no necesariamente lleva a la certeza de que haya existido un acto de corrupción, real o legalmente hablando. En el ínterin, muchos miembros de la organización pueden dudar de la existencia de un acto corrupto o pueden pensar que legalmente no hay certeza de que se pueda comprobar o que al final de cuentas se vaya a fallar en contra

²⁴ *Loc. cit.*

²⁵ Near y Miceli, “Organizational Dissidence...”, pp. 2-3.

²⁶ Gene Brewer y Sally Coleman, “Whistle Blowers in the Federal Civil Service: New Evidence of the Public Service Ethic”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, núm. 3, 1998, p. 419.

²⁷ Max Weber, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1983.

²⁸ Parmerlee, Near y Jensen, art. cit., p. 19.

del acusado (recordemos que en una democracia nadie es culpable hasta que se le compruebe lo contrario). De esta manera, el informante interno se enfrenta a una potencial duda sustantiva por parte de otros miembros que pueden reconocer lastimada la reputación de la organización o de varias de sus áreas, con diversos grados de certidumbre respecto de la justeza o no de una acusación.

Sobre los informantes internos, Near y Miceli puntualizan que la capacidad que los miembros de una organización tienen para darse cuenta de los errores que allí ocurren depende de su posición en la organización y de los estándares éticos que manejen de acuerdo con su circunstancia personal, profesional y organizacional.²⁹ Una situación a la que se enfrenta la mayoría de los denunciantes internos es el conflicto moral, pues por un lado saben que deben cierta lealtad a la organización a la que pertenecen y a sus jefes, pero por otro saben que también deben respetar códigos de ética que sobreponen el interés público sobre el privado.³⁰ Y comprenden, a su vez, que existe siempre la posibilidad de equivocarse en una observación o en la realización de un juicio determinado, y que queda en responsabilidad del informante realizar un pre-juicio sobre la gravedad e importancia del acto observado y que es potencialmente ilegal.

Ahora bien, dentro de los actos denunciados más comunes se encuentran los relacionados con fraude, actividades ilícitas como el derroche o malversación de recursos, y el abuso, como el soborno. De acuerdo con un reporte del Congreso de Estados Unidos, los servidores públicos observan que la actividad ilegal más frecuente, relacionada a la dilapidación de recursos, es cuando se invierte en programas públicos totalmente mal administrados, en la compra de bienes y servicios que no son necesarios o son de mala calidad, abuso de autoridad, robo de fondos federales, sobornos, etcétera.³¹

Entonces, aparece la otra incertidumbre crítica: la de grado. Un potencial denunciante, en marcos de información imperfecta y racionalidad limitada, se puede preguntar (y dependerá de su experiencia y del nivel de información que tenga el grado de certeza que pueda tener) si un acto de corrupción o derroche es una falla grave o leve. ¿Cómo se definen estos grados y quién lo hace o lo puede hacer legítimamente?

Según H. Laframboise, no todo lo que está mal en una organización, ni todos los errores de sus miembros son motivo de denuncia interna. Se debe hacer una denuncia únicamente de aquellos actos que sean verdaderamente

²⁹ Dozier y Miceli, art. cit., p. 831.

³⁰ *Ibid.*, pp. 826-827.

³¹ U.S. Merit Systems Protection Board, "Whistleblowing in Federal Government: An Update", Washington D. C., U.S. Merit Systems Protection Board, 1993, en <http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=253699&version=253986&application=ACROBAT>

aberrantes y contravengan los valores de una sociedad. De lo contrario, los individuos podrían convertirse en “moralistas compulsivos” que denuncien a aquellos que evaden impuestos, que mienten en una declaración de aduanas, que cometen una infracción al reglamento de tránsito, etc., y la sociedad correría el riesgo de caer en una situación de completa desconianza, lo cual conllevaría a la desintegración de la misma.³² El problema es que las organizaciones públicas y sus miembros se mueven en marcos de racionalidad imperfecta, por lo que establecer lo que es “verdaderamente aberrante” es una cuestión mucho más difícil de lo que se puede pensar, organizacionalmente hablando.

Son justamente estas incertidumbres las que permiten comprender la distinción entre la obligación normativa que los servidores públicos tienen de reportar un acto ilícito y la protección a los informantes internos. El hecho de que exista la norma que obligue a los servidores públicos a denunciar no es suficiente, ni probablemente deba ser la base sobre la que se construyen instrumentos de denuncia interna, dados estos marcos de incertidumbre que sufre un servidor público.

Cabe aclarar que el hecho de realizar una denuncia interna no debe considerarse un acto altruista *per se*, pues de acuerdo con Dozier y Miceli es un comportamiento que incluye ya motivos egoístas, ya altruistas. Estas autoras retoman un tipo de “comportamiento prosocial” definido por E. Staub, para explicar que el hecho de que un informante interno denuncie una acción ilícita e incorrecta en una organización, no se trata de un acto meramente altruista, pero tampoco refleja un egoísmo total por parte del actor. Es, en ese tenor, un comportamiento social positivo porque beneficia a otros miembros de la sociedad, pero al mismo tiempo el actor puede buscar algunas recompensas y beneficios.³³

Como se ha mencionado, los informantes internos pueden realizar sus denuncias dentro o fuera de la organización. Es importante reconocer que se espera organizacionalmente que el actor agote ciertas instancias internas para resolver, o al menos entender, el aparente problema en la conducta de ciertos miembros de la propia organización. De acuerdo con Lea P. Stewart, el hecho de realizar una denuncia externa refleja que la organización enfrenta problemas y fallas para resolver los conflictos y que la situación es tan grave que es necesario hacerla pública.³⁴ Cuando los informantes internos deciden hacer pública su denuncia (es decir denunciar hacia el exterior),

³² H. L. Lafromboise, “Vile Wretches and Public Heroes: The Ethics of Whistleblowing in Government”, *Canadian Public Administration*, vol. 34, núm. 1, 1991, p. 76.

³³ Dozier y Miceli, art. cit., p. 4.

³⁴ Lea Stewart, “Whistle Blowing: Implications for Organizational Communication”, *Journal of Communication*, vol. 3, núm. 4, 1980, p. 92.

hay otros efectos. Al hacer pública una denuncia, el alcance en los medios de comunicación y las consecuencias para la organización y los miembros señalados tienen connotación totalmente distinta a cuando la denuncia se realiza de manera interna.

Otro aspecto importante para el análisis de la figura de informantes internos es ahondar sobre su personalidad y carácter. Conviene precisar que, derivado de las particularidades de los casos que se han estudiado de informantes internos, es difícil llegar a generalidades. Sin embargo, las siguientes características parecen haber sido identificadas por distintos autores. Near y Miceli argumentan que generalmente el informante interno deja la organización antes de realizar la denuncia. Esto se debe a que el individuo carece de la autoridad suficiente para modificar las actividades de la organización; asimismo prefiere permanecer en el anonimato. Sus valores y moral inciden en su apreciación de una acción como incorrecta, con que decida denunciarla. Es más común que los individuos denuncien si se ven afectados directamente por la política organizacional incorrecta o ilegal.³⁵ Además, de acuerdo con Mesmer-Magnus y Viswesvaran, los denunciantes internos suelen ser los miembros de la organización con mejor desempeño laboral, mayor nivel de educación, posiciones más altas en la estructura organizacional y mayor apego por los valores morales. Así, consideran correcto denunciar un acto de corrupción realizado por otro miembro de la organización.³⁶

En cuanto a las características físicas de los individuos, las estadísticas de los casos que se han presentado de informantes internos muestran que es más común que el denunciante sea hombre. Los actos de denuncia, además, ocurren con mayor frecuencia cuando los individuos saben que tienen otras alternativas de empleo. Su lealtad sigue más a las instituciones que a sus empleadores. En ese sentido, es más común que los denunciantes sean empleados relativamente jóvenes, pues han invertido menos recursos y tiempo en la organización, y porque debido a su edad es más probable que encuentren otro empleo. Por otro lado, a pesar de la edad, si el individuo es ambicioso, la probabilidad de que denuncie un acto incorrecto disminuye.³⁷

Además de las características personales y profesionales de los informantes internos, resulta de gran interés conocer cuáles son las motivaciones e incentivos que tienen para denunciar, o, en su caso, para no hacerlo. ¿Qué puede ser tan serio como para motivar a un individuo a denunciar un

³⁵ Near y Miceli, "Organizational Dissidence...", p. 11.

³⁶ Jessica Mesmer-Magnus y Chockalingam Viswesvaran, "Whistleblowing in Organizations: An Examination of Correlates of Whistleblowing Intentions, Actions, and Retaliation", *Journal of Business Ethics*, vol. 62, núm. 3, 2005, p. 279.

³⁷ Near y Miceli, "Organizational Dissidence...", pp. 9-11.

acto de corrupción sabiendo que puede poner en riesgo su carrera y futuro profesional y personal? Las motivaciones que existen para que el individuo decida, o no, realizar una denuncia sobre una mala acción de la organización donde trabaja representan uno de los aspectos más importantes al que los interesados en el estudio de esta materia deben prestar especial atención. Si el individuo tiene la certeza de que su denuncia interna conducirá a que la organización deje de incurrir en dicha falta y, además, sabe que la acción no tendrá consecuencias negativas para él, entonces tendrá todos los incentivos para denunciar.³⁸

La difusión de los canales de comunicación existentes en la organización para que los individuos puedan realizar sus denuncias es un elemento importante que los motiva a actuar. Cabe mencionar que la correcta difusión de los canales de comunicación entre jefes y subordinados es más eficiente cuando las organizaciones son pequeñas.³⁹ La mejor motivación que tienen los individuos para denunciar es la protección que los reglamentos y estatutos de la organización puedan darles.⁴⁰ Definitivamente, el hecho de que los individuos perciban la posibilidad de represalias por parte de la organización los induce a no denunciar el acto de corrupción observado.⁴¹

Jos, Tompkins y Hays postulan que no queda claro que los individuos necesariamente realicen un análisis de costo-beneficio antes de decidir denunciar o no denunciar. Argumentan que, a pesar de todo, mediante encuestas se ha comprobado que los individuos no se arrepienten de haber realizado su denuncia y que la mayoría de ellos volvería a hacerlo. Además, postulan que el hecho de que denunciar sea muchas veces un acto costoso para los individuos expone la urgencia de un marco regulatorio eficiente en la materia, el cual, por un lado proteja a los individuos y por otro permita tener un mejor control externo de las organizaciones.⁴²

La figura de informante interno se puede abordar también desde una perspectiva de las relaciones de poder. Como se indicó ya, la denuncia interna es un proceso que se enmarca en la interacción de los individuos dentro de una organización. Los miembros siempre tendrán el control de áreas de incertidumbre; por lo tanto, aun cuando su puesto se encuentre en niveles inferiores de la cadena de mando, contarán con cierta discrecionalidad para

³⁸ *Ibid.*, p. 6.

³⁹ *Ibid.*, p. 12.

⁴⁰ Terry Morehead y Elleta Sangrey, "Internal Whistleblowing: Protecting the Interests of the Employee, the Organization and the Society", *American Business Law Journal*, vol. 29, 1991, pp. 267-308.

⁴¹ Miceli y Near, *Blowing the Whistle...*

⁴² Philip Jos, Mark E. Tompkins y Steven Hays, "In Praise of Difficult People: A Portrait of the Committed Whistleblower", *Public Administration Review*, vol. 49, núm. 6, 1989, pp. 552-561.

ejercer relaciones de poder con miembros de puestos superiores.⁴³ Derivado de que los individuos tienen un comportamiento estratégico y buscan conservar sus áreas de discrecionalidad y controlar áreas de incertidumbre,⁴⁴ la figura de informante interno podría tomarse como un elemento que los miembros de una organización utilizarían para controlar dichas áreas y, de esta manera, lograr un balance de poder. Por lo tanto, será imperante idear los mecanismos que provean condiciones favorables para las denuncias de actos ilegales, e impedir que se convierta la figura de informante interno en un instrumento de negociación por parte de los individuos en puestos inferiores para desafiar la estructura formal de la organización.

Hasta el momento se han mencionado algunos factores propios e internos de la organización, que inciden en la figura del informante interno; sin embargo, también el contexto externo a la organización influye en el diseño, evolución e implantación de la referida figura. Cuando en una sociedad se comparte la idea de que el mecanismo de denuncia interna debe ser institucionalizado dentro de una organización, los individuos denuncian más fácilmente actos de corrupción observados. Además, si éste es un valor compartido por los ciudadanos, los posibles informantes internos saben que las posibilidades de que sean juzgados o vistos como traidores o desleales son mucho menores. Sin embargo, es importante apuntar que esta institucionalización dentro y fuera de la organización debe acompañarse de iniciativas judiciales por parte del Estado que respalden los estatutos organizacionales.⁴⁵

Ahora bien, tras estas consideraciones sobre la figura del informante interno, resulta pertinente considerar el papel del servicio civil de carrera en la implantación de esta figura. En el estudio clásico de Woodrow Wilson, *The Study of Administration*, se establece que la manera mediante la cual podría funcionar adecuadamente la burocracia sería por medio de un servicio civil basado en el mérito. Con esta estrategia se separaría al aparato administrativo de las presiones políticas, conque podrían cumplir con sus fines operativos.⁴⁶ Los funcionarios más capaces ocuparían los cargos públicos. En términos de Weber, su legitimidad debiera basarse en su capacidad

⁴³ Véase Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago, The University of Chicago Press, 1963.

⁴⁴ Véase Michel Crozier y Erhard Friedberg, *El actor y el sistema*, México, Alianza, 1993.

⁴⁵ Sandra Vera-Muñoz, "Corporate Governance Reforms: Redefined Expectations of Audit Committee Responsibilities and Effectiveness", *Journal of Business Ethics*, vol. 62, núm. 2, 2005, p. 121.

⁴⁶ Woodrow Wilson, "The Study of Administration", en Frederick Mosher, *Basic Literature of American Public Administration, 1787-1950*, Nueva York, Holmes & Meier Publishers, 1981, pp. 68-80.

técnica.⁴⁷ Sin embargo, como ya se ha planteado, el sólo hecho de buscar un aislamiento del equipo operativo frente a los fines políticos no garantiza un ejercicio eficiente (o legal) de la administración pública, como pretendía Wilson.

Lo que plantea un servicio civil es que mediante el reclutamiento de funcionarios es posible homogenizar los objetivos de los servidores públicos con los de las organizaciones gubernamentales, mediante un proceso de selección de los miembros que van a ingresar.⁴⁸ De esa manera, la presencia de una denuncia no es solamente un desafío a la estructura jerárquica de la organización, misma que se instaura por medio de un servicio civil, sino también a los medios de conformación de éste. Aunado a esto, las consecuencias organizacionales mencionadas tienen un impacto en el servicio civil, puesto que la estructura de éste invariablemente se modifica en el momento que se presenta un acto de denuncia. Por otra parte, el servicio civil como grupo es un factor de peso. En este sentido, habría que plantearse ciertos cuestionamientos para conocer las consecuencias organizacionales de una denuncia interna. Por ejemplo, ¿al hacer una denuncia el individuo se identifica como miembro de una organización gubernamental, como un empleado o como miembro del servicio civil?; es decir, ¿hay espíritu de cuerpo? y ¿cómo influye esto en la denuncia? En algunos casos, el servicio civil representa un grupo con un peso considerable en la acción gubernamental, por lo tanto la denuncia interna puede verse amenazada por los propios intereses de este grupo.

Con base en este repaso de la discusión, no es conveniente plantearse la figura del informante interno de manera ligera; no cabe duda de que dicho mecanismo es un instrumento valioso y necesario en una democracia para el combate a la corrupción. Sin embargo, los problemas y las fallas de un mecanismo normativo y organizacional para proteger a los informantes internos son muy grandes y altamente posibles, respectivamente. En un mundo real de dinámicas organizacionales intrincadas es necesario considerar los costos y los beneficios, los problemas y las fallas de un instrumento tan complejo y delicado como el de la protección a los informantes internos.

3. COMPARATIVA INTERNACIONAL SOBRE LA REGULACIÓN DE LA FIGURA DEL INFORMANTE INTERNO

Tomando en consideración los principales puntos en la discusión sobre el tema de los informantes internos, en esta sección presentamos una compa-

⁴⁷ Max Weber, *op. cit.*

⁴⁸ Véase March y Simon, *op. cit.*

ración básica, derivada del estudio de documentos oficiales, de diez países (más la iniciativa de ley mexicana de 2011) que han realizado esfuerzos para legislar en materia de informantes internos.⁴⁹ Estos países fueron seleccionados tratando de buscar representatividad de diversos continentes, culturas políticas y tamaños. De la misma manera, estos países tienen un cierto grado de avance en términos de disponibilidad de información. Los países analizados son: Australia, Chile, Corea del Sur, Estados Unidos, la India, Japón, Nueva Zelanda, Perú, Reino Unido y Sudáfrica. Para dicho fin, el proceso que se utilizó incluye en primer lugar tomar en cuenta las características más importantes, enunciadas por los autores mencionados en la primera sección y esenciales para comenzar a legislar al respecto; en segundo lugar se analizó si las regulaciones de estos países cuentan o no con dichas pautas. Los criterios para el análisis de las legislaciones de los once países pioneros en esta materia incluyeron determinar los siguientes hechos:

- 1) Qué individuos pueden realizar la denuncia.
- 2) La claridad respecto del procedimiento para realizar la denuncia dentro de la Organización.
- 3) La existencia de canales adecuados de comunicación para dar a conocer los efectos de la ley.
- 4) La existencia de un mecanismo de incentivos, recompensas y castigos.
- 5) Saber si se especifica si las denuncias deben realizarse dentro o fuera de la organización.
- 6) La claridad de la ley sobre la protección del anonimato del informante interno.

Adicionalmente, se presentará un cuadro que resume las características más importantes del contenido de las leyes de estos países. Para la elaboración de dicho cuadro se analizó el contenido de las leyes de los países elegidos para este análisis, con el propósito de que se pueda conocer de manera general cuáles son los aspectos que cubren las legislaciones de los referidos países. De esta manera se puede tener una idea de cuáles son

⁴⁹ Para la mayoría de los casos se tomaron en consideración los documentos legales más generales (es decir, legislaciones del orden federal); solamente se ahonda en un par de casos específicos de Estados Unidos, pues es uno de los países pioneros en la instrumentación de la figura del informante interno, por ende se cuenta con mayor información en el tema. Es probable que en algunos casos existan reglamentos más específicos en el interior de los países y que se instrumentan de manera local o regional. El propósito de este documento no es analizar cada uno de los casos concretos, sino brindar un panorama general de los avances que a nivel internacional se tienen en materia de reglamentación de los informantes internos. De ahí que los juicios que se derivan en este documento toman en cuenta sólo el análisis de estos documentos legales más generales, por lo que se debe tener cuidado de no llegar a conclusiones demasiado contundentes que pueden ser imprecisas.

las naciones que cuentan con las regulaciones más completas.⁵⁰ Como se indica en la sección introductoria, para el caso de Estados Unidos, se profundiza el análisis en la regulación de los informantes internos mediante el estudio de normas más específicas que permitan observar otros detalles difíciles de encontrar sólo en las regulaciones generales.

3.1 Australia

Australia es uno de los primeros países en legislar de manera más específica los mecanismos para realizar denuncias relacionadas con actos de corrupción por parte de un miembro de la organización. Este país cuenta con legislación en el ámbito privado y en el público; el privado es más completo que el público en lo que a legislación federal se refiere. Lo anterior se debe a que a nivel federal el mecanismo existente para regulación de la figura del informante interno se encuentra contenido en el Acta de Servicio Público de 1999, pero está enunciado de manera muy general. Esta acta no precisa a detalle el proceso de denuncia. El énfasis está en el derecho de protección que deben recibir los informantes internos una vez realizada la denuncia. Por otro lado, no se aclara el procedimiento para realizar una denuncia, aunque mencionan, escuetamente, los requisitos que ésta debe tener para que califique como denuncia protegida.

También de manera general, la ley sí señala que se deben construir procedimientos específicos que den certidumbre dentro de la organización para poder denunciar. De la misma manera, se requiere que los informantes internos realicen una denuncia tanto en la organización en la que laboran como ante una instancia superior externa. Con respecto a la existencia de un mecanismo de incentivos positivos que motiven la denuncia y al individuo que está por convertirse en informante interno, se explicita que se le debe otorgar la seguridad de que si denuncia su futuro profesional y personal no correrá peligro. Sobre este punto, del análisis de estas actas de aplicación federales no se percibe un sistema de incentivos y recompensas que alienten a denunciar. Tampoco se especifica bajo qué circunstancias y con qué mecanismos se puede mantener el anonimato de los individuos que realizan una denuncia.

⁵⁰ El siguiente análisis se deriva de un estudio de documentos oficiales. Para estar en posibilidad de realizar juicios más precisos, sería necesaria la realización de un estudio empírico que escapa a las pretensiones de este trabajo. Sin embargo, el objetivo es, con base en estos documentos, analizar cuáles son las variables y elementos que en diversos países se enfatizan con mayor ímpetu, al menos formalmente.

CUADRO 1
Resumen de la legislación de Australia en materia de protección a los informantes internos^a

Documentos oficiales base	<ul style="list-style-type: none"> • Public Service Act 1999 • Workplace Relations Act (1996) • Workplace Relations Amendment Act (2004)
Agencia encargada	<ul style="list-style-type: none"> • Comisionado de Protección de Mérito (Merit Protection Commissioner) • Titular de una Agencia del Gobierno (asignada dependiendo del caso) • Comisionado
Principios estandarizados	
<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de protección 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Esta ley prohíbe discriminar o afectar a cualquier empleado del Servicio Público Australiano que haya realizado la denuncia de un acto que constituye una falta al Código de Conducta, siempre y cuando la denuncia se haya realizado ante un Comisionado, un Comisionado de Protección Meritoria o ante el Titular de una Agencia de Gobierno.
<ul style="list-style-type: none"> • Requisitos y/o procedimientos para que una denuncia califique como protegida 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Para que una denuncia sea protegida deberá: Señalar una falla al Código de Conducta del Servicio Público Australiano, el cual se encuentra especificado en el Workplace Relations Act de 1996, donde básicamente se enuncian los valores que un empleado debe seguir. Para el caso de los informantes internos, lo más importante es que el Código establece que un empleado no puede hacer mal uso de la información que posee, de los recursos con los cuenta o la posición que tiene en la organización, si los usa con el propósito de obtener beneficios propios.
¿Existe la obligación de denunciar actos de corrupción?	No se especifica en la Ley.

^a La regulación de Australia en materia de informantes internos es una de las más completas, puesto que incorpora diversos elementos que están ausentes en otras leyes. Por lo mismo, se buscó información sobre legislación en casos específicos, tal y como se hizo para Estados Unidos. Sin embargo, no se encontró información que complementara de manera sustancial la ley.

3.2. Chile

A diferencia de las otras leyes de protección a denunciantes internos, la de Chile se refiere únicamente al sector público y tiene un alto énfasis en el combate a la corrupción; de hecho indica que los funcionarios tendrán la obligación de denunciar irregularidades, principalmente aquellas que contravengan el principio de probidad administrativa. En efecto, en el caso chileno encontramos una regulación que hace punitiva la posibilidad de no denunciar. De acuerdo con este documento, todos los empleados públicos que presencien un acto de corrupción están obligados a denunciarlo. Sin embargo, al menos al nivel de la ley no es requisito explícito el que se detalle cómo las organizaciones públicas deberán contar con procedimientos específicos de denuncia interna y que protejan por otro lado al denunciante. Respecto a los recipientes de la denuncia, la ley indica que la información deberá revelarse al ministerio público. Con relación a los incentivos para los potenciales denunciantes internos, la cuestión de las recompensas no se menciona. Por lo que hace a las denuncias sin fundamento, la ley indica que aquellos funcionarios que realicen este tipo de actos serán destituidos, es decir, hay un castigo para aquellos que realicen una denuncia sin evidencia y con ánimo de perjudicar. En este sentido, con esta provisión de la ley, se busca evitar que los funcionarios utilicen la figura de denuncia interna de forma malintencionada. Cabe destacar que se espera que el denunciante presente las evidencias con que sustente su acusación. De la revisión de este documento oficial se percibe que la identidad del denunciante no permanece oculta, a menos que el individuo solicite la secrecía de sus datos personales y de la evidencia que presente respecto de terceros. La ley tiene carácter federal y local; establece cuál debe ser el procedimiento para llevar a cabo la denuncia y los plazos de respuesta de las autoridades competentes para ambos casos (véase el cuadro 2, p. 59).

3.3. Corea del Sur

Corea del Sur ha tratado no sólo de regular la denuncia interna, sino de crear una cultura que promueva la denuncia de actos de corrupción por parte de los miembros de una organización. El Acta Anticorrupción de Corea del Sur especifica con cierto detalle el procedimiento que debe seguir una denuncia. Además, la legislación de Corea del Sur en esta materia cuenta con un mecanismo de incentivos a la denuncia por medio de recompensas, lo cual podría influir para motivar e incentivar a los miembros de la organización para que denuncien.

CUADRO 2
Resumen de la legislación de Chile en materia de protección a los informantes internos

Documentos oficiales base	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 20.205. Protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad. Julio 2007 • Decreto con Fuerza de Ley No. 29. 2004
Agencia encargada • Sector público	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio Público • Policía • Autoridad competente
Principios estandarizados	
<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de protección 	Los funcionarios no pueden ser despedidos, suspendidos o trasladados de su lugar de trabajo desde el momento en el que se reciba la denuncia hasta que se resuelva.
<ul style="list-style-type: none"> • Requisitos y/o procedimientos para que una denuncia califique como protegida 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Están obligados a realizar la denuncia: <ol style="list-style-type: none"> a. Los empleados públicos que presencien acto que contravenga el principio de probidad. 2) La denuncia debe hacerse por escrito y ser realizada ante el Ministerio Público, la policía o a la autoridad competente con los siguientes requisitos: <ol style="list-style-type: none"> a. Identificación y domicilio del denunciante. b. Narración de los hechos, individualización de los que llevaron a cabo la mala práctica, así como de los que presenciaron el acto. c. Presentar evidencia. 3) El denunciante puede solicitar secrecía de la información y anonimato, con lo que quedaría prohibida la divulgación de la información que presentase. 4) La autoridad tiene tres días para determinar si tendrá por presentada la denuncia. En caso de que no sea de su competencia, tiene hasta 24 horas para turnarla a la autoridad competente. 5) En caso de que el funcionario presente una denuncia sin fundamento y con ánimos de perjudicar, será destituido.
¿Existe la obligación de denunciar actos de corrupción?	Es el punto principal de la ley. Faltas al principio de probidad.

Es importante para este caso observar que se protege el anonimato del denunciante; al mismo tiempo se induce a que la denuncia se realice ante un organismo externo a la organización de la cual el individuo es miembro. La ley de Corea del Sur especifica que las denuncias se deben realizar ante la Comisión Independiente contra la Corrupción. Esta agencia se encarga de pedir la colaboración de la organización para la investigación de la denuncia. Queda como parte de la responsabilidad del denunciante aportar evidencias y además estar seguro de que no hay “ninguna” falsedad en la misma, aunque también sobresale la atención de esta ley para proteger legal y físicamente a un denunciante. Uno de los temas que no queda claro después de la revisión de esta ley es el referente a si existe o no la obligación por parte de las agencias del sector público de dar a conocer a sus empleados la legislación de protección a informantes internos.

CUADRO 3 Resumen de la legislación de Corea del Sur en materia de protección a los informantes internos

Documentos oficiales base	Anti-Corruption Act 2001
Agencia encargada • Sector público	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Independiente Coreana contra la Corrupción (KICAC, por sus siglas en inglés) • Oficina de Auditoría e Investigación • Agencia de Investigación (una que se designe para el caso específico) • Comisión Anti-Corrupción y de Derechos Civiles
Principios estandarizados	
• Tipo de protección	<ol style="list-style-type: none"> 1. La identidad del denunciante interno no puede ser revelada sin el consentimiento expreso de éste. 2. Ninguna persona puede ser despedida o ser sujeta de cualquier amenaza o detrimento causado en su persona o trabajo como consecuencia de haber realizado una denuncia interna. 3. Si alguna persona llega a ser despedida o sufrir algún tipo de perjuicio, puede solicitar a la KICAC la reparación del daño y reinstalación laboral. 4. Si la identidad del informante interno ha sido revelada y éste percibe peligro para su persona o familiares, puede solicitar a la KICAC protección física. Para este fin, la KICAC solicitará dicho servicio a la estación policial competente.

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Tipo de protección | <ol style="list-style-type: none"> 5. Si la denuncia realizada es cierta y evita algún daño o perjuicio para el sector público en general y es en beneficio del interés público, la KICAC puede recomendar que el informante interno sea recompensado. 6. Todas las personas que cooperen en la investigación iniciada a causa de la denuncia de in informante interno, son sujetos de protección si han colaborado en la investigación e inspección de la denuncia. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Requisitos y/o procedimientos para que una denuncia califique como protegida | <ol style="list-style-type: none"> 1. Para que una denuncia sea protegida, ésta no debe tener ningún indicio de falsedad. Además, si se realiza una denuncia sabiendo que es falsa, el informante interno puede recibir una pena de entre uno y diez años de cárcel. 2. Todas las denuncias deben realizarse de manera escrita en una declaración que contenga la información personal del denunciante, la intención, el propósito, la razón de su reporte, y debe presentar la debida evidencia que dé soporte al acto de corrupción objeto de su denuncia. 3. Una vez recibido el reporte, la KICAC verifica que la información esté completa. De ser necesario puede solicitar mayores pruebas el denunciante interno. 4. Cuando la denuncia es realizada en contra de un servidor público de alto mando, incluido el servicio militar, la KICAC está en posibilidad de solicitar a una agencia de investigación iniciar una averiguación criminal en contra de dicho servidor público. 5. La Agencia de Investigación tiene 60 días, a partir de recibir la denuncia, para realizar todas las averiguaciones. Si requiere de una prórroga, debe solicitarla a la KICAC. 6. Al término del plazo, la agencia investigadora deberá entregar en no más de diez días un reporte por escrito a la KICAC, la cual a su vez deberá entregarlo al informante interno que realizó la denuncia. 7. Tanto la KICAC, como el informante interno pueden solicitar a la Agencia Investigadora realizar averiguaciones más profundas. 8. Cualquier cláusula contenida en un contrato que prohíba dar a conocer información queda anulada con esta ley, siempre y cuando la denuncia califique para ser protegida de acuerdo con lo estipulado por la presente ley. |
| <p>¿Existe la obligación de denunciar actos de corrupción?</p> | <p>Sí, el Acta Anti-Corrupción establece en su artículo 25 que cualquier persona que observe un acto de corrupción tiene la obligación de denunciarlo.</p> |
-

3.4. *Estados Unidos*

Para el caso de Estados Unidos, la legislación sobre informantes internos es muy extensa. Existen regulaciones específicas para todos los ámbitos del sector público y del privado, pero dichas regulaciones deben coincidir con la Ley de Protección a los Informantes Internos de 1989 (Whistleblower Protection Act), la cual funge como la legislación principal en la materia. Es decir, cada agencia del gobierno puede tener su propio mecanismo de protección a los informantes internos, pero no debe contravenir con lo estipulado en esta acta. Se desprende de los documentos oficiales que la legislación de Estados Unidos especifica de manera clara que una denuncia puede ser realizada por un miembro, exmiembro o futuro miembro de la organización. Además, la ley protege la identidad del denunciante, salvo que la denuncia ponga en riesgo la salud o seguridad pública.

La ley de Protección a los Informantes Internos define los pasos básicos para que se realice una denuncia. Ésta debe someterse ante la Oficina del Consejo Especial una vez que el denunciante piensa que ha agotado las instancias de su organización para aclarar el asunto. Es importante recordar que los procedimientos más específicos se programan dentro de las distintas agencias del gobierno. A diferencia de otros países, de la lectura de la legislación de Estados Unidos no queda clara la existencia de un mecanismo de incentivos que fomenten la denuncia; el único incentivo es la protección que el Estado brinda a los informantes internos, tanto en el aspecto profesional como en el personal. El procedimiento puede ser anónimo y no se espera que el denunciante sea quien deba aportar en principio evidencias contundentes de lo que está denunciando. Es labor de la agencia encargada, la Oficina del Consejo Especial, el cerciorarse de que existen datos o evidencias básicas para proceder con la investigación. Finalmente, del instrumento normativo general no se desprende que los miembros que se encuentran en las posiciones jerárquicas más altas de la organización tengan la obligación de difundir a los empleados la existencia de leyes que protegen a los informantes internos y los mecanismos con los que estos cuentan para realizar las denuncias.

En cuanto a regulaciones específicas, para el caso de Estados Unidos se resolvió plasmar en este trabajo dos casos de legislaciones que fueran transversales dentro del aparato gubernamental estadounidense. El primero de ellos se refiere a la Ley Dodd-Frank de Reforma a Wall Street y Protección al Consumidor (The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act). Además de los elementos básicos incluidos en la

Ley de Protección a Informantes Internos, la Ley Dodd-Frank incluye otros elementos a considerar. Esta ley se promulgó como consecuencia de la crisis financiera de 2008 con el propósito de identificar prácticas que amenazaran la estabilidad del sistema financiero norteamericano.⁵¹ Uno de los principales objetivos de esta ley es incentivar a los denunciantes internos a revelar información sobre potenciales violaciones a las leyes de valores.⁵²

De una revisión más profunda del documento se puede apreciar que, además de la protección a los denunciantes internos, en la sección 922 de la Ley se ofrece una recompensa a aquellos informantes internos que provean información que lleve a sanciones monetarias por montos iguales o mayores a un millón de dólares. No sólo eso, sino que también “empodera” a los denunciantes internos para presentar demandas privadas a nombre del gobierno en los casos de fraude. En la ley general de Estados Unidos de América no se contempla este tipo de incentivos ni la figura de demanda conjunta. Como se puede apreciar, hay legislaciones de otros países que contemplan las recompensas, pero por el carácter *ad hoc* de esta regulación la demanda conjunta es un aspecto novedoso. Puede deberse al carácter público y privado del organismo encargado de los asuntos relacionados con los informantes internos en la Securities Exchange Commission (SEC), agencia independiente del gobierno que se encarga de la regulación de los mercados financieros y la industria de los valores.

Otro ejemplo particular en Estados Unidos sobre la regulación para los informantes internos se puede observar claramente en la legislación de la agencia del Servicio Interno de Recaudación de Impuestos (Internal Revenue System, IRS). La idea de esta regulación es proteger a aquellos individuos que informen sobre la evasión fiscal. Esta agencia tiene un programa para proteger a los informantes internos, el cual opera desde 1867. El programa cuenta con un sistema de recompensas económicas y la identidad del informante se conserva anónima, a menos que se necesite que el denunciante testifique por tratarse de un caso de seguridad nacional. La ley se conoce como Internal Revenue Code IRC 7263 (a) y 7263 (b);⁵³ implica modificaciones a partir de diciembre de 2006. La modificación a la ley tiene que ver con la discrecionalidad del pago de la recompensa. Antes de 2006, el pago podía quedar a discrecionalidad de las autoridades, pero no podía exceder 15% de lo recolectado; a partir de 2006 se estableció que

⁵¹ Peter Menard, “The Dodd Frank Act: A Guide to the Corporate Governance, Executive Compensation, and Disclosure Provisions”, *Business Law News*, núm. 1, 2011.

⁵² *Loc. cit.*

⁵³ IRC 7263 (a), (b), en <http://www.irs.gov/compliance/article/0,,id=180171,00.html>

la recompensa debe representar entre 15 y 30% de lo recolectado por la evasión de impuestos. Con la reforma de 2006, también se acordó que se creara una oficina de los denunciantes internos para que pudieran reportar directamente al Comisionado sobre la correcta o inadecuada implementación de la ley.

Estos ejemplos de regulación particular obedecen claramente a lo establecido en la ley general de protección a los denunciantes internos de Estados Unidos, pues conservan los mismos requisitos de confidencialidad, de principios estandarizados y de requisitos para que una denuncia proceda. Sin embargo, se observa cómo a nivel más particular las legislaciones cuentan con mecanismos de incentivos, que no se estipulan a nivel general. Ello podría obedecer a que en casos particulares es posible ahondar sobre sus especificidades, sin que ello implique contravenir de manera general en la legislación federal.

CUADRO 4 Resumen de la legislación de Estados Unidos en materia de protección a los informantes internos^a

Documentos oficiales base	<ul style="list-style-type: none"> • Whistleblower Protection Act of 1989 • Civil Service Reform Act. Prohibited Personnel Practices. 5 U.S.C. § 2302 • Rules and Regulations of the Office of Special Counsel
Agencia encargada <ul style="list-style-type: none"> • Sector público 	<ul style="list-style-type: none"> • Oficina del Consejo Especial (Office of Special Counsel) • Consejo de Protección del Sistema Meritorio (Merit Systems Protection Board) • Inspectores Generales de las Agencias Federales
Principios estandarizados	
<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de protección 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ningún empleado, ex empleado o persona que esté solicitando un empleo en el Gobierno Federal puede ser despedido o sujeto de cualquier amenaza o detrimento causado en su persona o trabajo como consecuencia de haber realizado una denuncia interna relacionada con la violación a una ley o reglamento o al mal uso de fondos públicos, abuso de autoridad o temas que puedan poner en riesgo la seguridad o salud pública. Lo anterior aplica

siempre y cuando dicha denuncia interna o revelación de información no esté protegida por la ley por razones de seguridad nacional o política exterior.

2. Los miembros o exmiembros de la organización podrán denunciar ante la Oficina del Consejo Nacional cualquier tipo de actividad realizada por algún empleador de la organización que sea en el detrimento del trabajador y que contravenga lo estipulado en el Acta de Prácticas Personales Prohibidas, como despido injustificado, remoción del cargo público o de las funciones específicas del empleado. De ser el caso, la Oficina del Consejo Especial podrá exigir la reparación del daño cometido en contra del empleado o exempleado de la organización, a menos de que la Agencia Federal compruebe que el despido o cambio en la situación laboral del miembro de la organización se hubiera realizado aún si haberse realizado la denuncia o revelación de información.
 3. La identidad del individuo que realiza la denuncia será protegida a menos que la Oficina del Consejo Especial considere que la revelación de la identidad del informante interno es necesaria por razones de daño inminente a la salud y seguridad públicas, o por la inminente violación de una ley.
- Requisitos y/o procedimientos para que una denuncia califique como protegida
 1. La denuncia se debe realizar ante la Oficina del Consejo Especial.
 2. La denuncia se debe remitir de la siguiente manera:
 - a. Deberá ser un reporte escrito que incluya el nombre, dirección y número telefónico de la persona o personas que realicen la denuncia interna.
 - b. La denuncia puede ser realizada de manera anónima.
 - c. Se debe especificar la agencia federal, oficina, o el departamento en contra de quien se esté realizando la denuncia.
 - d. Se debe especificar si el informante da su consentimiento para que se publique su identidad en caso de que la Oficina del Consejo Especial así lo considere.

3. Una vez recibida la denuncia, la Oficina del Consejo Especial cuenta con un plazo de quince días para revisar la información y decidir si en realidad se trata de alguna actividad relacionada con actos de corrupción, que atenten contra la seguridad y salud pública o que contravengan lo dispuesto en alguna ley o reglamento.
 4. Si la información resulta cierta, la Oficina del Consejo Especial solicitará a la brevedad a la Agencia Federal implicada que realice las investigaciones conducentes y que remita un reporte con los resultados de su investigación dentro de los próximos sesenta días. El reporte debe contener las acciones que la Agencia Federal realizó o realizará para subsanar los errores cometidos.
 5. La Oficina del Consejo Especial podrá compartir dicho reporte con el individuo que realizó la denuncia interna, siempre y cuando dicha información no sea protegida por ley por razones de seguridad nacional o política exterior, o cuando la agencia federal reporte que se llevó a cabo una violación a alguna ley, pues este hecho se remitirá a la Oficina del Procurador General.
 6. El informante interno tendrá quince días para emitir comentarios sobre el reporte de la agencia federal.
 7. La protección que otorga esta ley queda anulada cuando un individuo o agencia federal esté explícitamente imposibilitada para revelar información de acuerdo con alguna ley, y cuando se tenga una orden expresa del Poder Ejecutivo de no revelar información por razones de seguridad nacional o intereses de política exterior.
- Sí, como una obligación general de todo servidor público.

¿Existe la obligación de denunciar actos de corrupción?

^a Para el caso de Estados Unidos, además de la legislación federal existen varias legislaciones locales y organizacionales, que si bien todas deben coincidir con lo expuesto en la Ley Federal, muchas instancias como el FBI, el Departamento de Seguridad Interna (Homeland Security), el Ministerio de Salud y el Ministerio de Defensa, entre otras, tienen sus propias regulaciones de informantes internos. De dichas especificaciones, únicamente se incluyeron aquí dos ejemplos de casos particulares a manera meramente ilustrativa y para demostrar que en la mayoría de los casos las legislaciones particulares obedecen a lo estipulado en la regulación general de los países. De ahí que para efectos de este trabajo únicamente se analizó el ámbito federal en general.

3.5. *La India*

La India ha procedido por medio de una resolución del gobierno publicada en 2004 que faculta a la Comisión Central de Vigilancia para que funja como la institución encargada de tratar todos los asuntos relacionados con las denuncias realizadas por informantes internos. El ámbito de operación es muy escueto, toda vez que únicamente se pueden recibir denuncias realizadas por los servidores públicos del gobierno central. Asimismo, el anonimato y confidencialidad de los datos personales de los denunciantes internos son dos asuntos que no quedan claramente especificados. Si bien la regulación de la India sí contiene un tipo de procedimiento que debe seguirse para la denuncia, éste es bastante escueto, al menos en este documento general o marco. Queda claro, sin embargo, que se espera que el denunciante lleve el peso de mostrar evidencias de la denuncia que está presentando y no se aceptan denuncias anónimas. Un asunto que requeriría mayor detalle sería establecer si es obligación de la organización establecer canales de comunicación adecuados para que los individuos conozcan que tienen la posibilidad y el derecho de denunciar actos de corrupción. Debido a todas las críticas internas que la regulación ha recibido, actualmente el gobierno de la India discute una propuesta de ley que aplicaría para todo el sector público y que subsana muchas de las cuestiones que se dejaron fuera de la Resolución de 2004; en especial se considera regular el asunto de la confidencialidad del denunciante y se contempla la existencia de un proceso claro para realizar una denuncia a fin de que ésta pueda ser protegida.

CUADRO 5

Resumen de la legislación de la India en materia de protección a los informantes internos

Documentos oficiales base	<ul style="list-style-type: none"> • Government of India Resolution on Public Interest Disclosures y Protection of Informer (2004) • The Public Interest Disclosure and Protection to Persons Making the Disclosures Bill (2010) (se trata de una propuesta de ley que aún no ha sido aprobada).
Agencia encargada	<ul style="list-style-type: none"> • Central Vigilance Commission (cvc) • Chief Vigilance Officer (cvo)

Principios estandarizados

- Tipo de protección
 1. Los CVO deben velar por que no se ejerza ninguna acción en contra de la persona que realizó la denuncia.
- Requisitos y/o procedimientos para que una denuncia califique como protegida
 1. Únicamente se pueden recibir denuncias por parte de empleados de oficinas del Gobierno Central
 2. Todas las denuncias deben ser remitidas a un CVO con su debido sustento.
 3. Para que las denuncias puedan ser sometidas ante la Comisión, deben tener las siguientes características:
 - a. La queja debe ser realizada a sobre cerrado.
 - b. Debe ser dirigida a la CVC y ha de tener en el sobre el nombre de la persona que realiza la denuncia.
 - c. La comisión no acepta quejas con seudónimos o anónimos.

¿Existe la obligación de denunciar actos de corrupción?

No lo especifica la legislación actual.

3.6. *Japón*

En lo referente a los criterios que se seleccionaron para realizar este análisis, la legislación de Japón en materia de informantes internos aplica tanto para empleados privados como públicos, con gran énfasis en los primeros. No se presenta en este nivel de análisis documental evidencia de que se obligue a las organizaciones a tener procedimientos de denuncia interna ni de dar a conocer o fomentar información respecto de la ley. En cuanto a los incentivos positivos que podrían propiciar la divulgación de malas prácticas, no se contempla la posibilidad de otorgar recompensas para aquellos que divulguen información sobre este tipo de actos. Por lo que respecta al anonimato del denunciante, la ley no tiene provisiones especiales. En primera instancia, el informante debe enfrentar al jefe de oficina para solicitarle una investigación. Es decir, la ley toma en cuenta, en primera instancia, la denuncia dentro de la organización. Por lo tanto, en un primer momento, se deberá acudir al “operador del negocio”; en caso de que éste se encuentre envuelto en el hecho a reportar, la denuncia deberá hacerse ante un Órgano Administrativo facultado. Además, se advierte que un denunciante no debe afectar “el interés público u otros intereses privados”.

CUADRO 6
Resumen de la legislación de Japón en materia de protección a los informantes internos

Documentos oficiales base	<ul style="list-style-type: none"> • Whistleblower Protection Act- Act No. 122, 2004. Efectivo a partir del 1 de abril de 2006 • National Public Officer Act- Act No. 120, 1947
Agencia encargada • Sector público	<ul style="list-style-type: none"> • Imperial Household Office • Ministerios que se establezcan como órganos que se encargan de los asuntos administrativos y se encuentran bajo la jurisdicción del gabinete. • Oficina del Gabinete
Principios estandarizados • Tipo de protección	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nulidad de despido- Protección al denunciante ante un despido por haber filtrado información. 2. Trato malintencionado por parte del Operador del Negocio (Business Operator). 3. Cancelación del contrato de un trabajador comisionado. 4. Cambio de un trabajador comisionado por otro.
• Requisitos y/o procedimientos para que una denuncia califique como protegida	<ol style="list-style-type: none"> 1. La denuncia debe ser realizada por: <ol style="list-style-type: none"> a. Cualquier empleado. b. Por cualquier trabajador comisionado. 2. La denuncia debe hacerse por escrito y ser realizada ante: <ol style="list-style-type: none"> a. El Operador del Negocio si se considera que el hecho ocurrió, ocurre u ocurrirá. b. Ante un Órgano Administrativo si se considera que hay razones para creer que el hecho ocurrió, ocurre u ocurrirá c. Ante cualquier persona que pueda evitar la ocurrencia del hecho reportable o la expansión del daño si hay razones para creer que el denunciante corre peligro de ser despedido, si cree que la evidencia puede ser alterada si lo denuncia al operador del negocio, si el denunciante no recibe noticia de los avances de la investigación por parte del operador del negocio, si el operador del negocio le indica que no denuncie sin razón justificada. 3. El operador del negocio debe notificar al denunciante que se toman medidas al respecto o en su defecto que no se ha descubierto una mala práctica. 4. En caso de que la denuncia se haya efectuado ante un Órgano Administrativo, éste deberá investigar si el hecho reportado efectivamente sucedió y tomar medidas al respecto. En caso de que no se encuentre facultado para esto, deberá indicar al denunciante cuál es la instancia ante la cuál deberá interponer la denuncia. 5. El denunciante no debe dañar el interés público ni otros intereses privados.
¿Existe la obligación de denunciar actos de corrupción?	No se menciona explícitamente en la ley, pero sí establece que no debe dañarse el interés general.

3.7 México

La información que a continuación se presenta proviene de una iniciativa de reforma de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y de una iniciativa para crear la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas. Estos dos instrumentos son el primer intento por regular la figura del informante interno en México. A reserva de que estas iniciativas sean aprobadas, de la lectura de estos documentos se desprende que la autoridad responsable se diluye en diversas instancias de la administración pública federal. En México, al igual que en otros países aquí analizados, la denuncia se realiza únicamente ante una agencia externa. El procedimiento de denuncia se plasma sólo de manera muy general. Esta misma situación se presenta en el apartado que especifica los requisitos para que la denuncia califique como protegida.

Por lo que hace al anonimato, los datos de los servidores públicos son protegidos y clasificados como reservados, pero el procedimiento de denuncia puntualiza que se presenten los datos del informante interno. Con respecto al mecanismo de incentivos que motiven la denuncia, por un lado, estas iniciativas no contemplan recompensas económicas para los informantes internos, sino únicamente reconocimientos no económicos. Por otro lado, la ley sanciona administrativa y penalmente la falsa denuncia, lo cual podría fungir como un incentivo negativo. Finalmente, por lo que hace a la difusión de estas leyes dentro de la organización, estas iniciativas no estipulan la obligatoriedad por parte de las autoridades de dar a conocerlas, ni difundir los procedimientos de denuncia interna.

El caso mexicano no se ha tratado de manera aislada por dos razones. En primera instancia, si bien es pertinente tener una aproximación clara de los criterios que se pretenden regular y ponerlos en perspectiva comparada, dado que el proyecto de iniciativa de ley que regule la protección a los denunciantes internos se encuentra todavía en la fase de discusión, es muy posible que en el transcurso de su aprobación surjan modificaciones de fondo. En segundo lugar, y derivado de lo que se acaba de puntualizar, se ha hecho énfasis en que el objetivo principal del artículo es que de los casos aquí estudiados, que se derivan de leyes tangibles, es decir, que ya están promulgadas, se tomen en cuenta como experiencia para el país con el objetivo de que se desarrolle una legislación coherente y que incluya elementos sustantivos a la protección a los denunciantes internos.

CUADRO 7
Resumen de la legislación de México en materia de protección
a los informantes internos

Documentos oficiales base	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa de reforma de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002). • Iniciativa de Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas (2011).^a
Agencia encargada	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de la Función Pública • Órganos Internos de Control
• Sector público	<ul style="list-style-type: none"> • Y otros órganos que se determinen en el transcurso de la investigación por el Congreso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los Tribunales del Trabajo y Agrarios, el Instituto Federal Electoral, la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Banco de México y demás órganos públicos.
Principios estandarizados	
• Tipo de protección	1. Ningún individuo puede ser objeto de sufrir algún perjuicio o detrimento en su persona por haber realizado una denuncia.
• Requisitos y/o procedimientos para que una denuncia califique como protegida	<p>1. Toda denuncia debe tener las siguientes características:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Se debe presentar por escrito o a través del sistema de recepción de quejas y denuncias. b. La denuncia debe contener la narración de los hechos que permitan advertir la probable responsabilidad del servidor público. c. Se solicita que la denuncia incluya los elementos de identificación del servidor público involucrado y en su caso los medios de prueba con los que se cuente. d. El denunciante debe hacer referencia a la dependencia o entidad en la que ocurrieron los hechos que motivaron la queja o denuncia. e. El nombre y domicilio del denunciante, salvo que se trate de una queja o denuncia anónima. <p>La información proporcionada por el denunciante y las actuaciones que se deriven con motivo de la misma serán clasificadas en los términos de las disposiciones aplicables.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. La ley contempla reconocimientos no económicos para los servidores públicos que denuncien actos de corrupción. 3. Los servidores públicos no pueden realizar denuncias anónimas, sin embargo su identidad será protegida. <p>Toda denuncia falsa será sujeta de sanción administrativa o penal.</p>
¿Existe la obligación de denunciar actos de corrupción?	Sí.

^a Respecto de la discusión sobre la introducción del mecanismo de informantes internos en la legislación mexicana, el 2 de marzo de 2011 el Ejecutivo envió al Senado de la República una iniciativa de reforma a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Sin embargo, esta iniciativa de reforma carece de muchos de los elementos arriba mencionados, ya que solamente indica que será obligación de los servidores públicos evitar cualquier acto que obstaculice el procedimiento para la denuncia de un acto de corrupción.

3.8. Nueva Zelanda

Nueva Zelanda cuenta con una ley que indica que las organizaciones públicas se encuentran obligadas a tener procedimientos para realizar denuncias internas, a publicarlos visiblemente y a republicarlos constantemente. Asimismo, se mencionan instancias ante las cuales puede acudir un informante interno y los plazos en los que debe dársele respuesta, por lo que esta claridad en el procedimiento para denunciar es un elemento importante para que se revele información sobre malas prácticas. En cuanto a los incentivos que provee la ley para llevar a cabo una denuncia, no se contempla el otorgamiento de recompensas. Se indica que la protección al informante interno se dará únicamente si realiza la denuncia de forma voluntaria, ya que de lo contrario no califica como denuncia protegida y las prerrogativas para su protección no tendrán efecto. Respecto a los miembros facultados para realizar una denuncia, la ley indica que estos pueden ser tanto los empleados formales como aquellos que tengan otro estatus en la organización. Dentro de estos se encuentran los exempleados, aquellos que prestan algún servicio a la organización y los que se encuentran realizando algún tipo de voluntariado en la misma. En el caso del anonimato del denunciante, la ley es explícita e indica que a quien el informante haya revelado la información deberá conservar la confidencialidad del mismo, a menos que éste otorgue el consentimiento por escrito o tenga fundamentos para considerar que la identidad del denunciante es fundamental para la investigación del hecho denunciado. El hecho de que el informante interno tenga la certidumbre de que sus datos permanecerán confidenciales, puede incentivar la revelación de malas prácticas. De acuerdo con la legislación neozelandesa, los informantes internos cuentan con distintos depositarios para denunciar prácticas indebidas. En primera instancia, deberán hacerlo ante la cabeza de la organización. En caso de presentarse un caso específico, en el que el denunciante considere que es urgente revelar la información o si tiene razones para creer que el dirigente de la organización se encuentra involucrado en la mala práctica, los ministerios, el *ombudsman* u otras autoridades se harán cargo de la denuncia. Finalmente, esta ley tiene efecto aun cuando se establezca lo contrario en algún contrato o acuerdo. Si algún contrato o acuerdo establece en una cláusula que el individuo debe abandonar la protección en cuanto a la revelación de información, ésta queda sin efecto.⁵⁴

⁵⁴ La regulación neozelandesa en materia de informantes internos es una de las más completas, pues incorpora diversos elementos que están ausentes en otras leyes. Por lo mismo se buscó información sobre legislación en casos específicos, tal y como se hizo para Estados Unidos. Sin embargo, no se encontró información que complementara de manera sustancial la ley.

CUADRO 8
Resumen de la legislación de Nueva Zelanda en materia
de protección a los informantes internos

Documentos oficiales base	• Protected Disclosures Act 2000
Agencia encargada	• <i>Ombudsman</i>
• Sector público	• Inspector General de Inteligencia y Seguridad • Cabeza de la organización • Director of the Serious Fraud Office
Principios estandarizados	• Despido injustificado.
• Tipo de protección	• El denunciante no puede estar sujeto a procedimientos civiles o criminales cuando la razón sea la revelación de la información. • La autoridad ante quien se hace la denuncia no puede revelar la identidad del denunciante a menos que el individuo lo consienta y se considere esto esencial para evitar riesgos graves. • Las protecciones se extienden a quienes apoyen en la investigación de manera voluntaria.
• Requisitos y/o procedimientos para que una denuncia califique como protegida	<ol style="list-style-type: none"> 1. Un individuo puede revelar información si es sobre una mala práctica dentro de la organización, o por parte de ésta y si tiene razones para creer que la información es cierta. Si se investiga esta mala práctica, el empleado puede buscar protección por revelar la información. 2. La revelación de la información debe hacerse de acuerdo a los procedimientos internos en cada organización. 3. Puede hacer la denuncia ante la cabeza de la organización si la organización no cuenta con procedimientos internos o si cree que la persona dentro de la organización ante quien debe hacer la denuncia está de alguna manera relacionada con el hecho que pretende denunciar. 4. Puede hacer la denuncia ante una autoridad apropiada si considera que aquel que encabeza la organización está relacionado con la mala práctica, si considera que es urgente que realice la denuncia o si no se han realizado acciones al cabo de veinte días desde que se reveló la información. 5. La denuncia podrá hacerse ante un ministro de la Corona o un <i>ombudsman</i> si el empleado ya realizó los procedimientos arriba mencionados y se desestimó la denuncia, si se decidió investigar pero no ha habido un progreso sustancial o si se investigó el caso pero no ha llevado a cabo ninguna acción. Se puede revelar información ante un <i>ombudsman</i> si es respecto a una organización pública o si no es pública el <i>ombudsman</i> tendrá que actuar bajo ciertas provisiones. 6. Para el caso de la revelación de información que tenga que ver con cuestiones de inteligencia y seguridad, se deberá denunciar ante el Inspector General de Inteligencia y Seguridad. 7. En caso de que se trate con cuestiones de inteligencia, seguridad y relaciones internacionales, se deberá de llevar a cabo la revelación de la información ante el <i>ombudsman</i>.
¿Existe la obligación de denunciar actos de corrupción?	Sí.

3.9. Perú

La legislación peruana que ofrece protección a los informantes internos es de las más recientes; y Perú es uno de los primeros países en Latinoamérica en adoptar esta práctica. Es un primer esfuerzo realizado para motivar la denuncia de actos relacionados con el delito de corrupción en una organización. En relación con los criterios de análisis, en la legislación peruana se protege tanto a empleados y personal que preste servicios en alguna entidad pública, como a exempleados y ciudadanos que tengan conocimiento de hechos ilegales, aun cuando éstos no tengan algún tipo de relación laboral con alguna organización del sector público. Por una parte, la ley obliga a las organizaciones públicas a establecer procedimientos para su difusión, y los titulares de las entidades públicas son los responsables de dar a conocer a los empleados públicos los alcances de esta legislación. Por otra parte, y en lo referente a los incentivos positivos, al igual que en el caso de Corea del Sur, la ley de Perú contempla la posibilidad de que se otorguen recompensas a aquellos funcionarios o ciudadanos que divulguen información sobre una mala práctica.

Otro incentivo positivo que se desprende del análisis de esta ley es el hecho de que aquellos funcionarios que denuncien una mala práctica, y que hayan sido copartícipes de los hechos denunciados, podrán ser contemplados para una reducción de la sanción administrativa. Como mecanismo para evitar las denuncias sin fundamento, la ley indica que se aplicará una sanción económica a aquellos funcionarios que inicien el procedimiento ante la Contraloría General y no cuenten con evidencia de que el hecho ilegal efectivamente ocurrió. Por lo mismo, no se aceptan denuncias anónimas, sino que deben presentarse por escrito y con evidencias de lo que se está denunciando. El anonimato del denunciante se conserva mediante un código oficial. Asimismo, se otorga confidencialidad a la información presentada por el informante interno por el tiempo que dure la investigación. Finalmente, en lo que respecta a la denuncia ante una agencia externa o dentro de la organización, el caso peruano únicamente considera la primera instancia. De acuerdo con la ley, la información debe revelarse ante la Contraloría General, lo que impide que se utilicen, en un primer momento, los recursos organizacionales internos.

CUADRO 9
Resumen de la legislación de Perú en materia de protección a los informantes internos

Documentos oficiales base	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal (2010)
Agencia encargada	<ul style="list-style-type: none"> • Contraloría General de la República
Principios estandarizados	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de protección <ol style="list-style-type: none"> 1. El principal propósito de la ley es la protección a los servidores públicos y ciudadanos que reporten actos arbitrarios o ilegales que ocurran en las entidades públicas. 2. La protección aplica tanto para servidores públicos, exservidores públicos o cualquier ciudadano que tenga conocimiento de algún acto de corrupción. 3. La protección que reciben los denunciantes internos versa sobre lo siguiente: <ol style="list-style-type: none"> a. No puede ser removido o despedido de su cargo. b. Su identidad personal será reservada. c. Si el denunciante es copartípe de los actos denunciados, éste puede recibir una reducción en la sanción administrativa. d. Si los hechos denunciados constituyen una infracción, el denunciante puede recibir un porcentaje de la misma a manera de recompensa, siempre y cuando el denunciante no se haya beneficiado de alguna manera con el acto de corrupción denunciado. e. La información de la denuncia es clasificada como confidencial desde el inicio hasta la clausura de la investigación.
• Requisitos y/o procedimientos para que una denuncia califique como protegida	<ol style="list-style-type: none"> 1. Para que la protección proceda, es necesario que el hecho arbitrario o ilegal contravenga alguna disposición legal vigente y afecte la función o el servicio público. 2. Para que una denuncia sea aceptada por la Contraloría General debe cumplir con los siguientes requisitos: <ol style="list-style-type: none"> a. Que estén referidas a acciones u omisiones que revelen hechos arbitrarios o ilegales. b. Deben formularse por escrito y estar debidamente sustentadas. c. Dar información sobre la identificación de la persona o las personas involucradas en el acto de corrupción que se está denunciando. d. El objeto de la denuncia no debe ser material de un proceso judicial o administrativo en trámite ni tampoco sobre hechos que ya hayan sido objeto de una sentencia. e. Compromiso expreso del denunciante interno a brindar información adicional cuando ésta le sea requerida. 3. Los actos deben realizarse de buena fe, de lo contrario los denunciantes internos serán sujetos al cobro de una multa.
¿Existe la obligación de denunciar actos de corrupción?	No lo especifica la ley.

3.10. Reino Unido

La legislación existente en el Reino Unido es inclusiva para los sectores privado y público. Un aspecto característico de esta ley es el hecho de que aun cuando la mala práctica se haya llevado a cabo en otro país, el denunciante cuenta con la protección de la ley. En otro sentido, al igual que en el caso de Nueva Zelanda y Sudáfrica, cuenta con una cláusula de invalidez de los contratos o acuerdos en los que se mencione que por cuestiones de confidencialidad un trabajador no podrá revelar información ni hacer uso de la protección que le otorga la ley. En el caso de los facultados para presentar una denuncia protegida, se incluye tanto a exempleados como a trabajadores que tienen, o en algún momento tuvieron, algún tipo de relación laboral con la organización. En esta última categoría se considera a los suplentes, a aquellos que realizan algún tipo de labor dentro de la organización pero que fueron contratados por otro empleador, a personal de asistencia médica y a personas que forman parte de un programa de entrenamiento o interinato. Esta ley no indica provisiones especiales de ningún tipo para su difusión. De igual forma, tampoco indica algún tipo de obligatoriedad para las organizaciones, ya sean públicas o privadas, para que cuenten con procedimientos que den a conocer a los empleados los medios para efectuar una denuncia protegida. En lo que respecta a los incentivos positivos, la ley prevé ciertas compensaciones. Si bien no se trata de recompensas por haber denunciado un acto indebido, se compensará al trabajador tras haber sufrido despido injustificado o algún tipo de detrimento en su lugar de trabajo. Un aspecto importante en cuanto al anonimato del denunciante es que no queda claro en la ley si el informante interno tiene el derecho de mantener confidenciales sus datos al momento de hacer la denuncia. En cuanto al tipo de denuncia que se deberá presentar, es decir, si es interna o externa, dependerá de la situación específica que se presente. La ley indica que en primera instancia deberá hacerse al empleador y dependiendo del tipo de delito, su gravedad, urgencia o grado de involucramiento del empleador en los hechos denunciados, se podrá efectuar ante algún ministerio de la Corona, a algún funcionario denominado por algún ministro o a un consejero legal.

CUADRO 10

Resumen de la legislación de Reino Unido en materia de protección a los informantes internos

Documentos oficiales base	<ul style="list-style-type: none"> • Public Interest Disclosure Act 1998 • Employment Rights Act 1996
Agencia encargada	<ul style="list-style-type: none"> • Tribunal de Empleo
<ul style="list-style-type: none"> • Sector público 	
Principios estandarizados	
<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de protección 	<ol style="list-style-type: none"> 1. A no sufrir perjuicios por parte del empleador. 2. A no ser despedido como consecuencia de haber realizado una denuncia protegida.
<ul style="list-style-type: none"> • Requisitos y/o procedimientos para que una denuncia califique como protegida 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La denuncia puede ser realizada por cualquier persona que trabaja o haya trabajado para alguien. Asimismo: <ol style="list-style-type: none"> a. Trabajadores suplentes. b. Trabajadores que laboran para un empleador diferente de donde se presten los servicios. c. Trabajadores que se encuentren en programas de entrenamiento. 2. La revelación de información puede hacerse al empleador, a cualquier empleado que esté a las órdenes de algún ministro de la Corona, a alguna persona que se le otorguen facultades por un Ministro de la Corona o a un consejero legal. 3. Cuando la denuncia no se presente a algunos de los arriba mencionados, para que califique como una denuncia protegida, el empleado debe: <ol style="list-style-type: none"> a. Revelar la información en buena fe. b. Tener la creencia razonable de que la información es sustancialmente verdadera. c. No revelar la información por motivos de ganancias personales. 4. En concordancia con el segundo inciso, al momento de hacer la denuncia, el empleado deberá tener en cuenta lo siguiente: <ol style="list-style-type: none"> a. La identidad de la persona a quien se reveló la información. b. La seriedad de la mala práctica. c. En qué medida la mala práctica puede repetirse en el futuro. d. Si la divulgación de la información responde a un compromiso de confidencialidad con otra persona. 5. Se indica una Cláusula de Territorialidad, que se refiere a que no importa si el hecho denunciante ocurre, ocurrió o está por ocurrir en el Reino Unido o fuera de él, éste se encuentra protegido ante la revelación de información.
¿Existe la obligación de denunciar actos de corrupción?	Sí. Establece que deben de denunciarse los actos que contravengan al interés público.

3.11. *Sudáfrica*

Sudáfrica es un país cuya construcción de régimen democrático empezó hace pocos años y cuyas leyes hacen alusión a guardar los valores democráticos de dignidad humana, igualdad y libertad. El modelo de combate a la corrupción del país africano no es centralizado como en otros países que se han analizado en esta sección, pues de la lectura de los documentos oficiales de este país se desprende que no existe una comisión encargada de este tema, sino que la capacidad del gobierno para combatir este problema se encuentra a través de varias agencias. Por lo que hace a la legislación en materia de denunciante interno, al revisar el Acta de Protección a las Denuncias de 2000, que aplica tanto para el sector público como para el privado, se observa que no queda clara la existencia de un procedimiento que los individuos deben seguir para realizar una denuncia. Tampoco se especifica de manera clara nada respecto de si se garantiza o no el anonimato del individuo que realiza la denuncia.

Por lo que hace al organismo que recibe la denuncia, para el caso de Sudáfrica, no queda claro ante quién deben realizarse las denuncias, pues la ley enumera las distintas personas y agencias que pueden ser receptoras de las mismas. Asimismo, después de la revisión del documento oficial, tampoco queda claro si existe la obligación de difundir dentro de la organización la legislación en esta materia que nos ocupa. A pesar de que la legislación de este país señala que es obligación de los individuos reportar actos de corrupción observados, no se especifica la posibilidad de que pueda existir algún tipo de incentivos positivos o recompensas que induzcan a que los miembros de la organización puedan realizar denuncias de este tipo. Esta ley especifica que la legislación sobre informantes internos impera sobre cualquier otra legislación relacionada con asuntos de confidencialidad laboral y secreto profesional.

CUADRO 11
Resumen de la legislación de Sudáfrica en materia de protección a los informantes internos

Documentos oficiales base	<ul style="list-style-type: none"> • Protected Disclosures Act (2000) • Prevention and Combating of Corrupt Activities Act (2004)
Agencia encargada	<ul style="list-style-type: none"> • Department of Public Service and Administration • Public Service Commission
Principios estandarizados	
<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de protección 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ningún individuo puede ser objeto de sufrir algún perjuicio o detrimento en su persona por haber realizado una denuncia.
<ul style="list-style-type: none"> • Requisitos y/o procedimientos para que una denuncia califique como protegida 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Para que la información publicada por un informante interno sea calificada como denuncia protegida, debe estar relacionada con los siguientes aspectos: <ol style="list-style-type: none"> a. Que se haya cometido, se esté cometiendo o se pueda cometer algún delito. b. Que una persona haya fallado, esté fallando o pueda fallar en el cumplimiento de sus obligaciones legales. c. Que ocurrió, está ocurriendo o puede ocurrir alguna injusticia. d. Que la salud o seguridad de un individuo estuvo, está o podría estar en peligro. e. Que el medio ambiente ha sido, es o podría ser dañado. f. Que se ha sufrido alguna discriminación. 2. Toda denuncia se debe realizar ante un asesor legal. 3. Las denuncias deben realizarse en un acto de buena fe. 4. La ley no especifica un mecanismo general para denunciar los actos de corrupción cometidos, sino que únicamente insta a todos los departamentos del gobierno a establecer un mecanismo interno para realizar denuncias y proceder a la investigación. 5. La ley para el combate a la corrupción contempla características de extraterritorialidad, siempre y cuando la persona acusada de cometer actos de corrupción sea un ciudadano de la República de Sudáfrica, la investigación contra éste puede realizarse a pesar de encontrarse fuera del país.
¿Existe la obligación de denunciar actos de corrupción?	Sí. Cualquier empleado de una empresa pública o privada tiene la obligación de reportar actos de corrupción.

En el siguiente cuadro se puede apreciar un resumen de los elementos que consideramos más importantes a considerar en el análisis de las regulaciones de informante interno que hemos revisado.

CUADRO RESUMEN^a

<i>Criterio/País</i>	<i>Australia</i>	<i>Chile</i>	<i>Corea del Sur</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>La India</i>
Facultados para denunciar	Empleados públicos	Empleados públicos	Miembros de la org.	Miembros, ex-miembros o futuros miembros de la org.	Empleados del gobierno federal
Obligatoriedad de tener procedimientos en la organización	Las organizaciones están obligadas	No lo menciona	No lo menciona	No lo menciona la ley general	No lo menciona
Claridad en los canales de denuncia	No se obliga a difundir la ley	No se obliga a difundir la ley	No se obliga a difundir la ley	No se obliga a difundir la ley general	No se obliga a difundir la ley
Denuncia interna o externa	Interna en primera instancia	Externa	Externa con inclusión de la organización	Externa (para la ley general)	Externa
Tipos de incentivos	Únicamente la denuncia protegida	Destitución en caso de denuncia sin fundamento	Denuncia protegida y recompensas	Únicamente la denuncia protegida	Únicamente la denuncia protegida
Anonimato del denunciante	De forma automática	A solicitud del denunciante	De forma automática	De forma automática a menos de que esté en riesgo la seguridad o salud pública	No queda clara la confidencialidad
Preventiva o correctiva	Correctivo	Correctiva	Correctiva	Correctiva	Correctiva
Carga de la prueba	Recipiente	Denunciante	Denunciante y recipiente de la denuncia	Recipiente de la denuncia	Denunciante y recipiente de la denuncia

^a Este cuadro resume los criterios empleados para analizar las distintas legislaciones de los países que cuentan con la figura del informante interno.

<i>Japón</i>	<i>México</i>	<i>Nueva Zelanda</i>	<i>Perú</i>	<i>Reino Unido</i>	<i>Sudáfrica</i>
Empleados públicos y privados	Empleados, prestadores de servicios, ciudadanos, Estado extranjero y/o Organismo Internacional	Empleados, exempleados, prestadores de servicios y voluntarios	Empleados, exempleados, prestadores de servicios y ciudadanos	Empleados, exempleados, suplentes, en entrenamiento, personal médico y <i>outsourcing</i>	Miembros de la org.
No lo menciona	No lo menciona	Las organizaciones públicas están obligadas	Las organizaciones públicas están obligadas	No lo menciona	No lo menciona
No se obliga a difundir la ley	No obliga a difundir la ley	Se obliga a difundir la ley	Se obliga a difundir la ley	No se obliga a difundir la ley	No se obliga a difundir la ley
Interna en primera instancia	Externa	Interna en primera instancia	Externa	Interna en primera instancia	Externa
Únicamente la denuncia protegida	Denuncia protegida, reconocimientos no económicos e incentivos negativos como las sanciones administrativas y penales en caso de denuncia sin fundamento	No protege a aquellos que no denuncien de forma voluntaria	Recompensas, reducción de sanciones a copartícipes y sanción a denuncias sin fundamento	Compensaciones a quienes sufrieron de algún tipo de daño	Únicamente la denuncia protegida
No lo menciona	Las denuncias no pueden ser anónimas pero se respeta la confidencialidad de datos	De forma automática	De forma automática	No lo menciona	No queda clara la confidencialidad
Preventiva	Preventiva	Correctiva	Correctiva	Preventiva	Preventiva
Recipiente de la denuncia	Denunciante	Denunciante y recipiente de la denuncia	Denunciante	Denunciante	Recipiente de la denuncia

4. CONCLUSIONES

Como se observó en la anterior sección, no existe uniformidad en las legislaciones de los países que contemplan la figura del informante interno, pues todas tienen enfoques distintos y abarcan diferentes elementos, aun cuando existen criterios internacionales para el diseño de este tipo de regulaciones.⁵⁵ A pesar de esta disparidad, el objetivo común que persiguen los países pioneros en la materia es proporcionar un elemento adicional para combatir la corrupción al interior de las organizaciones. Como una manera de identificar las variables clave que esta comparación arroja, dividiremos en diez discusiones esta sección de conclusiones.

a) ¿Quién puede denunciar?⁵⁶

La amplitud de los denunciadores potenciales es una preocupación sustantiva: si puede ser cualquier persona o sólo empleados y exempleados. La preocupación parece centrarse en cómo controlar las denuncias ociosas o con dolo.

	<i>Sólo empleados</i>	<i>También ex empleados o personas relacionadas</i>	<i>Cualquier persona</i>
Quién puede denunciar	¿Chile? India Sudáfrica Japón ¿Australia?	¿Corea? Nueva Zelanda Reino Unido	Estados Unidos Perú México

⁵⁵ La OCDE propone algunos elementos claves que las legislaciones para proteger a los informantes internos deben contener con el propósito de que sean efectivas. Para mayor referencia sobre este punto, véase el anexo referente a “Elementos claves que debe contener una legislación de protección a denunciantes internos”, en *Controlling Corruption in Asia and the Pacific*, documento de trabajo elaborado por la OCDE y presentado en el marco de la Cuarta Conferencia Regional Anti-Corrupción, en diciembre de 2003.

⁵⁶ Cuando en los cuadros se posiciona un signo de interrogación adyacente al país, significa que no es posible contar con la información suficiente para su clasificación, a partir de la revisión de los documentos oficiales sobre legislación o regulación a informantes internos que existen en los países analizados. Dado que no se realizó una interpretación de las leyes, sino una lectura para extraer los elementos principales, el signo de interrogación implica que el documento oficial no atiende de manera explícita el criterio que se está analizando.

b) ¿Cómo procede la denuncia?

Aquí el tema central parece ser si la denuncia debe ser elaborada primero en la propia organización afectada o debe irse directamente a una instancia investigadora. La primera opción parece razonable al pensarse que puede encontrarse información adicional que evite el daño o desprestigio de la organización. Claro, queda abierta la puerta a que el empleado sea intimidado o a que se puedan generar nuevos mecanismos de corrupción, por lo que en algunos casos se opta definitivamente por la vía directa a una instancia investigadora. Probablemente esta última opción construya el caso de la denuncia como una persecución directa de un delito más que como un potencial problema de corrupción que debe ser identificado y analizado. Como puede observarse en el cuadro, los casos de Chile y Perú en efecto tienden a hacer este asunto del denunciante un camino básicamente penal, una acusación formal. Mientras que en varios de los casos donde se genera una opción primero de denuncia organizacional se asume que es conveniente dejar primero una opción que permita obtener información antes de convertirlo en un asunto penal.

	<i>Dentro de la organización</i>	<i>Externa a la organización</i>	<i>Ambos</i>
Denuncia		Chile, India, Perú México	Australia, Corea, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Japón, Reino Unido Sudáfrica

c) Denuncias anónimas

El permitir denuncias anónimas parte de un supuesto: debe existir una capacidad investigativa de agencias especializadas. Este mecanismo implica aceptar el riesgo de denuncias sin fundamento. Nuevamente, parece que existen dos visiones de la denuncia: como mecanismos penal directamente o como un mecanismo para allegarse primero de información antes de ir directamente por una vía penal. Bajo la segunda visión, es aceptable el mecanismo de denuncias anónimas, ya que, pese al riesgo de obtener información inútil o dolosa, se puede, con capacidad investigativa, allegarse de información muy valiosa para atacar casos de corrupción.

	<i>Sí</i>	<i>No</i>
Permite denuncias anónimas	Estados Unidos, Perú	Australia, Chile, Corea, India, Japón, Nueva Zelanda, Reino Unido, Sudáfrica, México

d) Carga de evidencia

Este parece ser un tema crítico: ¿quién carga con la evidencia de la denuncia? Sin lugar a dudas, poner la carga en el denunciante puede significar un gran obstáculo, sobre todo en sistemas judiciales poco confiables o ineficaces. Si la denuncia es un mecanismo para obtener información valiosa, con toda seguridad poner la carga de la denuncia en el denunciante es un contrasentido. Sin duda ir en sentido contrario (es decir, permitir denuncias sin pruebas) implica costos importantes para las agencias investigadoras, pues se deja abierto el esquema a recibir un gran número de las mismas. Es un caso claro de costo beneficio: ¿para qué sirve el mecanismo del denunciante interno? ¿Para obtener información o para crear un esquema penal directo de acusación?

	<i>Denunciante</i>	<i>Agencia investigadora</i>
Carga de la evidencia	Chile, Corea, India, Japón, Perú, México	Australia, Estados Unidos, Reino Unido, Nueva Zelanda, Sudáfrica,

e) Penalizar la no denuncia

En algunos países se plantea con gran fuerza punitiva que es obligación (so pena legal) el denunciar. Se entiende que en principio, legalmente, todo individuo debe acusar cuando observa casos de corrupción. El problema, como señalamos en el marco teórico, es que en la vida real, las personas no cuentan con la información y el tiempo suficiente para asegurarse siempre, al cien por ciento, de que lo que están observando es un acto indebido, por lo que penalizar la no denuncia puede crear grandes problemas de desconianza en el sistema.

	<i>Fuerte</i>	<i>Débil</i>
Penalización de la denuncia	Chile, México	Australia, Corea, India, Estados Unidos, Japón, Nueva Zelanda, Perú, Reino Unido, Sudáfrica

f) Protección

La protección de los denunciantes es un punto clave de este instrumento. Podemos observar cómo en todos los países este elemento está presente con matices.

<i>Protección</i>	<i>Legal</i>	<i>Laboral</i>	<i>Personal</i>
Australia	X	X	
Chile	X	X	
Corea	X	X	X
Estados Unidos	X	X	X
India	X	X	X
Japón	X	X	
México	X	X	
Nueva Zelanda	X	X	
Perú	X	X	X
Reino Unido	X	X	
Sudáfrica	X	X	X

g) Recompensas o compensaciones

Un instrumento complicado y polémico es el de ofrecer recompensas o compensaciones a los denunciantes. Es un arma de doble filo, pero sin duda puede ser un incentivo importante.

	<i>Sí</i>	<i>No</i>
Recompensas o compensaciones	Corea, Perú, Reino Unido, México	Australia, Chile, Estados Unidos, India, Japón, Nueva Zelanda, Sudáfrica

h) Protección de la libre denuncia

Llama la atención que en diversos países se imponen disposiciones legales que intentan controlar el dolo en la denuncia por medio de cláusulas muy polémicas, como establecer que el denunciante no debe afectar “el interés público o privado”. Esas cláusulas en definitiva son un desincentivo para la denuncia. En otros países incluso se establece que son nulos los contratos donde este tipo de cuestiones son planteadas, lo que protege el derecho de denunciar sin cortapisas, asumiendo buena fe.

	<i>Sí</i>	<i>No</i>
Protección denuncia libre	¿Australia?, ¿Chile?, Corea, Nueva Zelanda, Reino Unido, Sudáfrica, México	Estados Unidos, ¿India?, Japón, Perú

i) Publicidad sobre la posibilidad de denuncia

Hacer público y que las organizaciones hagan del conocimiento de los miembros de la organización la existencia de los mecanismos de denuncia parece ser un instrumento muy importante para hacer de la denuncia un mecanismo útil y real para desincentivar la corrupción.

	<i>Sí</i>	<i>No</i>
Publicidad de la posibilidad y mecanismos para la denuncia	Australia, Estados Unidos, Perú, Nueva Zelanda	Chile, Corea, India, Japón, Reino Unido, ¿Sudáfrica?, México

j) Control de dolo

Una preocupación de muchos países es reducir la posibilidad de denuncias con dolo, pero sin desincentivar a su vez una actividad compleja como el tener que advertir sobre posibles actos de corrupción. Es por ello que diversos países han incorporado sistemas para controlar el dolo, aunque ello pueda redundar en desincentivar cualquier tipo de denuncias.

	<i>Sí</i>	<i>No</i>
Control de dolo	Australia, Chile, Corea, Japón, Reino Unido, México	¿Estados Unidos?, ¿India?, Perú, Nueva Zelanda, ¿Sudáfrica?

Sin lugar a dudas, combatir la corrupción mediante este tipo de instrumentos es tarea complicada para cualquier país debido a que estas legislaciones tratan de incidir directamente en el comportamiento de los miembros de la organización. Existe un “choque” entre permitir la denuncia y asegurar que éstas sean útiles y legales. Este temor se justifica ante la posibilidad de que un mecanismo muy abierto de denuncia genere un sinnúmero de acusaciones sin fundamento, venganzas y pérdida de tiempo y recursos. Sin embargo, el dilema es que si la denuncia se piensa como un mecanismo para obtener información valiosa que de otra manera no se obtendría, el ponerle demasiadas trabas puede ser contraproducente.

La denuncia como mecanismo para combatir la corrupción debe, como todo mecanismo de este tipo, ser diseñado teniendo en cuenta que las personas tienen racionalidad limitada, deciden con información imperfecta y trabajan en un contexto institucional y organizacional que está inmerso en presiones políticas. Es decir, es común que cuando se introducen nuevas legislaciones no se obtengan los resultados esperados, pues los individuos no mantienen un comportamiento constante, el contexto cambia y generalmente hay cuestiones que los encargados de diseñar las regulaciones no toman en consideración por no contar con toda la información disponible. Estos aspectos son inherentes al comportamiento de los individuos miembros de una organización; sin embargo, hay efectos que sí se pueden prevenir para disminuir la intensidad de efectos perversos producto de la legislación.

Ahora bien, si se busca introducir esta discusión en México, además de los problemas habituales que conlleva introducir y aplicar una nueva legislación, se debe prestar especial atención para no cometer errores que pueden ser previsibles y provocar efectos adversos. Es decir, conviene diseñar leyes claras, realistas y no sobredimensionadas para que se ajusten a la coyuntura en la que se desenvuelven los miembros de la organización cuyo comportamiento busca regularse por medio de dichas leyes.

Antes de diseñar una legislación que regule la figura del informante interno en México, se debe evitar fundamentar dicha ley en bases moralistas o con un sentido radical de persecución a tal grado que los miembros de la organización se sientan en una “cacería de brujas”. Estos supuestos llevarían

a que, por un lado, los individuos comenzaran a denunciar cualquier acto que no necesariamente esté relacionado con la corrupción; o, por otro lado, los miembros de la organización se sentirían perseguidos, con temor a sentirse vigilados o acusados. Otro efecto desfavorable afectaría el mecanismo de rendición de cuentas, mismo que aún es susceptible de mejora. Lo anterior repercutiría directamente en el desempeño de los individuos.

Aunado a lo anterior, sería recomendable que el primer paso para la creación de una regulación de informantes internos en México sea introducir el tema con fines educativos para que los servidores públicos sepan que existe la figura del informante interno, que es otro medio para combatir la corrupción. Asimismo, sería conveniente dar a conocer las experiencias internacionales en la materia, los obstáculos a los que se han enfrentado los países que cuentan con este tipo de regulaciones y los progresos que han realizado en términos de combate a la corrupción con la ayuda de este mecanismo. Posterior a la introducción del tema, sería recomendable la organización de un foro con fines de discusión entre los tres poderes de la Unión, la sociedad civil y la academia. En el marco de este foro se podría discutir y tomar en consideración los enfoques de todos los participantes.

Sería importante entonces recomendar cautela en la discusión de un tema tan sensible y complicado como lo es la regulación de la figura de informantes internos. Por un lado, ya se mencionaron los efectos positivos que esto tendría en el combate a la corrupción; por otro lado, si no se hace con las debidas precauciones puede generar efectos contraproducentes. Entonces, el primer paso sería introducir el tema en México e informar a todos los involucrados en la materia para abrir una discusión productiva que sienta las bases para el futuro diseño de la figura del informante interno en nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

Alford, Fred, "Whistleblower Narratives: Stuck in Static Time", *Narrative*, vol. 8, núm. 3, 2000, pp. 279-293.

Anechiarico, Frank y J. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity*, Chicago, University of Chicago Press, 1996.

Arellano, David, *Más allá de la reinvencción del gobierno*, 2ª ed., México, Porrúa / CIDE, 2010.

———, Laura Zamudio y Walter Lepore, "Conflicts of Interest and the Importance of the Organizational Variable: A Comparison Among Canada, the United States and Mexico", *The Open Law Journal*, núm. 4, enero de 2011, pp. 1-14.

Barnett, Tim, "A Preliminary Investigation of the Relationship between Selected

- Organizational Characteristics and External Whistleblowing by Employees”, *Journal of Business Ethics*, vol. 11, núm. 12, 1992, pp. 949-959.
- Bhatta, Gambhir, *Post-NPM Themes in Public Sector Governance*, Nueva Zelanda, State Services Commission, 2003 (Working Paper, 17).
- Brewer, Gene y Sally Coleman Selden, “Whistle Blowers in the Federal Civil Service: New Evidence of the Public Service Ethic”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, núm. 3, 1998, pp. 413-439.
- Chiu, Randy, “Ethical Judgement and Whistleblowing Intention: Examining the Moderating Role of Locus of Control”, *Journal of Business Ethics*, vol. 43, núm. 1-2, 2003, pp. 65-74.
- Crozier, Michel, *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago, The University of Chicago Press, 1963.
- y Erhard Friedberg, *El actor y el sistema*, México, Alianza, 1993.
- Dozier, Janelle y Marcia Miceli, “Potential Predictors of Whistle-Blowing: A Prosocial Behavior Perspective”, *The Academy of Management Review*, vol. 10, núm. 4, 1985, pp. 823-836.
- Eisenhardt, Kathleen, “Agency Theory: An Assessment and Review”, *The Academy of Management Review*, vol. 14, núm. 1, 1989, pp. 57-74.
- Gundlach, Michael, Scott Douglass y Mark Martnko, “The Decision to Blow the Whistler: A Social Information Processing Framework”, *The Academy of Management Review*, vol. 28, núm. 1, 2003, pp. 107-123.
- Hillman, Arye, *Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government*, Nueva York, Cambridge University Press, 2009.
- Jensen, Vernon, “Ethical Tension Points in Whistleblowing”, *Journal of Business Ethics*, vol. 6, núm. 4, 1987, pp. 321-328.
- Johnson, Roberta Ann y Michael E. Kraft, “Bureaucratic Whistleblowing and Policy Change”, *The Western Political Quarterly*, vol. 43, núm. 4, 1990, pp. 849-874.
- Jos, Philip, Mark E. Tompkins y Steven Hays, “In Praise of Difficult People: A Portrait of the Committed Whistleblower”, *Public Administration Review*, vol. 49, núm. 6, 1989, pp. 552-561.
- Lafromboise, H. L., “Vile Wretches and Public Heroes: The Ethics of Whistleblowing in Government”, *Canadian Public Administration*, vol. 34, núm. 1, 1991, pp. 73-77.
- Klitgaard, Robert, *Controlling Corruption*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1988.
- March, James y Herbert Simon, *Teoría de la organización*, Barcelona, Ariel, 1961.
- Menard, Peter, “The Dodd Frank Act: A Guide to the Corporate Governance, Executive Compensation, and Disclosure Provisions”, *Business Law News*, núm. 1, 2011.
- Mesmer-Magnus, Jessica y Chockalingam Viswesvaran, “Whistleblowing in Organizations: An Examination of Correlates of Whistleblowing Intentions, Actions, and Retaliation”, *Journal of Business Ethics*, vol. 62, núm. 3, 2005, pp. 277-297.
- Miceli, Marcia y Janet Near, *Blowing the Whistle: The Organizational and Legal Implications for Companies and Employees*, Nueva York, Lexington Books, 1992.

- y Charles Schwenk, “Who Blows the Whistle and Why?”, *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 45, núm. 1, 1991, pp. 113-130.
- Morehead, Terry y Elleta Sangrey, “Internal Whistleblowing: Protecting the Interests of the Employee, the Organization and the Society”, *American Business Law Journal*, vol. 29, 1991, pp. 267-308.
- Morehead Dworkin, Terry y Janet Near, “A Better Statutory Approach to Whistle-Blowing”, *Business Ethics Quarterly*, vol. 7, núm. 1, 1997, pp. 1-16.
- Near, Janet y Miceli, Marcia, “Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing”, *Journal of Business Ethics*, vol. 4, núm. 1, 1985, pp. 1-16.
- , Terry Morehead Dworkin y Marcia Miceli, “Explaining the Whistler-Blowing Process: Suggestions from Power Theory and Justice Theory”, *Organization Science*, vol. 4, núm. 3, 1993, pp. 393-411.
- , Michael Rehg, James Van Scotter y Marcia Miceli, “Does Type of Wrongdoing Affect the Whistle-Blowing Process?”, *Business Ethics Quarterly*, vol. 14, núm. 2, 2004, pp. 219-242.
- Palguta, John (director de proyecto), *Whistleblowing and the Federal Employee: Blowing the Whistle on Fraud, Waste, and Mismanagement Who Does It and What Happens*, reporte del US Merit Systems Protection Board Office of Merit Systems Review and Studies, Washington, D. C., US Government Office, 1981, pp. 1-93.
- Parmerlee, Marcia, Janet Near y Tamila Jensen, “Correlates of Whistler-Blowers’ Perceptions of Organizational Retaliation”, *Administrative Science Quarterly*, vol. 27, núm. 1, 1982, pp. 17-34.
- Perrucci, Robert, Robert Anderson, Dan Schendel y Leon Trachtman, “Whistle-Blowing: Professionals’ Resistance to Organizational Authority”, *Social Problems*, vol. 28, núm. 2, 1980, pp. 149-164.
- Rose-Ackermann, Susan, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- Rothstein, Bo, *Social Traps and the Problem of Trust*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005.
- Sandoval, Irma (coord.), *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México, Siglo XXI / IIS-UNAM, 2009.
- Simon, Herbert, *The Administrative Behavior*, Nueva York, Macmillan, 1947.
- Stewart, Lea, “Whistle Blowing: Implications for Organizational Communication”, *Journal of Communication*, vol. 3, núm. 4, 1980, pp. 90-101.
- U.S. Merit Systems Protection Board, “Whistleblowing in Federal Government: An Update”, Washington, D. C., U.S. Merit Systems Protection Board, 1993, en <http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=253699&version=253986&application=ACROBAT>
- Vera-Muñoz, Sandra, “Corporate Governance Reforms: Redefined Expectations of Audit Committee Responsibilities and Effectiveness”, *Journal of Business Ethics*, vol. 62, núm. 2, 2005, pp. 115-127.
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1983.
- Wilson, Woodrow, “The Study of Administration”, en Frederick Mosher, *Basic Litera-*

ture of American Public Administration, 1787-1950, Nueva York, Holmes & Meier Publishers, 1981, pp. 68-80.

Leyes oficiales, informes y documentos

- Australian Public Service Commission, Public Service Act, Australian Public Service Gazette, 1999.
- Cabinet Secretariat, Whistleblower Protection Act (Act No. 122 of 2004), Tokio, National Printing Bureau, Publicado en la Gaceta Oficial, 2004.
- Congreso de los Estados Unidos, The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Washington, Congreso de los Estados Unidos, segunda sesión del 2 de enero de 2010.
- El Congreso de la República, Ley de protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal, Lima, Sistema Peruano de Información Jurídica, 2010.
- Federal Whistleblower Laws and Regulations (compilación de leyes), Kohn; Stephen, 2007, The National Whistleblower Center, Washington, D. C.
- Gobierno de la India, Resolution on Public Interest Disclosures and Protection of Informer, Central Vigilance Commission, 2004.
- Gobierno de la India, The Public Interest Disclosure and Protection to Persons Making the Disclosures Bill, 2010. (Se trata de una propuesta de ley que aún no ha sido aprobada).
- Gobierno de Sudáfrica, Prevention and Combating of Corrupt Activities Act, Government Gazette, 2004.
- Gobierno de Sudáfrica, Protected Disclosures Act, Government Gazette, 2000.
- Korean Independent Commission Against Corruption, Anti Corruption Act, 2001.
- Ministerio del Interior, Subsecretaría del Interior, Ley No. 18575, Ley Orgánica General de Bases Constitucionales de la Administración del Estado, Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, 1987.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Ley No. 20205 Protege al Funcionario que Denuncia Irregularidades y Faltas al Principio de Probidad, Santiago, Diario Oficial de la República de Chile, 2007.
- Parlamento de Australia, Workplace Relations Act, House of Representatives, Australian Public Service Gazette, 1996.
- Parlamento de Australia, Workplace Relations Amendments Act (Schedule 1-A, Whistleblower), Australian Public Service Gazette, 2004.
- Parlamento de Nueva Zelanda, Protected Disclosures Act, Wellington, Parliamentary Counsel Office, 2000.
- Parlamento del Reino Unido, Public Interest Disclosure Act, Londres, Her Majesty's Stationery Office, 1998.