

Guía para la utilización del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en la Protección de los Denunciantes de Actos de Corrupción

Claudio Nash Rojas
Director del proyecto

• Valeska David Contreras
Consultora externa

• María Luisa Bascur Campos
Investigadora



CENTRO DE DERECHOS HUMANOS



FACULTAD DE
DERECHO
UNIVERSIDAD DE CHILE



OPEN SOCIETY FOUNDATIONS

Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de Open Society Foundations. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva del Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de Open Society Foundations.

El Centro de Derechos Humanos agradece las valiosas contribuciones de los expertos en derechos humanos y lucha contra la corrupción que revisaron la Guía durante su elaboración, proporcionando una mirada desde las realidades y desafíos de sus países:

Ludim Ayala, Abogada y Coordinadora del Centro de Asistencia Legal Anticorrupción (ALAC) de la Asociación para una Sociedad más Justa, capítulo nacional de Transparencia Internacional, Honduras.

Mag. David Lovatón, Profesor principal de la Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Francisco Sánchez Lay, Director Jurídico de Chile Transparente, capítulo nacional de Transparencia Internacional, Chile.

TABLA DE CONTENIDOS

PRESENTACIÓN

5

I. DEFINICIONES

6

1. Corrupción 6
2. ¿Quiénes son denunciantes de actos de corrupción? 6
3. Relación y distinción con la situación de Periodistas, Defensores(as) de Derechos Humanos y Testigos 7
4. Derechos Humanos y el SIDH 7

II. CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS: ÁMBITOS DE CONVERGENCIA

8

1. La protección de los derechos humanos y su contribución a la prevención y combate de la corrupción 8
2. Actos de corrupción que conllevan la violación de derechos humanos 8
3. Principios comunes 8
4. ¿Por qué proteger a los(as) denunciantes de corrupción? 9

III. LA VULNERACIÓN DE DERECHOS PARA SILENCIAR DENUNCIAS DE CORRUPCIÓN: OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

10

1. Derecho a denunciar actos de corrupción: ejerciendo la libertad de expresión 10
2. Obligaciones internacionales (respeto, garantía y no discriminación) y responsabilidad del Estado 10
3. Manifestaciones relevantes de la obligación de garantía 10
 - 3.1. Deberes de adecuación normativa de los Estados relacionados con la protección de denunciantes de corrupción 11
 - 3.2. Deber de adoptar medidas especiales relacionadas con la protección de los denunciantes de corrupción 11
 - 3.3. Deberes reforzados de protección 12
4. ¿Cuándo un acto de represalia contra un denunciante de corrupción conlleva una violación de los derechos humanos del denunciante? 12

IV. ESTÁNDARES RELEVANTES PARA LA PROTECCIÓN DE DENUNCIANTES

13

1. Recomendaciones generales para una institucionalidad de protección de denunciantes 13
2. Normas y estándares internacionales sobre derechos usualmente vulnerados a los(as) denunciantes de corrupción 14
 - 4.1. Derecho a la libertad de expresión y acceso a la información 14
 - 4.2. Derecho a la vida, a la integridad física y psíquica y a la libertad 16
 - 4.3. Derecho al trabajo 17
 - 4.4. El derecho a la participación política en condiciones de igualdad 18
 - 4.5. El derecho a un recurso efectivo, al debido proceso y a reparación 18
 - 4.6. Prohibición de discriminación y derecho a la igual protección de la ley 19

V. UTILIZANDO EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS(AS) DENUNCIANTES DE CORRUPCIÓN

20

1. Nociones básicas sobre el sistema interamericano 20
2. ¿Cómo y para qué utilizar el sistema? 20
3. ¿Qué ventajas ofrece el uso del SIDH para la protección de denunciantes? 20
4. Principales mecanismos para resguardar los derechos de los denunciantes 21
 - 4.1. El uso del litigio: presentación de un caso al sistema interamericano 21
 - 4.2. Mecanismos de protección frente a situaciones de riesgo serio e inminente: Medidas Cautelares y Provisionales 23
 - 4.3. Otras alternativas de incidencia a través de la Comisión Interamericana 25

VI. CONCLUSIÓN

27

ABREVIACIONES

CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CDH	Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas
CEDAW	Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer
CEDH	Convención Europea sobre Derechos Humanos
CICC	Convención Interamericana contra la Corrupción
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNUCC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CtEDH	Corte Europea de Derechos Humanos
DIDH	Derecho Internacional de Derechos Humanos
LGTBI	Lesbianas, Gays y Personas Trans, Bisexuales e Intersex
OEA	Organización de Estados Americanos
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Protocolo de San Salvador	Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
TI	Transparencia Internacional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



Guía para la utilización del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en la Protección de los Denunciantes de Actos de Corrupción

PRESENTACIÓN

A pesar que las agendas de combate a la corrupción y de protección a los derechos humanos han transitado caminos paralelos durante largo tiempo, ambas se han ido acercando progresivamente. Varias razones justifican e impulsan esta aproximación, que se ha ido afianzando con creciente fuerza en algunos ámbitos de la lucha contra la corrupción. Una de esas razones dice relación con las ventajas que ofrece el uso de los estándares y mecanismos de protección de los derechos humanos en el combate de las prácticas corruptas a nivel público y privado.

En el campo de la protección de denunciantes de corrupción, las potencialidades de una alianza con el Derecho Internacional de Derechos Humanos (DIDH) pueden ser especialmente promisorias. Empero, esta interacción no ha sido suficientemente explorada, especialmente, en nuestra región. Por ello, es preciso dar a conocer cómo el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) puede complementar las regulaciones nacionales sobre protección de denunciantes, o bien abrir una vía hacia la salvaguarda de sus derechos en los países donde aquellas regulaciones no existen. Esta necesidad es la que ha llevado al Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile a trabajar en la presente guía sobre la utilización del SIDH en la protección de los denunciantes de corrupción. A través de esta breve guía, se pretende poner a disposición de las personas y de las organizaciones de la sociedad civil, una herramienta que les permita conocer y utilizar tanto los estándares de derechos humanos como los mecanismos del SIDH en todos aquellos casos en que los derechos humanos de los y las denunciantes de corrupción se encuentren en riesgo o sean vulnerados.

¿Por qué emprender este esfuerzo? Porque el uso del SIDH tiene mucho que aportar en la protección de denunciantes de corrupción. A través de los mecanismos que ofrece el SIDH, puede promoverse, por ejemplo, cambios a nivel de política pública e institucionalidad en materia de protección de denunciantes. También puede darse mayor visibilidad a este tema, favoreciendo su incorporación en foros nacionales e internacionales. Asimismo, las víctimas de actos de represalia que vulneran sus derechos pueden obtener justicia y reparaciones cuando ello no ha sido proporcionado por su Estado.

Sin embargo, debe advertirse que la utilización del SIDH no está exento de limitaciones. Y esta guía también permite identificarlas. Como se verá más adelante, el SIDH contempla distintos mecanismos que difieren, a su vez, en los tiempos de tramitación, los requisitos de activación, los costos de uso, y los niveles de preparación y tecnicismos que demandan. En consecuencia, el empleo de uno u otro deberá evaluarse a la luz de las circunstancias y posibilidades que ofrece cada caso particular. Pero esta tarea de evaluación no puede llevarse a cabo si no se conocen los estándares sobre derechos humanos y el funcionamiento del SIDH.

Con miras a servir los propósitos enunciados, esta guía se estructura en seis partes. La primera está dedicada a clarificar algunos conceptos elementales, incluyendo la distinción entre denunciantes y otros actores afines, tales como defensores de derechos humanos, periodistas y testigos. La segunda parte contextualiza el contenido de la guía en el marco de la convergencia entre la protección de los derechos humanos y el combate a la corrupción. La tercera apunta a identificar cuándo un acto de represalia constituye una violación de derechos humanos y sobre qué bases puede atribuirse responsabilidad internacional al Estado por ello. La cuarta parte se subdivide en dos secciones. La primera de ella sistematiza las principales recomendaciones que se han elaborado para efectos de que los Estados desarrollen una institucionalidad de protección a los denunciantes. La segunda sección, en tanto, se adentra en las normas y estándares internacionales sobre los derechos que son comúnmente vulnerados a los denunciantes de corrupción. Esto último se realiza desde un enfoque práctico, centrado, principalmente, en las resoluciones de casos por parte de los órganos del SIDH y en los precedentes sentados por éstos al realizar otras actividades. Sin perjuicio de esto, se consideran también, a modo de referencia, algunos estándares desarrollados por otros sistemas internacionales de protección. La quinta parte examina los mecanismos específicos del SIDH que pueden emplearse para proteger a los denunciantes de corrupción. Esta sección se subdivide en torno a tres grandes estrategias: el uso del litigio, la solicitud de medidas urgentes de protección y otras alternativas de incidencia. Finalmente, la guía presenta una breve conclusión.

I. DEFINICIONES

1. Corrupción

La mayoría de las convenciones internacionales sobre la materia no definen este concepto, sino que utilizan este término para agrupar varios actos ilícitos.¹ Lo que estos actos tienen en común es que expresan un abuso del poder encomendado para beneficio propio, es decir, para provecho personal o de terceros.² Este abuso puede ocurrir tanto en las relaciones del ámbito público como privado. Si bien no todo ilícito llevado a cabo en organizaciones privadas equivale necesariamente a corrupción, las actividades de corporaciones transnacionales y la creciente privatización de funciones públicas, por ejemplo, han demostrado que muchas irregularidades en este ámbito lesionan intereses públicos y constituyen corrupción.³ Mas allá de que existan mayores consensos en torno a los actos que pueden ser considerados corruptos en la esfera pública que en la privada, se ha entendido que la corrupción comprende, entre otros, el soborno, la malversación o apropiación indebida, el tráfico de influencias, el abuso de funciones y el enriquecimiento ilícito.⁴ Además de los actos de corrupción señalados en las convenciones internacionales, también deben considerarse los ilícitos y faltas contemplados en leyes penales y administrativas de los Estados, así como en sus códigos de ética y disciplinarios.⁵ La corrupción incluye también casos de nepotismo y extorsión, por nombrar otros ejemplos.

2. ¿Quiénes son denunciantes de actos de corrupción?

Lo es toda persona que, de buena fe, denuncia a las autoridades competentes hechos relacionados con cualquiera de los actos descritos en el numeral anterior.⁶ Esta puede provenir de una persona sin que medie relación laboral entre el o la denunciante y el o la denunciado (denuncia ciudadana) o puede darse el marco de una relación laboral. En este último caso, son denunciantes aquellos trabajadores(as) o empleados(as) del sector público o privado que revelan información de interés público, sobre actividades corruptas, ilegales, fraudulentas o peligrosas que se cometen en organizaciones públicas o privadas, a entidades o personas consideradas en posición de actuar frente a ello. Los denunciantes de corrupción también pueden ser personas que están fuera de la relación tradicional de empleador y empleado, tales como consultores(as), contratistas, pasantes, voluntarios(as), trabajadores temporales o ex- empleados(as).⁷

Se presume la buena fe de todo denunciante de actos de corrupción. Quienes realizan, a sabiendas, una denuncia falsa o simulan pruebas para iniciar una investigación contra un tercero, actúan de mala fe y no están cubiertos por la protección que corresponde a los denunciantes de buena fe. Tampoco lo están quienes hayan obtenido la información revelada mediante vulneración de derechos fundamentales.⁸

Es relevante hacer presente que la presunta participación del denunciante en los ilícitos denunciados no debiera dar lugar, por sí sola, a denegarle toda forma de protección. Ello, sin perjuicio de la determinación de las responsabilidades penales o civiles que puedan caberle por dicha participación. De acuerdo al Documento Explicativo del Proyecto de la Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la denuncia de Actos de Corrupción y proteger a sus Denunciantes y Testigos, por ejemplo, el presunto involucramiento del denunciante sólo habilita a privarle del beneficio económico que pueda haberse establecido para estimular la denuncia.⁹

Además de las denuncias que provienen de ciudadanos particulares, **los(as) periodistas, los(as) defensores(as) de derechos humanos y los(as) líderes de organizaciones anti-corrupción o de otros movimientos sociales** que se abocan a labores de defensa de derechos o control ciudadano, suelen jugar un importante papel en la denuncia de actos de corrupción. Tratándose de **periodistas y defensores(as) de derechos humanos**, existen estándares internacionales y mecanismos específicos de protección que pueden ser utilizados.¹⁰

1 El único instrumento internacional que sí ofrece una definición de corrupción es el Protocolo Contra la Corrupción de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo, cuyo artículo 1 declara: La "corrupción" quiere decir cualquier acto al que se refiere el Artículo 3 y que incluye el cohecho o cualquier otro comportamiento relacionado con las personas a las que se han encomendado responsabilidades en los sectores público y privado que violan sus deberes como servidores públicos, empleados privados, agentes independientes u otras relaciones de ese tipo y que tienen como fin obtener ventaja indebida o de cualquier otra clase para ellos o para otros.

2 Esta conceptualización, que es la más utilizada, fue acuñada por *Transparency International* y ha sido adoptada por diversos organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y académicos.

3 Bacio, J., *Hard Law Connections between Corruption and Human Rights* (paper work commissioned by the International Council on Human Rights Policy), Geneva, 2007, pp. 5-6; ONU, Commission on Human Rights, Interim Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, U.N. Doc. E/CN.4/2006/97, 22 February 2006.

4 Ver CNUCC, adoptada por resolución 58/4 de 31 de octubre de 2003, vigente a partir del 14 de diciembre de 2005, artículos 15-23; y CICC, adoptada el 29 de marzo de 1996 y en vigor a partir del 3 de junio de 1997, artículo VI.

5 OEA, *Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la denuncia de Actos de Corrupción y proteger a sus Denunciantes y Testigos* (Ley Modelo de la OEA), 22 de marzo de 2013, artículo 2 (a).

6 CNUCC, artículo 33; Ley Modelo de la OEA, artículo 2 (c).

7 Ver TI, *International Principles for Whistleblower Legislation*, 2013, principios 3 y 4; Latimer y Brown, "Whistleblower Laws: International Best Practice" en *UNSW Law Journal*, Vol. 31(3), p. 768.

8 OEA, Ley Modelo de la OEA, artículo 2 (j); Documento Explicativo del Proyecto de Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus denunciantes y testigos (Documento Explicativo del Proyecto de la Ley Modelo), p. 6.

9 Documento Explicativo del Proyecto de Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus denunciantes y testigos (Documento Explicativo del Proyecto de la Ley Modelo), p. 8.

10 Véase, por ejemplo, el trabajo de las relatorías de la CIDH sobre libertad de expresión y sobre defensores de derechos humanos, *infra* sección final, apartado 4.3.5.

3. Relación y distinción con la situación de Periodistas, Defensores(as) de Derechos Humanos y Testigos

- ❖ **3.1. Periodistas:** Son personas que ejercen la libertad de expresión en forma continua, estable y usualmente remunerada. “El periodismo es la manifestación principal y primaria de la libertad de expresión del pensamiento.”¹¹ **Algunos periodistas pueden informar o difundir antecedentes relativos a actos de corrupción**, mereciendo protección frente a represalias.
- ❖ **3.2. ¿Quiénes son defensores(as) de derechos humanos?:** Toda persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional.¹² El criterio identificador es la actividad desarrollada por la persona.

No todo denunciante de corrupción es un defensor(a) de derechos humanos. Pero algunos sí pueden serlo. Si la denuncia de un acto de corrupción permite, de alguna manera, promover los derechos humanos o contribuir al cese de su violación. La defensa de derechos y la denuncia de corrupción pueden coincidir, además, en actividades de fortalecimiento del Estado de Derecho y de lucha contra la impunidad.

Ejemplo de denunciantes de corrupción que son defensores de derechos humanos. Solicitud de Medidas Cautelares de René Gálvez y otros: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha tenido conocimiento de la situación en Guatemala de René Gálvez y otros miembros de la Junta Directiva de la Asociación Integral para el Desarrollo de la Ciudad Quetzal y Colonias Aledañas (ASIDECQ). Los miembros de la junta directiva de ASIDECQ habrían sido objeto de graves actos de violencia, intimidación y amenaza por causa de su labor de denuncia de actos de corrupción por parte de la policía y autoridades del lugar. Concretamente, un miembro de la Junta Directiva, Oscar Humberto Duarte, habría sido secuestrado y desaparecido el 24 de mayo de 2006 sin que se pudiera establecer su paradero y se habrían perpetrado una serie de actos de hostigamiento y seguimiento a los miembros de la organización y amenazas telefónicas a sus familiares.

El 3 de julio de 2006, la Comisión solicitó al Gobierno de Guatemala adoptar las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad física de los beneficiarios e informar sobre las acciones adoptadas a fin de esclarecer judicialmente los hechos (ver Informe Anual Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2006).

- ❖ **3.3. ¿Quiénes son testigos?:** Toda persona que declara ante un tribunal sobre hechos que conoce y que son relevantes para la resolución de un juicio penal o una investigación administrativa. Aún cuando el delito sobre el que se declara sea un acto de corrupción, **quien testifica no es normalmente quien denuncia el acto. Testigos y denunciantes son categorías diferentes.** La participación del denunciante se limita a la revelación de información sobre un acto de corrupción, la cual puede o no dar origen a un proceso de investigación administrativa o penal. En cambio, un testigo participa activamente en estos procedimientos y por ello, tiene una mayor exposición, que lo hace más vulnerable.¹³ Sin protección, los testigos no accederían a prestar su testimonio ante la justicia. Los regímenes de protección de denunciantes y de testigos, sin embargo, tienen varias coincidencias. Y en algunos casos, **un denunciante que va a intervenir como testigo** puede necesitar de medidas de protección dispuestas especialmente para estos últimos.

4. Derechos Humanos y el SIDH

Derechos humanos son los derechos y libertades reconocidos a todos los seres humanos por su condición de tales, en tanto son un presupuesto para su existencia digna. Estos derechos y libertades son universales, interdependientes e indivisibles.¹⁴ Muchos se encuentran consagrados en las Constituciones de los Estados y en instrumentos internacionales. Estos últimos forman parte del DIDH, que contempla sistemas globales y regionales para velar que los Estados cumplan sus obligaciones de respetar y garantizar estos derechos sin discriminación. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) es la principal fuente de estas obligaciones en el continente americano y su aplicación por parte de los Estados de esta región es controlada por el SIDH.¹⁵

11 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 de la CADH), 13 de noviembre de 1985, párr. 71. La definición de periodista señalada está basada en lo desarrollado por la Corte en el párrafo 74 de la misma OC.

12 CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, 2006, párr. 13; reiterado en el *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, 31 de diciembre de 2011, párr. 12; ONU, Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, A/RES/53/144, 8 de marzo de 1999, artículos 1, 6, 8(2); 9(3)(4) y 12(2).

13 OEA, *Documento Explicativo de la Ley Modelo*, pp. 6 y 9.

14 ONU, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena, A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993, artículo 5; Sepúlveda, M., Van Banning, T., et al., *Human Rights Reference Handbook*, Costa Rica, 2004, p. 7.

15 En la CADH las obligaciones generales de los Estados parte están contenidas en su artículo 1.1.

II. CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS: ÁMBITOS DE CONVERGENCIA

1. La protección de los derechos humanos y su contribución a la prevención y combate de la corrupción

La vigencia de los derechos humanos está vinculada a la democracia, al Estado de Derecho y a los principios de buen gobierno. En los países donde no se asegura la libertad de expresión, el derecho de reunión y asociación, la participación política en condiciones de igualdad, o donde algunos sectores de la población se encuentran excluidos o marginados, se generan más espacios para la corrupción y se torna más difícil que los gobiernos y las empresas rindan cuentas.

2. Actos de corrupción que conllevan la violación de derechos humanos

Puesto que tanto la corrupción como las violaciones a los derechos humanos son, en esencia, formas de abuso de poder, muchos actos de corrupción pueden vulnerar estos derechos.¹⁶ Hay prácticas de corrupción que en sí mismas constituyen una violación de un derecho humano. Por ejemplo, el cohecho que se entrega a un juez lesiona el derecho al debido proceso, por cuanto infringe la garantía de independencia e imparcialidad. Hay casos en que la práctica de corrupción viola un derecho por denegar acceso igualitario al mismo. Por ejemplo, si las personas deben pagar a los funcionarios de escuelas u hospitales para acceder a la prestación del servicio, se vulnera su derecho a la educación y salud.

Según el ámbito y el tipo de prácticas corruptas, distintos derechos podrán ser vulnerados. Entre ellos se encuentran:

- Derecho a la igualdad y no discriminación
- Derecho a la participación política
- Derecho al debido proceso y a las garantías judiciales
- Derecho a un medio ambiente libre de contaminación
- Derechos económicos, sociales y culturales, tales como: derecho a una vivienda digna, a la salud, a la educación, al agua, entre otros.

Para determinar si el acto de corrupción es una violación del derecho internacional de derechos humanos, debe analizarse:

- (a) en qué consiste la acción u omisión que constituye corrupción;
- (b) quien incurre en esa conducta (agente de Estado, particular prestando servicio público o tercero);
- (c) a quién menoscaba y en qué medida conlleva la afectación de uno de sus derechos;
- (d) cuál es el contenido del derecho afectado
- (e) qué medidas se tomaron para reparar a la víctima;
- (f) la ocurrencia del acto de corrupción o la falta de reparación ¿refleja el incumplimiento del Estado de respetar, garantizar o no discriminar en el ejercicio de los derechos? y
- (g) si la conducta corrupta proviene de un particular, ¿puede ser atribuida al Estado por cuanto éste lo toleró o facilitó, es decir, no adoptó las medidas de diligencia para prevenir su ocurrencia y/o proteger o reparar a la víctima?

3. Principios comunes

Las iniciativas anti-corrupción y el DIDH comparten la necesidad de velar por los principios de participación, no discriminación, transparencia y acceso a la información, y rendición de cuentas.

- ❖ **3.1. Participación:** La participación ciudadana disminuye las oportunidades de corrupción¹⁷ y es un medio de control beneficioso para los Estados, por cuanto permite prevenir y detectar abusos. Cuando el Estado carece de instituciones sólidas de monitoreo o se encuentra capturado, la participación resulta aún más vital. La participación puede frenar la perpetuación de privilegios que la corrupción asegura a los grupos de poder. La participación ciudadana es exigible en virtud del derecho a reunirse, asociarse, expresarse, informarse y a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad. Al mirar la participación como un derecho, ponemos el acento en la amplitud, profundidad y legitimidad del proceso participativo.¹⁸ Esto es, cómo involucrar a los grupos más desaventajados y afectados por la corrupción, cómo se asegura que éstos comprendan la finalidad de su participación, de qué modo se emplearán sus opiniones y cuál será, al final, su impacto concreto en la toma de decisión. Y por último, de qué manera se asegura que los procesos participativos no sean cooptados por arreglos de poder formales e informales.¹⁹

16 Ver Boersma, M., y Nelen, H. (Eds), *Corruption and Human Rights: Interdisciplinary Perspectives*, Intersentia, 2010; Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, *La Corrupción y los Derechos Humanos. Estableciendo el Vínculo*, 2009; ONU, UNDP, Oslo Governance Centre, *The Impact of Corruption on the Human Rights Based Approach to Development*, 2004.

17 CICC, artículo 3 No. 11; CNUCC, artículo 13; UNODC y UNICRI, *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*, 2009, pp. 4-5.

18 Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, *La Integración de los Derechos Humanos en la Agenda Combate a la Corrupción: Retos, Posibilidades y Oportunidades*, Ginebra, 2011, pp. 2-6.

19 Los estándares internacionales sobre el derecho a consulta de los pueblos indígenas e impacto ambiental puede ofrecer directrices de especial utilidad en materia de participación. Ver Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku v. Ecuador*, sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 177.

- ❖ **3.2. No discriminación:** La corrupción tiene estrechos vínculos con la discriminación. Por una parte, la corrupción suele desviar recursos públicos, lo que provoca una administración y distribución de bienes y servicios arbitraria o discriminatoria. Por otra parte, la corrupción impacta más intensamente en quienes sufren de discriminación por su raza, sexo, origen étnico o nacional, orientación sexual, opinión política, condición socio-económica, entre otras causas. El derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación ocupa un lugar central en el DIDH. Es una obligación general para los Estados, que no admite norma en contrario y que es de exigibilidad inmediata.
- ❖ **3.3. Transparencia y acceso a la información:** En la medida en que los gobiernos, las empresas y organizaciones divulguen antecedentes sobre sus reglas, planes, procesos y actividades, se reduce el espacio para arreglos corruptos. Lo mismo ocurre si se facilita el acceso público a esa información, puesto que las instituciones de supervisión y la ciudadanía podrán escrutar a dichas entidades. El DIDH protege el acceso a la información pública, como parte del derecho a la libertad de expresión. El acceso a información completa, actualizada y comprensible es, además, un presupuesto para el ejercicio de otros derechos. La información supone poder y las estrategias de transparencia pueden incidir en la distribución y en las relaciones de poder.
- ❖ **3.4. Rendición de cuentas:** Quienes ejercen el poder que les ha sido delegado tienen el deber de explicar y justificar sus acciones, exponiéndose incluso a sanciones si incumplen sus deberes.²⁰ Quienes ejercen funciones públicas deben responder ante aquellos que, habiéndoles confiado ese poder, resultan afectados por sus actividades. De ese modo es posible prevenir, detectar y sancionar la corrupción. Según el DIDH, los Estados deben responsabilizarse por sus violaciones a los derechos humanos. El derecho a un recurso efectivo, en tanto mecanismo para reclamar de la vulneración de un derecho y obtener reparación, puede ser utilizado como una forma de rendición de cuentas. Cuando los recursos judiciales dispuestos por el Estado se han agotado, son ilusorios, inadecuados o impracticables, el DIDH contempla mecanismos globales y regionales de rendición de cuentas. Entre estos últimos se encuentra el SIDH. Una de las razones por la que los recursos judiciales del Estado pueden ser ilusorios o impracticables es la existencia de corrupción en la administración de justicia. La corrupción es uno de los factores que contribuyen a la impunidad de las violaciones de derechos humanos.²¹

4. ¿Por qué proteger a los(as) denunciantes de corrupción?

Por dos grandes razones. Primero, porque la información que revelan estas personas tiene un significativo valor y utilidad para la vida pública. Ella impulsa la rendición de cuentas y refuerza la transparencia en la gestión interna de las organizaciones. Quienes denuncian actos de corrupción activan alertas para adoptar medidas y subsanar posibles irregularidades o abusos. Segundo, porque los(as) denunciantes y sus familias suelen enfrentar **diversas formas de represalias por atreverse a entregar esta información**. Estas represalias van desde el aislamiento o reproche social, las amenazas u hostigamientos dentro o fuera del lugar de trabajo, desmejora de las condiciones laborales, traslados injustificados, despido, marginación de un campo de trabajo, persecución o silenciamiento mediante investigaciones y sanciones administrativas, acciones civiles o penales, perjuicios a sus bienes, e incluso ataques a la integridad y a la vida. Estas situaciones ponen en peligro o vulneran los derechos de los(as) denunciantes y sus familias, a la vez que dañan los intereses de la comunidad.



20 ONU, Goetz, A.M. y Jenkins, R., *Voice, Accountability and Human Development: the emergence of a New Agenda*, Human Development Report Office, 2002, pp. 4-5.

21 ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados*, Gabriela Knaul, A/65/274, 10 de agosto de 2010, párr. 44- 45.

III. LA VULNERACIÓN DE DERECHOS PARA SILENCIAR DENUNCIAS DE CORRUPCIÓN: OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

1. Derecho a denunciar actos de corrupción: ejerciendo la libertad de expresión²² Toda persona, con independencia de su cargo o posición, tiene derecho a expresar, difundir o comunicar todo tipo de ideas, informaciones u opiniones, sin discriminación y por cualesquiera medios o procedimientos, aún si aquellas ofenden, chocan, resultan ingratas o perturban al Estado o a cualquier sector de la población.²³ Este derecho es precisamente el que ejercen las personas que denuncian actos de corrupción.

Pero además, toda persona tiene derecho a recibir, buscar y acceder a todo tipo de expresiones, informaciones u opiniones. Por lo que también existe un derecho de todos los miembros de la sociedad a conocer y recibir antecedentes sobre actos de corrupción. Las conductas que impiden, inhiben o castigan las denuncias sobre corrupción vulneran las dos dimensiones de la libertad de expresión mencionadas (individual y social).

En un caso relativo a la imposición de sanciones penales a un periodista costarricense que difundió información relativa a la participación de un diplomático en presuntos actos de corrupción, la Corte IDH señaló: *“El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública, razón por la cual debe existir un margen reducido a cualquier restricción del debate político o del debate sobre cuestiones de interés público”*. (Corte IDH, *Caso Herrera Ulloa v. Costa Rica*, sentencia de 2 de julio de 2004, párr. 127)

Hay ciertas expresiones que reciben una protección reforzada del DIDH, como aquellas que recaen en asuntos de interés público o que versan sobre funcionarios públicos o entidades que ejercen funciones públicas. Puesto que estos asuntos son habitualmente materia de las denuncias de corrupción, los Estados deben promoverlas y proteger eficazmente a los denunciantes. El ejercicio de la libertad de expresión es esencial para la existencia de democracia, por lo que ésta también se ve afectada cuando, por razones normativas o por situaciones de hecho, las denuncias de corrupción son silenciadas.

2. Obligaciones internacionales (respeto, garantía y no discriminación) y responsabilidad del Estado: El Estado tiene la obligación de abstenerse de vulnerar los derechos humanos y cumplir con lo que disponen las normas que los consagran. Sus agentes no pueden restringir ilegítimamente, por ejemplo, la libertad de expresión, la integridad, la vida o el derecho a la participación política de las personas. Pero ello no basta. El Estado, además, debe garantizar los derechos. Es decir, adoptar medidas para promover y asegurar efectivamente los derechos de todas las personas, sin discriminación.²⁴ Esto incluye la adopción de medidas administrativas, legislativas, judiciales o de otra índole para proteger, prevenir, sancionar y reparar las violaciones, sean cometidas por actores públicos o privados. Cuando los Estados fallan en el cumplimiento de estas obligaciones comprometen su **responsabilidad internacional** y con ello, surge el deber de **reparar a las víctimas**.

Ejemplo de represalias por ejercer la libertad de expresión respecto de asuntos de interés público, tales como la denuncia de actos de corrupción por parte de un funcionario público.

El 7 de noviembre de 2011 un juez del Perú condenó por el delito de difamación agravada al periodista de radio y televisión Teobaldo Meléndez Fachín, a raíz de artículos publicados acerca de presuntos hechos de corrupción cometidos por un funcionario público. De acuerdo con la información recibida, el Segundo Juzgado Mixto y Juzgado Penal Unipersonal de Alto Amazonas - Yurimaguas sentenció a Meléndez Fachín a tres años de prisión, en ejecución suspendida, al pago de 30.000 nuevos soles (US\$11.100 aprox.) como reparación civil y a 60 días de multa. El caso se originó en una información emitida en un programa de radio y televisión en el cual el periodista habría cuestionado al alcalde de Alto Amazonas - Yurimaguas, por presuntas irregularidades en el uso de fondos públicos.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH expresó el 21 de noviembre de 2011 su preocupación por este hecho (ver Comunicado de Prensa R123/11 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión).

²² CADH, artículo 13; PIDCP, artículo 19; CEDH, artículo 10.

²³ Ver Corte IDH, casos *“La Última Tentación de Cristo”(Olmedo Bustos y otros) v. Chile*, sentencia de 5 de febrero de 2001, párr. 69; *Ivcher Bronstein v. Perú*, sentencia de 6 de febrero de 2001, párr. 152; *Herrera Ulloa v. Costa Rica*, sentencia de 2 de julio de 2004, párr. 113; CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión*, 30 de diciembre de 2009, párr. 11-19 y 30-31.

²⁴ CADH, artículo 1(1) y 2; PIDCP, artículo 2(1)(2). Sobre el contenido y alcance de estas obligaciones ver Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras*, sentencia de 29 de julio de 1988, párrs. 161-177.

3. Manifestaciones relevantes de la obligación de garantía

3.1. Deberes de adecuación normativa de los Estados relacionados con la protección de denunciantes de corrupción: Derogación de leyes que penalizan el desacato o la difamación y reforma de los delitos de injurias y calumnias.

Las leyes de desacato o difamación protegen grupos e instituciones selectas como políticos, funcionarios públicos u otras autoridades frente a la crítica pública. Como tales, estas normas permiten silenciar ideas u opiniones que son desfavorables para estos grupos. Esto constituye una **barrera a la denuncia de actos de corrupción y al ejercicio de la libertad de expresión**. En consecuencia, los Estados deben derogarlas y sustituirlas, en su caso, por leyes que establezcan responsabilidad civil. Asimismo, debe evitarse que las leyes sobre injurias y calumnias pasen a ocupar el lugar de esas normas, por lo que debe excluirse el castigo penal cuando el afectado por los dichos sea un funcionario público o un particular involucrado en un asunto de interés público. La protección del honor de estas personas puede llevarse a cabo mediante acciones civiles y normas apropiadas para ejercer el derecho de rectificación o respuesta.²⁵ **De acuerdo al artículo 2 de la CADH, “el Estado tiene que adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos protegidos en la Convención, lo cual implica la supresión tanto de las normas y prácticas que entrañen violaciones a tales derechos, así como la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.”**²⁶

3.2. Deber de adoptar medidas especiales relacionadas con la protección de los denunciantes de corrupción: El Estado está en la obligación de tomar medidas para que toda persona pueda gozar y ejercer, en la práctica, sus derechos. Esta obligación debe realizarse con mayor diligencia cuando las personas enfrentan más riesgos de ser víctima de violaciones a sus derechos por parte de agentes públicos o privados.²⁷ Esta mayor vulnerabilidad puede provenir de la condición personal o del contexto en que se encuentre la persona. **Muchos de los denunciantes de corrupción pueden estar más expuestos a ser víctimas de violaciones a sus derechos, lo cual requiere medidas de prevención y protección del Estado.**

Puesto que la relación entre la denuncia de corrupción y la eventual represalia que la sigue es, básicamente, una relación de poder, **el estatus social o posición de poder del denunciante puede incidir en la intensidad o magnitud de la represalia**. De ahí que ciertas personas sean más vulnerables a sufrir mayores sanciones.²⁸ Esto ocurre, por ejemplo con las mujeres. En su caso, no sólo incide la discriminación sistemática que las ha situado, históricamente, en una posición de subordinación que se proyecta también en sus condiciones y relaciones laborales. Para ellas, además, es determinante la incidencia del **género**, que adscribe a las mujeres cierto rol y comportamiento socialmente aceptados.²⁹ De acuerdo con esto, la expectativa social sobre las mujeres, incluso en su lugar de trabajo, está asociada a actitudes de docilidad y aceptación. La iniciativa de denunciar actos de corrupción envuelve valores contrarios. Estudios sugieren que las mujeres denunciantes están expuestas a mayores o más intensas represalias porque ellas, adicionalmente, son sancionadas por violar el rol social que se espera de ellas.³⁰ A esto se adicionan los riesgos de sufrir hostigamientos o represalias asociadas al género, como acoso sexual, agresiones hacia la familia u otros.³¹

Junto a la situación de las mujeres, el Estado debe poner especial atención a otros sectores de la población que, por estar afectos a contextos de privación, marginación o estereotipos sociales, puedan encontrarse en mayor desventaja y sufrir con más intensidad las represalias por su denuncia. Este puede ser el caso de personas **indígenas, afrodescendientes, migrantes, LGTBI, privados de libertad u otras**.

En ciertos contextos políticos y sociales, algunas de las personas cuya labor se vincula a la denuncia y al control de asuntos de interés público pueden ser más vulnerables a ataques y represalias. Este es el caso, por ejemplo, de los(as) **líderes de organismos anticorrupción o de otras organizaciones sociales o laborales; defensores(as) de derechos humanos y periodistas**.

25 CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Informe anual 1994, *Capítulo V sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, 17 de febrero de 1995, pp. 197-212; Informe Anual 2004, *Capítulo VI sobre Leyes de Desacato y Difamación Criminal*, párr. 12-20; Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, 2000, principios 10 y 11; ONU, *Informe del Relator Especial*, Sr. Ambeyi Ligabo, E/CN.4/2003/67, 30 de diciembre de 2002, párr. 36 y 73; *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*, E/CN.4/2006/55, 30 de diciembre de 2005, párr. 47-48 y 52; CDH, Observación General No. 34, *Libertad de opinión y libertad de expresión*, 12 de septiembre de 2011, párr. 47.

26 Corte IDH, casos *Claude Reyes v. Chile*, sentencia de 19 de septiembre de 2006, párr. 101; *Ximenes Lopes v. Brasil*, sentencia de 4 de julio de 2006, párr. 83; *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, párr. 78.

27 Ver, entre otros, Corte IDH, *González y otras (“Campo Algodonero”) v. México*, sentencia de 16 de noviembre de 2009, párrs. 243-284.

28 En este sentido, Near, T.M.Dworkin y Miceli, “Explaining the Whistleblowing Process: Suggestions from Power Theory and Justice Theory” en *Organization Science*, Vol. 4, No. 3, 1993.

29 Rehg, Miceli, Near y Van Scotter, “Antecedents and Outcomes of Retaliation against Whistleblowers: Gender Differences and Power Relationships” en *Organization Science*, Vol. 19, No. 2, 2008, p. 223.

30 *Ibidem*, pp. 223-235.

31 En el mismo sentido, CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos*, op. cit. 12, párrs. 281-283.

3.3. Deberes reforzados de protección

Los deberes de diligencia estudiados a propósito de la obligación de garantizar los derechos a la vida, integridad y libertad, también se aplican a otros derechos cuando existen circunstancias que hacen exigible al Estado reforzar las medidas de prevención y protección. Esto puede ser aplicable, según el caso, a denunciantes de corrupción:

“El ejercicio efectivo de la libertad de expresión implica la existencia de condiciones y prácticas sociales que lo favorezcan. Es posible que esa libertad se vea ilegítimamente restringida por actos normativos o administrativos del Estado o por condiciones de facto que coloquen, directa o indirectamente, en situación de riesgo o mayor vulnerabilidad a quienes la ejerzan o intenten ejercerla, por actos u omisiones de agentes estatales o de particulares. En el marco de sus obligaciones de garantía de los derechos reconocidos en la Convención, el Estado debe [...] adoptar, cuando sea pertinente, medidas necesarias y razonables para prevenir o proteger los derechos de quienes se encuentren en tal situación, así como, en su caso, investigar hechos que los perjudiquen.” (Corte IDH, *Casos Perozo y otros v. Venezuela*, sentencia de 28 de enero de 2009, párr. 118)³²

“Toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos. [...] es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre.” (Corte IDH, *Caso Artavia Murillo y otros v. Costa Rica*, sentencia de 28 de noviembre de 2012, párr. 292)³³

4. ¿Cuándo un acto de represalia contra un denunciante de corrupción conlleva una violación de los derechos del denunciante?

Para responder a esta pregunta es aconsejable seguir la siguiente secuencia de análisis:

1. Determinar en qué consiste el acto de represalia y qué derechos resultan afectados por el mismo.
2. Determinar cuál es el contenido y alcance de esos derechos. Para esto es importante considerar los tratados de derechos humanos y la jurisprudencia de los órganos de protección internacional.
3. Identificar quiénes perpetraron o hicieron posible el acto de represalia. Considerar si fue (a) un agente del Estado; (b) un particular con el apoyo o auxilio de funcionarios públicos; (c) un particular gracias a la tolerancia o falta de prevención, investigación o sanción por parte del Estado.
4. Identificar quién es la víctima del acto de represalia, considerando si su condición o su posición social situaba a esta persona en un mayor riesgo o vulnerabilidad.
5. Determinar qué implicaba que el Estado respetara, garantizara y no discriminara en el goce de los derechos afectados. Debe preguntarse qué conducta podía exigirse al Estado considerando quienes cometieron los actos de represalias (incluso para el caso de que la conducta provenga de un particular) y quienes los sufrieron.
6. Determinar si la afectación de los derechos corresponde o no a una restricción o suspensión legítima de los mismos.
7. Si la afectación de derechos provocada por los actos de represalia no cumple los requisitos de una restricción legítima y puede ser atribuida al Estado, se tratará de una violación de derechos que generará su responsabilidad internacional y la obligación de reparar la violación.

No todos los derechos pueden ser restringidos, pero sí la mayoría. Una restricción sólo será legítima si: (1) la limitación se establece en forma clara y precisa en una ley formal y material; (2) la limitación se encamina a conseguir objetivos imperiosos autorizados por los tratados internacionales (en nuestro caso, por la CADH) y (3) la limitación es necesaria en una sociedad democrática. Vale decir, la restricción es conducente para alcanzar la finalidad legítima que se persigue, es estrictamente proporcional a dicho objetivo y la alternativa menos lesiva del derecho.

Corresponde a la autoridad que impone la restricción demostrar que ésta cumple con todas estas condiciones.

32 Ver también, Corte IDH, casos *Uzcátegui v. Venezuela*, sentencia de 3 de septiembre de 2012, para. 190; *Manuel Cepeda Vargas v. Colombia*, sentencia de 26 de mayo de 2010, párr. 172.

33 Ver también, Corte IDH, casos de la *“Masacre de Mapiripán” v. Colombia*, sentencia de 15 de septiembre de 2005, párrs. 111 y 113, *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku v. Ecuador*, op. cit. 19, párr. 244.

IV. ESTÁNDARES RELEVANTES PARA LA PROTECCIÓN DE DENUNCIANTES

1. Recomendaciones generales para una institucionalidad de protección de denunciantes³⁴

- ❖ **1.1. Deber de protección y carácter amplio de salvaguardas.** El Estado tiene la obligación de proteger a los funcionarios públicos y personas particulares que denuncien actos de corrupción. Éstos deben ser protegidos frente a toda forma de represalia, desventaja, discriminación o amenaza que afecte sus condiciones de trabajo, su integridad personal y la de su familia o sus bienes y que se encuentre relacionada o sea el resultado de una denuncia de corrupción.
- ❖ **1.2. Protección por la sola denuncia.** El solo hecho de la denuncia debe dar lugar a la inmediata concesión de, al menos, ciertas medidas básicas de protección (para la o el denunciante y en ciertos casos para su familia y/o representantes), tales como asesoría legal y confidencialidad, e incluso la intangibilidad del cargo o puesto de trabajo. Sin perjuicio de las medidas adicionales de protección que correspondan de acuerdo al caso, como por ejemplo, resguardo policial, cambio de residencia, asistencia médica o psicológica, traslado laboral, licencia con goce de sueldo, entre otras.
- ❖ **1.3. Confidencialidad y anonimato.** Como mínimo debe asegurarse la reserva de identidad del denunciante. Esta última no debe ser revelada sin su consentimiento y deben adoptarse medidas para que quienes intervengan en la recepción y tramitación de la denuncia no quebranten esta reserva. Adicionalmente, puede ser recomendable dar cabida a las denuncias anónimas. En este caso, la autoridad competente valorará la información recibida y decidirá si da trámite o no a la denuncia.³⁵
- ❖ **1.4. Carga de la prueba del empleador.** En caso de que el empleador haya adoptado una medida en perjuicio de quien denunció un acto de corrupción, éste estará bajo un escrutinio más estricto para demostrar que la medida no guarda relación con dicha denuncia.
- ❖ **1.5. Preservación de derechos.** Las cláusulas o acuerdos que obstruyen o derogan derechos humanos o que impidan la denuncia de actos de corrupción deben considerarse inválidos. Sin perjuicio de ello, el establecimiento de procedimientos de denuncia y resguardos especiales suele permitirse cuando la denuncia atañe secretos de seguridad nacional o información clasificada del Estado. En todo caso, estos procedimientos deben hacer posible la denuncia interna, a agencias u órganos externos o a otras autoridades.³⁶
- ❖ **1.6. Protección mientras subsista el peligro.** Las medidas de protección se mantendrán vigentes mientras subsista el peligro que las motiva. En consecuencia, la acción protectora del Estado puede prolongarse incluso con posterioridad a la terminación de los procesos de investigación de los actos de corrupción denunciados.
- ❖ **1.7. Autoridades y procedimientos adecuados para recibir denuncias y conceder medidas de protección.** Los Estados deben establecer órganos o autoridades y procedimientos para recibir denuncias, así como para calificar y conceder medidas de protección. La denuncia puede realizarse al interior de la organización, a una agencia u órganos externos o bien a terceros.
- ❖ **1.8. Denuncia al interior de la organización.** Se alienta a los funcionarios y empleados a preferir esta vía cuando ello sea posible y practicable. Esto es, cuando existan procedimientos y regulaciones para denuncias internas que sean visibles y comprensibles, aseguren confidencialidad e investigaciones diligentes, oportunas e independientes y existan mecanismos transparentes y efectivos para dar seguimiento a las denuncias de represalias contra los denunciantes.
- ❖ **1.9. Denuncia a órganos o autoridades externas.** Los denunciantes también podrán dirigirse a agencias o entidades de regulación o vigilancia, órganos de persecución o investigación, tales como Defensorías del Pueblo, comisiones anticorrupción, auditores generales, contralorías, entre otras. Estas entidades deben ser autónomas e imparciales para recibir las denuncias, calificar y conceder medidas de protección.
- ❖ **1.10. Denuncia a terceros.** Los denunciantes podrán acudir a medios de prensa, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos u otros, siendo igualmente merecedores de protección. Normalmente esta vía de denuncia es idónea en casos urgentes, cuando existe un grave peligro personal o público, cuando no existen otros canales de denuncia adecuados o se trate de irregularidades que habiendo sido denunciadas, no fueron examinadas.

34 De los diversos documentos sobre doctrina y directrices utilizados para la formulación de este apartado, se ha tenido especialmente en cuenta la *Ley Modelo*, de la OEA, los *Principios Internacionales para Leyes sobre Protección de Denunciantes*, elaborados por TI (ambos de 2013) y la Resolución 1729 (2010) del Consejo de Europa sobre “*Protection of Whistleblowers*” adoptada el 29 abril de 2010.

35 Existe gran consenso en torno a la necesidad de asegurar la confidencialidad de la denuncia, es decir, la reserva de identidad del denunciante. Pero no ocurre lo mismo respecto de la admisión de denuncias anónimas. Así, mientras la Ley Modelo de la OEA aconseja darles cabida, la Resolución 1729 del Consejo de Europa sólo contempla la reserva de identidad del denunciante. Para una revisión de los argumentos esgrimidos en oposición al uso de denuncias anónimas, ver R. Calland y G. Dehn (Eds.), *Whistleblowing around the World –Law, Culture and Practice*, ODAC & PCaW, Sudáfrica, 2004, pp.8-9; Comisión Europea, Article 29 Working Party, *Opinion 1/2006 on the application of EU data protection rules to internal whistleblowing schemes in the fields of accounting, internal accounting controls, auditing matters, fight against bribery, banking and financial crime*, 00195/06/EN, 1 de febrero de 2006, pp. 10-11.

36 TI, *Principios Internacionales para Leyes sobre Protección de Denunciantes*, principio 19; *The Protection of Whistleblowers. A Study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest*, 20 de diciembre de 2012, párrs. 5.33-5.34; OCDE, *G20 Anticorruption Action Plan. Action Point 7: Protection of Whistleblowers*, 2010, párr. 24.

- ❖ **1.11. Amplitud de los canales de denuncia.** Debe ofrecerse un vasto y diversificado abanico de instrumentos para realizar denuncias, tales como líneas telefónicas, portales web, oficinas de reclamos, funcionarios especializados, formularios sencillos, entre otros.
- ❖ **1.12. Participación del denunciante.** Los denunciantes deben tener la oportunidad de intervenir y aportar en los procedimientos de investigación que han activado. Tienen derecho a ser informados del resultado de estos procedimientos, así como a revisarlo o pronunciarse sobre el mismo.
- ❖ **1.13. Autoridad u órgano independiente para investigar represalias.** Una agencia u órgano independiente deberá recibir e investigar los reclamos de represalias contra los denunciantes. Esta entidad podrá disponer medidas encaminadas con miras a poner término, prevenir y remediar las represalias. Las mismas autoridades competentes para recibir denuncias de corrupción podrán serlo para conocer de los reclamos por represalias que sean consecuencia de la interposición de denuncias.
- ❖ **1.14. Completa gama de medidas para remediar las represalias.** Debe disponerse de diversas vías para reparar y prevenir las consecuencias de las represalias contra los denunciantes. Esto comprende la cobertura de gastos de asistencia legal, compensación por daños morales y materiales, incluyendo la pérdida de ingresos; traslados de centro de trabajo, de dependencia administrativa o cambios de supervisor(a), así como también medidas provisionales y cautelares, entre otras.
- ❖ **1.15. Investigación y sanción de los actos de represalia.** Las represalias adoptadas contra los denunciantes deben considerarse una infracción funcionaria y legal. Quienes incurran en estas prácticas deberán ser sometidos a las respectivas investigaciones y sanciones laborales/administrativas y civiles. Lo mismo corresponderá en el ámbito penal, si el acto de represalia en cuestión constituye delito.

2. Normas y estándares internacionales sobre derechos usualmente vulnerados a los(as) denunciantes de corrupción

Como fue explicado anteriormente, a menudo los denunciantes de corrupción enfrentan una serie de consecuencias adversas a raíz de su revelación. Muchas de estas consecuencias no son sólo un problema de ausencia de marcos regulatorios, de inadecuada aplicación de la ley, de procedimientos administrativos irregulares o de demandas laborales. Algunas de ellas constituyen una violación de derechos humanos y, como tales, pueden ser abordadas con los estándares y mecanismos del SIDH. Sin pretender una lista exhaustiva, a continuación se exponen algunos de los estándares sobre los derechos que frecuentemente se vulneran a los denunciantes de corrupción:

4.1. Derecho a la libertad de expresión y acceso a la información³⁷

La persecución penal de los denunciantes de corrupción que, con sus dichos, ofenden o incomodan a funcionarios públicos o privados que realizan funciones públicas, vulnera su libertad de expresión. La aplicación de leyes penales de desacato, difamación o injurias y calumnias u otras figuras análogas produce una autocensura e inhibición de las ideas críticas sobre asuntos de **interés público**.³⁸ Estas restricciones a la libertad de expresión suelen presentar dificultades desde el punto de vista de su **legalidad** o bien de su **proporcionalidad**.³⁹

"[D]e acuerdo con las circunstancias del presente caso, no existía un interés social imperativo que justificara la sanción penal, pues se limitó desproporcionadamente la libertad de pensamiento y de expresión de la presunta víctima sin tomar en consideración que sus declaraciones se referían a cuestiones de interés público. Lo anterior constituyó una restricción o limitación excesiva en una sociedad democrática al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión." (Corte IDH, *Caso Ricardo Canese v. Paraguay*, sentencia de 31 de agosto de 2004, párr. 106).

En un caso referido a la sanción penal impuesta contra un abogado que denunció a una alta autoridad pública de haber difundido, sin autorización, una conversación privada con su representado, la Corte IDH sostuvo que *"la protección a la libertad de expresión de las opiniones o afirmaciones sobre asuntos en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, o afecta intereses o derechos generales, o le acarrea consecuencias importantes. Para la Corte la forma en que un funcionario público de alta jerarquía, como lo es el Procurador General de la Nación, realiza las funciones que le han sido atribuidas por ley, en este caso la interceptación de comunicaciones telefónicas, y si las efectúa de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento jurídico nacional, reviste el carácter de interés público. [...] el derecho internacional establece que **el umbral de protección al honor de un funcionario público debe permitir el más amplio control ciudadano sobre el ejercicio de sus funciones**"*.

Corte IDH, *Caso Tristán Donoso v. Panamá*, sentencia de 27 de enero de 2009, párr. 121-122.

³⁷ CADH, artículo 13; PIDCP, artículo 19; CEDH, artículo 10.

³⁸ En este sentido, Corte IDH, *Caso Uzcátegui v. Venezuela*, op. cit. 32, párr. 189.

³⁹ Ver, por ejemplo, Corte IDH, *Caso Palamara v. Chile*, sentencia de 22 de noviembre de 2005, párrs. 88-92.

Las sanciones civiles que se establezcan, sin embargo, también deben ajustarse a la **proporcionalidad**. De lo contrario podría vulnerarse igualmente la libertad de expresión de los denunciantes de corrupción.

“[L]os hechos bajo el examen del Tribunal evidencian que el temor a la sanción civil, ante la pretensión del ex Procurador de una reparación civil sumamente elevada, puede ser a todas luces tan o más intimidante e inhibitorio para el ejercicio de la libertad de expresión que una sanción penal, en tanto tiene la potencialidad de comprometer la vida personal y familiar de quien denuncia a un funcionario público, con el resultado evidente y disvalioso de autocensura, tanto para el afectado como para otros potenciales críticos de la actuación de un servidor público.” (Corte IDH, Caso Tristán Donoso v. Panamá, sentencia de 27 de enero de 2009, párr. 129)⁴⁰

Las cláusulas de confidencialidad o las normas sobre secretos que imponen a los funcionarios públicos una prohibición general de revelación de información **pueden ser una barrera a las denuncias de corrupción⁴¹ y una restricción a la libertad de expresión de esos funcionarios**. Este riesgo se intensifica cuando la infracción de esos deberes es sancionable penalmente. Los casos más sensibles son aquellos relacionados con la seguridad y las relaciones internacionales de los Estados. Allí el establecimiento de canales de denuncias específicos que sean accesibles y efectivos, así como la determinación de lo que es información “clasificada” en forma previa, clara y precisa constituyen resguardos relevantes (*supra* IV. 1.5).

Para poder determinar si una cláusula de confidencialidad está en contradicción con los estándares de derechos humanos, se deben tomar en consideración, de forma conjunta, los siguientes criterios del sistema interamericano:

“El Tribunal entiende que puede ocurrir que los empleados o funcionarios de una institución tengan el deber de guardar confidencialidad sobre cierta información a la que tienen acceso en ejercicio de sus funciones, cuando el contenido de dicha información se encuentre cubierto por el referido deber. El deber de confidencialidad no abarca a la información relativa a la institución o a las funciones que ésta realiza cuando se hubiere hecho pública.” (Corte IDH, Caso Palamara Iribarne v. Chile, sentencia de 22 de noviembre de 2005, párr. 77)

“La libertad de expresión comprende el derecho de los funcionarios públicos, incluidos los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía, a efectuar denuncias sobre violaciones de derechos humanos que entren en su conocimiento –lo cual también constituye el cumplimiento de un deber constitucional y legal que les atañe–. El ejercicio de esta manifestación de la libertad de expresión, que es vital para la preservación del estado de derecho en las democracias del continente, no puede ser obstruido por las autoridades ni ser causa de posteriores actos retaliatorios contra los funcionarios públicos que efectúan las denuncias [...]”⁴²

Las normas sobre secretos o información reservada pueden comprometer el derecho de acceso a la información tanto para quien está en posición de denunciar como para el resto de la comunidad que se ve privada de conocer antecedentes sobre corrupción y efectuar un adecuado control de asuntos públicos.

En cuanto a los primeros debe tenerse en cuenta que “Es responsabilidad exclusiva de las autoridades públicas y sus funcionarios mantener la confidencialidad de la información legítimamente reservada que se encuentre bajo su control. Las otras personas, como los periodistas, integrantes de medios de comunicación o miembros de la sociedad civil que tengan acceso y difundan información reservada por considerarla de interés público, no deben ser sometidas a sanciones por violación del deber de reserva, a menos que hubiesen cometido fraude u otro delito para obtenerla. Los denunciantes (*whistleblowers*) que, siendo empleados gubernamentales, divulguen información sobre violaciones del ordenamiento jurídico, casos graves de corrupción, la existencia de una amenaza grave para la salud, la seguridad o el medio ambiente, o violaciones de derechos humanos o del derecho internacional humanitario deberán estar protegidos frente sanciones legales, administrativas o laborales siempre que hayan actuado de buena fe.”⁴³

En cuanto a la sociedad en general: “Este derecho habilita a la ciudadanía a un conocimiento amplio sobre las gestiones de los diversos órganos del Estado, dándole acceso a información relacionada con aspectos presupuestarios, el grado de avance en el cumplimiento de objetivos planteados y los planes del Estado para mejorar las condiciones de vida de la sociedad en su conjunto, entre otros. El control efectivo de los ciudadanos sobre las acciones públicas requiere no sólo una abstención por parte del Estado de censurar información sino que requiere la acción positiva de proporcionar información a los ciudadanos. Es evidente que sin esta información, a la que todas las personas tienen derecho, no puede ejercerse la libertad de expresión como un mecanismo efectivo de participación ciudadana ni de control democrático de la gestión gubernamental.”⁴⁴

El acceso a la información se rige por el principio de máxima divulgación: Por regla general toda información es accesible. El acceso a la información puede estar sujeto a un régimen restringido de excepciones, pero ante vacío legal prima el acceso. (En este sentido, ver sentencia de la Corte IDH, *Caso Marcel Claude v. Chile*, párr. 92 y ss.)

40 Ver también Corte IDH, *Caso Fontevecchia y D’Amico v. Argentina*, sentencia de 29 de noviembre de 2011, párr. 74.

41 En este sentido, ver Consejo de Europa, *The Protection of Whistleblowers. A Study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest*, 20 de diciembre de 2012, párr. 5.33.

42 CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión*, párr. 216. Ver también párr. 218.

43 ONU y CIDH, *Declaración Conjunta sobre Wikileaks del Relator Especial de la ONU para la libertad de expresión y de la Relatora Especial de la CIDH*, 2010, principio 3.

44 CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe Anual 2001*, Cap. III, párr. 16.

4.2 Derecho a la vida, a la integridad física y psíquica y a la libertad⁴⁵

El Estado no sólo debe abstenerse de privar de la vida y de la libertad, así como de maltratar o torturar a las personas a través de sus agentes. También debe garantizar el goce efectivo de la vida, integridad y libertad adoptando medidas de prevención y protección e investigando y sancionando las violaciones y amenazas a estos derechos, sea que ellas provengan de funcionarios públicos o de particulares.⁴⁶ Estos deberes pueden ser aplicables a los casos de agresiones, amenazas o atentados contra los denunciantes de corrupción y sus familias, cuando estas situaciones de riesgo están en conocimiento del Estado y éste cuenta con posibilidades de prevenirlos.

Deber de prevenir y brindar protección para evitar atentados a la vida, integridad o libertad. “[U]n Estado tiene la obligación de adoptar todas las medidas necesarias y razonables para garantizar el derecho a la vida, libertad personal e integridad personal de aquellos [...] que denuncien violaciones de derechos humanos y que se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad [...] siempre y cuando el Estado tenga conocimiento de un riesgo real e inmediato en contra de éstos y toda vez que existan posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo”. (Corte IDH, Caso Valle Jaramillo y otros v. Colombia, sentencia de 27 de noviembre de 2008, párr. 90)⁴⁷

Si el Estado ha tomado conocimiento del riesgo, le corresponde valorar, disponer e informar sobre las medidas de protección adecuadas y oportunas. “La Corte considera necesario establecer que corresponde a las autoridades estatales que toman conocimiento de la situación de riesgo especial, identificar o valorar si la persona objeto de amenazas y hostigamientos requiere de medidas de protección o remitir a la autoridad competente para hacerlo, así como ofrecer a la persona en riesgo información oportuna sobre las medidas disponibles. La valoración sobre si una persona requiere medidas de protección y cuáles son las medidas adecuadas es una obligación que corresponde al Estado y no puede restringirse a que la propia víctima lo solicite a ‘las autoridades competentes’, ni que conozca con exactitud cuál es la autoridad en mejor capacidad de atender su situación, ya que corresponde al Estado establecer medidas de coordinación entre sus entidades y funcionarios para tal fin. [...]”

[E]l Estado tenía la obligación de actuar con diligencia ante la situación de riesgo especial que soportaban el señor Vélez Restrepo y su familia, tomando en cuenta los elementos contextuales expuestos así como que en el caso específico existían indicios razonables para suponer que el motivo de las amenazas y hostigamientos en su contra guardaba relación con sus actuaciones para que se investigara la agresión que sufrió por militares para impedirle el ejercicio de su libertad de expresión. El Estado no cumplió con su deber de prevenir la vulneración de los derechos del señor Vélez Restrepo y su familia a través de la adopción de medidas oportunas y necesarias de protección, sino recién después de que el señor Vélez Restrepo sufriera un intento de privación de la libertad, momento a partir del cual el Estado le ofreció varias medidas de protección que incluían la posibilidad de reubicarse en algún lugar del país para mitigar el riesgo denunciado.” (Corte IDH, Caso Vélez Restrepo y Familiares v. Colombia, sentencia de 3 de septiembre de 2012, párrs. 201 y 203)

La obligación de prevención y protección es más estricta cuando las amenazas o ataques se producen en contextos de mayor vulnerabilidad o peligro. “En efecto, ante el contexto de violencia que enfrentaba la UP y el PCC en Colombia al momento de los hechos, el deber de debida diligencia frente a las denuncias de amenazas de muerte adquirió un carácter especial y más estricto, en tanto exigía del Estado prevenir la vulneración de los derechos del Senador Cepeda Vargas. Esta obligación de medio, al ser más estricta, exigía la actuación pronta e inmediata de las autoridades policiales, fiscales y judiciales ordenando medidas oportunas y necesarias dirigidas a la determinación de los responsables de las amenazas y de los crímenes acontecidos en el mismo contexto.” (Corte IDH, Cepeda Vargas v. Colombia, sentencia de 26 de mayo de 2010, párr. 101)

“Durante la década posterior a la muerte de Blanca Jeannette Kawas Fernández se han reportado actos de agresión, amenazas y ejecuciones de varias personas dedicadas a la defensa del medio ambiente en Honduras [...] en el año 2007 el Estado creó el ‘Grupo de Investigación para las Muertes de los Ambientalistas’[...] Sin embargo, el Estado no ha implementado una política integral tendiente a [su] protección [...]” (Corte IDH, Caso Kawas Fernández v. Honduras, sentencia de 3 de abril de 2009, párr. 69-70)

Obligación de investigar los ataques y amenazas a la vida, integridad y libertad. “La investigación de la violación de determinado derecho sustantivo puede ser un medio para amparar, proteger o garantizar ese derecho [...]. La obligación de investigar ‘adquiere particular intensidad e importancia ante la gravedad de los delitos cometidos y la naturaleza de los derechos lesionados’ [...]. En casos de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura y otras graves violaciones a los derechos humanos, el Tribunal ha considerado que la realización de una investigación ex officio, sin dilación, seria, imparcial y efectiva, es un elemento fundamental y condicionante para la protección de ciertos derechos afectados por esas situaciones, como la libertad personal, la integridad personal y la vida”. (Corte IDH, Caso Perozo v. Venezuela, sentencia de 28 de enero de 2009, párr. 298)

Esta obligación se mantiene “cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aún los particulares, pues, si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado”. (Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras, párr. 174)⁴⁸

⁴⁵ CADH, artículos 4, 5 y 7 respectivamente; PIDCP, artículos 6, 7, 9, 10 y 11 y CEDH, artículos 2, 3 y 5.

⁴⁶ Ver, entre otros, Corte IDH, casos *Masacre de Pueblo Bello v. Colombia*, sentencia de 31 de enero de 2006, párr. 120; *González y otras (“Campo Algodonero”) v. México*, sentencia de 16 de noviembre de 2009, párr. 280.

⁴⁷ Ver *Ibidem* y Corte IDH, *Vélez Restrepo y Familiares v. Colombia*, sentencia de 3 de septiembre de 2012, párr. 186 y 188; CtEDH, casos *Kilic v. Turkia*, sentencia de 28 de marzo de 2000, párr. 62-63; *Osman v. Reino Unido*, sentencia de 28 de octubre de 1998, párr. 115-116.

⁴⁸ Ver también Corte IDH, casos *Kawas Fernández v. Honduras*, sentencia de 3 de abril de 2009, párr. 78; *Masacre de Pueblo Bello v. Colombia*, op.cit., párr. 145; *Familia Barrios v. Venezuela*, sentencia de 24 de noviembre de 2011, párr. 177.

“[C]ada acto estatal que conforma el proceso investigativo, así como la investigación en su totalidad, debe estar orientado hacia una finalidad específica, la determinación de la verdad y la investigación, persecución, captura, enjuiciamiento, y en su caso, la sanción de los responsables de los hechos”. (Corte IDH, Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz v. Perú, sentencia de 10 de julio de 2007, párr. 131)⁴⁹

“Este Tribunal considera que, para cumplir con la obligación de investigar [...] el Estado debía haber adoptado de oficio y de forma inmediata las medidas suficientes de protección integral e investigación frente a todo acto de coacción, intimidaciones y amenazas a testigos e investigadores [...]”. (Corte IDH, Caso Kawas Fernández v. Honduras, párr. 107)

4.3 Derecho al trabajo⁵⁰

Este derecho es esencial para el disfrute de otros derechos y para una vida digna.⁵¹ Si bien el DIDH no establece un derecho absoluto e incondicional a tener empleo, sí reconoce que toda persona debe contar con la oportunidad de tener un trabajo libremente escogido o aceptado y el Estado debe adoptar medidas para garantizar ese derecho. Entre éstas se encuentra el asegurar que las personas no sean privadas de su trabajo en forma injusta, no sean discriminadas en el acceso al mercado de trabajo ni en las condiciones de empleo. También debe velarse por la igualdad en la protección del empleo y por la existencia de condiciones justas y favorables de trabajo. El ejercicio laboral debe ajustarse a los principios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.⁵²

El Estado no sólo debe respetar este derecho, sino también proteger a las personas frente a conductas que socaven su derecho al trabajo, tales como aquellas comúnmente adoptadas contra los denunciantes de corrupción.

“El incumplimiento de la obligación de proteger se produce cuando los Estados Partes se abstienen de adoptar todas las medidas adecuadas para proteger a las personas sometidas a su jurisdicción contra las vulneraciones del derecho al trabajo imputables a terceros. Abarca ciertas omisiones, como el hecho de no reglamentar la actividad de particulares, de grupos o de sociedades para impedirles que vulneren el derecho al trabajo de otras personas; o el hecho de no proteger a los trabajadores frente al despido improcedente.” (ONU, Comité DESC, *Observación General No. 18*, aprobada el 24 de noviembre de 2005, párr. 35)⁵³

Los trabajadores tienen derecho a no ser despedidos injustificadamente y **la denuncia de un acto de corrupción no es una causa justificada para poner término a la relación laboral**. “Entre los motivos que no constituirán causa justificada para la terminación de la relación de trabajo figuran los siguientes: [...] (c) presentar una queja o participar en un procedimiento entablado contra un empleador por supuestas violaciones de leyes o reglamentos, o recurrir ante las autoridades administrativas competentes.” (Convenio No. 158 de la OIT sobre la Terminación de la Relación de Trabajo, artículo 5)

“Este motivo, que no constituye una causa justificada de terminación de la relación de trabajo, es un aspecto importante de la seguridad de empleo porque tiende a proteger al trabajador contra las medidas de represalia.” (OIT, *Protección contra el Despido Injustificado*, Conferencia Internacional del Trabajo, 82ª Reunión, 1995, párr. 115)

Estas garantías se relacionan con los derechos a la igualdad⁵⁴ y al debido proceso en el ámbito laboral⁵⁵. “El Estado tiene la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos laborales de todos los trabajadores [...] y no tolerar situaciones de discriminación en perjuicio de éstos, en las relaciones laborales que se establezcan entre particulares (empleador-trabajador). El Estado no debe permitir que los empleadores privados violen los derechos de los trabajadores, ni que la relación contractual vulnere los estándares mínimos internacionales. [...] [L]os Estados deben velar por el estricto cumplimiento de la normativa de carácter laboral que mejor proteja a los trabajadores [...] por lo tanto, tienen la obligación de tomar cuantas medidas de orden administrativo, legislativo o judicial sean necesarias, para enmendar situaciones discriminatorias de jure y para erradicar las prácticas discriminatorias realizadas por determinado empleador o grupo de empleadores, a nivel local, regional, nacional o internacional [...]”. (Corte IDH, OC-18/03, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, 17 de septiembre de 2003, párr. 148-149)

“La protección en casos de terminación del empleo se aplica a todas las categorías de trabajadores, incluyendo a servidores y funcionarios públicos. [...] En cualquier caso, ninguna forma de terminación del empleo basada en razones discriminatorias es aceptable de acuerdo al derecho europeo de derechos humanos, tales como [...] presentar una queja o participar en un procedimiento entablado contra un empleador por supuestas violaciones de leyes o reglamentos, o recurrir ante las autoridades administrativas competentes [...] En suma, el derecho a ser protegido en caso de terminación de la relación de trabajo tiene un contenido mínimo [...]: la entrega al trabajador de una notificación formal por escrito de la terminación del empleo, la oportunidad de este último de hacer sus descargos al empleador previo a la terminación del trabajo, una razón válida de terminación y una apelación ante un órgano independiente.” (CtEDH, *Caso K.M.C. v. Hungría*, sentencia de 10 de julio de 2012, voto concurrente del juez Pinto de Albuquerque, pp. 20-21)⁵⁶

49 Ver también Corte IDH, casos *Kawas Fernández v. Honduras*, op. cit. 48, párr. 101; *González Medina y Familiares v. República Dominicana*, sentencia de 27 de febrero de 2012, párr. 204.

50 Protocolo de San Salvador, artículos 6 y 7; PIDESC, artículos 6 y 7; Carta Social Europea, Parte I, artículos 1-6, 24-29; Parte II, artículos 1-5.

51 Corte IDH, OC-18/03, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, op. cit. 26, párr. 158.

52 ONU, Comité DESC, *Observación General No. 18, Artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, aprobada el 24 de noviembre de 2005.

53 Ver también, Corte IDH, OC-18/03, op. cit. 26, párrs. 140-146.

54 OIT, Conferencia Internacional del Trabajo, párr. 169.

55 Corte Europea de DDHH, *Casos K.M.C. v. Hungría*, sentencia de 10 de julio de 2012, párr. 31 y 34-35;

56 Traducción libre. Otros casos de esta Corte que sientan estándares relevantes para la protección de denunciantes son: *Steel and Morris v. Reino Unido*, sentencia de 15 de febrero de 2005; *Tillack v. Bélgica*, sentencia de 27 de noviembre de 2007; *Guja v. Moldavia*, sentencia de 12 de febrero de 2008; *Marchenko v. Ucrania*, sentencia de 19 de febrero de 2009; *Kudeshkina v. Rusia*, sentencia de 26 de febrero de 2009; *Poyraz v. Turquía*, sentencia de 7 de diciembre de 2010; *Heinisch v. Alemania*, sentencia de 21 de julio de 2011 y *Sosinowska v. Polonia*, sentencia de 18 de octubre de 2011.

4.4 El derecho a la participación política en condiciones de igualdad⁵⁷

Tratándose de funcionarios públicos, los despidos, remociones o decisiones sobre ascensos y suspensiones que sean injustificadas (tales como aquellas adoptadas en respuesta a una denuncia de corrupción) **pueden vulnerar este derecho.**⁵⁸

“Dicho artículo [23.1 de la CADH] no establece el derecho a acceder a un cargo público, sino a hacerlo en ‘condiciones generales de igualdad’. Esto quiere decir que el respeto y garantía de este derecho se cumplen cuando ‘los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución [sean] razonables y objetivos’ y que ‘las personas no sean objeto de discriminación’ en el ejercicio de este derecho.” (Corte IDH, *Caso Apitz Barbera y otros v. Venezuela*, sentencia de 5 de agosto de 2008, párr. 206)

“[L]a garantía de protección abarca tanto el acceso como la permanencia en condiciones de igualdad y no discriminación respecto a los procedimientos de suspensión y destitución. Como se observa, el acceso en condiciones de igualdad constituiría una garantía insuficiente si no está acompañado por la protección efectiva de la permanencia en aquello a lo que se accede.” (Corte IDH, *Caso Reverón Trujillo v. Venezuela*, sentencia de 30 de junio de 2009, párr. 138)

4.5 El derecho a un recurso efectivo, al debido proceso y a reparación⁵⁹

Toda persona que considere que sus derechos han sido violados tiene derecho a un recurso judicial efectivo y a ser oída por un órgano independiente e imparcial para que decida sobre sus derechos y obligaciones, no sólo de carácter penal, sino también civil, laboral u otro. Esto implica, por una parte, que **los procedimientos penales, administrativos o civiles que se sigan contra los denunciados de corrupción, deben ceñirse a los principios y garantías del debido proceso. Por otra parte, quienes hayan sido despedidos, trasladados o degradados en su estatus laboral a raíz de su denuncia de corrupción, tienen derecho a que un tribunal resuelva su situación y, en su caso, provea su íntegra reparación.** En todos los ámbitos de determinación de derechos, los procedimientos deberán garantizar el derecho a ser oído, a acceder a un tribunal independiente e imparcial y establecido previamente por ley; a que se resguarden debidas garantías como el contradictorio, la igualdad procesal, la defensa letrada, el plazo razonable, obtener un fallo motivado y que éste se cumpla. En los ámbitos penal, administrativo u otros sancionatorios el Estado deberá, además, asegurar las llamadas “garantías mínimas” de los acusados. Evidentemente, estas garantías también protegen a quienes son acusados de prácticas corruptas. Las sanciones penales o administrativas de este tipo de conductas sólo pueden imponerse tras determinarse la culpabilidad del acusado(a) en el marco de un debido proceso.⁶⁰

Esto rige no sólo para los procedimientos que se tramiten ante los tribunales de justicia, sino también ante autoridades administrativas u otras encargadas de determinar derechos y obligaciones. *“[S]e exige que cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, cuyas decisiones puedan afectar los derechos de las personas, adopte tales decisiones con pleno respeto de las garantías del debido proceso legal. Así, el artículo 8 de la Convención consagra los lineamientos del debido proceso legal, el cual está compuesto de un conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Adicionalmente, [...] no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar también a las personas sometidas a dichos procesos las referidas garantías mínimas, las cuales se aplican mutatis mutandis en lo que corresponda.”* (Corte IDH, *Caso Vélez Loor v. Panamá*, sentencia de 23 de noviembre de 2010, párr. 142)⁶¹

“Ese derecho [a ser oído, del artículo 8.1 de la CADH] implica, por un lado, un ámbito formal y procesal de asegurar el acceso al órgano competente para que determine el derecho que se reclama en apego a las debidas garantías procesales (tales como la presentación de alegatos y la aportación de prueba). Por otra parte, ese derecho abarca un ámbito de protección material que implica que el Estado garantice que la decisión que se produzca a través del procedimiento satisfaga el fin para el cual fue concebido. Esto último no significa que siempre deba ser acogido sino que se debe garantizar su capacidad para producir el resultado para el que fue concebido.” (Corte IDH, *Caso Barbani Duarte y otros v. Uruguay*, sentencia de 13 de octubre de 2011, párr. 122)

El deber de fundamentar los actos administrativos o disciplinarios que concluyan con una sanción, protege a los empleados contra la arbitrariedad y les permite oponerse a esa decisión. *“[L]as decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias. En este sentido, la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos deben permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad. Asimismo, la motivación demuestra a las partes que éstas han sido oídas y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, les proporciona la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión ante las instancias superiores.”* (Corte IDH, *Caso Chocrón Chocrón v. Venezuela*, sentencia de 1 de julio de 2011, párr. 118)⁶²

57 CADH, artículo 23; PIDCP, artículo 25 y Protocolo Adicional No. 3 a la CEDH, artículo 1.

58 En este sentido ver ONU, CDH, Observación General No. 25, La Participación en los Asuntos Públicos y el Derecho de Voto, aprobada el 12 de julio de 1996, párr. 23.

59 CADH, artículos 25, 8 y 63 respectivamente; PIDCP, artículos 2(3) y 14; CEDH, artículo 13, 6 y 41.

60 Ver Corte IDH, *Caso López Mendoza v. Venezuela*, sentencia del 1 de septiembre de 2011.

61 La Corte IDH ha precisado que, tratándose de una autoridad pública, si bien no le son exigibles las garantías propias de un órgano jurisdiccional, sí debe cumplir con aquellas que aseguren que la decisión no sea arbitraria. Ver casos *Barbani Duarte y otros v. Uruguay*, sentencia de 13 de octubre de 2011, párr. 119; *Claude Reyes y otros vs. Chile*, op. cit. 26, párr. 119.

62 Ver también, Corte IDH, *Casos López Mendoza v. Venezuela*, op. cit. 60, párr. 148; *Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) v. Venezuela*, sentencia de 5 de agosto de 2008, párr. 78; *Tristán Donoso v. Panamá*, sentencia de 27 de enero de 2009, párr. 153; *Escher v. Brasil*, sentencia de 6 de julio de 2009, párr. 208.

El derecho a un recurso efectivo **no sólo debe asegurar a las personas la existencia de vías procesales efectivas y sencillas para reclamar de una violación a sus derechos. También debe hacer posible su reparación, acorde al derecho violado y el perjuicio causado.** “La Corte ha señalado que el artículo 25.1 de la Convención contempla la obligación de los Estados Partes de garantizar, a todas las personas bajo su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. Dicha efectividad supone que, además de la existencia formal de los recursos, éstos den resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados ya sea en la Convención, en la Constitución o en las leyes. En ese sentido, no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque falten los medios para ejecutar sus decisiones o por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia”. (Corte IDH, Caso Acevedo Buendía [‘Cesantes y Jubilados de la Contraloría’] v. Perú, sentencia de 1 de julio de 2009, párr. 69)⁶³

“La Corte constata que mediante el recurso de nulidad que interpuso la señora Reverón Trujillo se declaró que su destitución no estuvo ajustada a derecho pero no ordenó su restitución ni el pago de los salarios dejados de percibir. [...] Le corresponde entonces al Tribunal analizar, en primer lugar, si en este caso la reincorporación al cargo era la reparación necesaria para remediar la situación de la señora Reverón Trujillo, lo que llevaría a la consecuencia que un recurso efectivo implicaba necesariamente dicha reparación”. (Corte IDH, Caso Reverón Trujillo v. Venezuela, sentencia de 30 de junio de 2009, párr. 62)

Las personas que injustamente son destituidas o perjudicadas en sus condiciones laborales, como ocurre con muchos denunciantes de corrupción, **tienen derecho a una reparación integral.** “[E]l Estado está obligado a restablecer en sus cargos a las víctimas [...] y, si esto no fuera posible, brindarles alternativas de empleo que respeten las condiciones, salarios y remuneraciones que tenían al momento de ser despedidos. En caso de no ser tampoco posible esto último, el Estado deberá proceder al pago de la indemnización que corresponda a la terminación de relaciones de trabajo, de conformidad con el derecho laboral interno. De la misma manera, a los derechohabientes de las víctimas que hayan fallecido el Estado deberá brindarles retribuciones por concepto de la pensión o retiro que les corresponda. [L]a reparación por las violaciones de los derechos humanos ocurridas en el presente caso debe comprender también una justa indemnización y el resarcimiento de las costas y gastos en que hubieran incurrido las víctimas o sus derechohabientes con motivo de las gestiones relacionadas con la tramitación de la causa ante la justicia, tanto en la jurisdicción interna como internacional.[...] [D]ebido al sufrimiento causado a las víctimas y a sus derechohabientes al haberseles despedido en las condiciones en que se lo hizo, el daño moral ocasionado debe además ser reparado, por vía sustitutiva, mediante una indemnización pecuniaria [...]”. (Corte IDH, Caso Baena Ricardo y otros v. Panamá, sentencia de 2 de febrero de 2001, párr. 203-204 y 206)

Los denunciantes de corrupción que sean investigados por delitos o faltas disciplinarias o administrativas tienen derecho a que **estos procesos no sean utilizados para desacreditarlos o estigmatizarlos. Para evitarlo, tiene especial relevancia asegurar la presunción de inocencia y el plazo razonable del proceso y de la prisión preventiva** En ocasiones se conducen investigaciones o procesamientos con fines represivos para desviar la atención del fraude o abuso que el denunciante ha expuesto.⁶⁴ El procesamiento o condena de una persona, en sí mismos, no vulnera el derecho a la honra. Sin embargo, el SIDH ha reconocido que las consecuencias de un proceso penal pueden llegar a afectar el honor y la reputación de un individuo cuando se llevan a cabo con desconocimiento de la presunción de inocencia y las garantías de debido proceso.⁶⁵

“[E]l derecho a la presunción de inocencia de que todo individuo debe gozar, ya que no solamente se viola este derecho en forma expresa cuando se declara culpable a una persona antes de haber terminado el juicio, sino que también se puede violar en forma tácita cuando del contexto de las acciones se desprende una actitud de indudables acosos y hostigamientos que prejuzgan sobre la responsabilidad del individuo.” (CIDH, Informe No. 43/96, Caso 11.430 (México), 15 de octubre de 1996, párr. 110)⁶⁶

4.6 Prohibición de discriminación y derecho a la igual protección de la ley⁶⁷

La discriminación supone, básicamente, realizar distinciones, exclusiones o restricciones que no obedecen a una justificación objetiva y razonable y que tienen por objeto o resultado un menoscabo en los derechos de la persona en la que recae ese trato.⁶⁸ El requisito de razonabilidad implica que las diferencias de trato deben perseguir un objetivo legítimo de acuerdo al DIDH, ser idóneas o funcionales para alcanzarlo y estrictamente necesarias. Como se enunció previamente, las distinciones, exclusiones, restricciones u otros tratos perjudiciales que se hagan en contra de una persona con motivo de haber denunciado un acto de corrupción, normalmente no satisfacen esta exigencia. La prohibición de discriminación se extiende a todos los ámbitos de decisión del Estado y rige sobre todo derecho o prerrogativa, sea que esté reconocido en el ámbito nacional o internacional.⁶⁹ El Estado no sólo debe abstenerse de discriminar, a la vez que debe asegurar la igualdad ante la ley. Adicionalmente, tiene la obligación de garantizar la igual protección frente a la discriminación, sea que ésta se produzca en forma directa o indirecta⁷⁰ y sea que provenga de normas o de situaciones de hecho.

63 Ver también, Corte IDH, *Ivcher Bronstein v. Perú*, sentencia de 6 de febrero de 2001, párr. 137.

64 CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos*, op. cit. 12, párr. 126.

65 Este reconocimiento subyace a lo señalado por la Corte IDH en el caso *Cesti Hurtado v. Perú*, sentencia de 29 de septiembre de 1999, párr. 178.

66 Ver también párrs. 47-63 del mismo informe, Caso 11.430.

67 CADH, artículos 1(1) y 24; PIDCP, artículo 2(1) y 26; CEDH, artículo 14 y artículo 1 de su Protocolo Adicional No.12.

68 ONU, CDH, Observación General No. 18, *La No discriminación*, párr. 7; CEDAW, artículo 1; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 1.1; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 1.1.

69 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-4/84, *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización*, opinión del 19 de enero de 1984, párrs. 53-54; Caso *Karen Atala Riffo y niñas v. Chile*, sentencia de 24 de febrero de 2012, párr. 82.

70 Ver Corte IDH, Caso *Artavia Murillo y otros (“Fecundación in Vitro”) v. Costa Rica*, sentencia de 28 de noviembre de 2012, párr. 286.

Los denunciantes de corrupción tienen **derecho a ser protegidos contra toda forma de discriminación** que sufran por atreverse a hacer dicha revelación. *“Los criterios específicos en virtud de los cuales está prohibido discriminar, según el artículo 1.1 de la Convención Americana, no son un listado taxativo o limitativo sino meramente enunciativo. Por el contrario, la redacción de dicho artículo deja abiertos los criterios con la inclusión del término ‘otra condición social’ [...]”*. (Corte IDH, Caso Karen Atala Riffo y niñas v. Chile, sentencia de 24 de febrero de 2012, párr. 85)

“Los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias.” (Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek v. Paraguay, sentencia de 24 de agosto de 2010, párr. 271)⁷¹

V. UTILIZANDO EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS(AS) DENUNCIANTES DE CORRUPCIÓN

1. Nociones básicas sobre el sistema interamericano

El SIDH es un sistema regional de protección de los derechos humanos que está compuesto por dos órganos: la CIDH y la Corte IDH. Ambos vigilan la forma en que los Estados de la OEA cumplen las obligaciones impuestas por los instrumentos interamericanos de DDHH que han ratificado. La CIDH es un órgano cuasi-judicial que puede conocer de denuncias, dictar medidas cautelares, emitir informes, realizar audiencias, visitas a los Estados y otras actividades de promoción de los derechos. La Corte IDH es un órgano judicial, esto es, un tribunal. Como tal, su principal función es proteger los derechos al resolver contiendas entre Estados y presuntas víctimas, adoptar medidas provisionales y emitir opiniones sobre materias que le han sido consultadas al margen de un litigio.

2. ¿Cómo y para qué utilizar el sistema?

El SIDH permite acceder a herramientas legales que tienen una importante visibilidad y capacidad de incidencia en la conducta de los Estados. Sin embargo, esas herramientas son variadas y el uso de una u otra dependerá de los objetivos que se persigan. Según eso, podrá determinarse cómo utilizar el sistema. Si se está, por ejemplo, ante una situación de peligro inminente que amenaza seriamente la vida o la integridad de un denunciante de corrupción, las medidas cautelares o provisionales resultarán más adecuadas. Si en cambio, se está ante un caso en que las represalias por la denuncia de corrupción se han traducido en violaciones a derechos que no han sido debidamente prevenidas, investigadas, sancionadas y reparadas, las víctimas o sus familiares tendrán buenos motivos para acudir al sistema de peticiones o litigio. Por otra parte, si lo que se quiere es instalar en la agenda del sistema el tema de la protección de los denunciantes, para que ésta sea abordada desde la perspectiva de derechos, entonces podría ser conveniente considerar las audiencias e informes de la CIDH. Si se trata de dar visibilidad pública a una situación, también están disponibles los comunicados de prensa y las solicitudes de información de la CIDH. Las limitaciones del SIDH, tales como tiempos de espera y costos, varían según el mecanismo utilizado. Mientras que todo el proceso de litigio puede durar varios años y costar varios miles de dólares, conseguir una audiencia tiene bajos costos y puede tomar unos pocos meses, en tanto obtener medidas cautelares o provisionales suele ser más rápido y gratis. Muchas veces lo más conveniente es activar varios de estos mecanismos simultáneamente.

3. ¿Qué ventajas ofrece el uso del SIDH para la protección de denunciantes?

Acudir al SIDH puede contribuir, en varios sentidos, a la protección de los denunciantes de corrupción. Cabe destacar que:

1. Por el peso del discurso de derechos y por la visibilidad internacional de los mecanismos del SIDH, su utilización puede vigorizar las demandas de protección a los denunciantes.
2. Algunas de sus herramientas pueden ser especialmente útiles para tomar acciones urgentes que permitan resguardar a los denunciantes que enfrentan amenazas o agresiones graves e inminentes.
3. La variedad e interdependencia de los derechos permite promover un ámbito amplio de protección de los denunciantes, que incluye el resguardo de su persona, su familia, su estatus laboral, entre otros.
4. Por las características de algunos de sus mecanismos, es posible emplazar a los Estados a rendir cuentas y emprender reformas o planes vinculados a la protección de los denunciantes. Esto comprende el desarrollo de políticas públicas e institucionalidad ligada a la prevención y combate de la corrupción, transparencia y acceso a la información pública, campañas educativas, medidas de control sobre programas sociales o de provisión de servicios públicos para cautelar la correcta satisfacción de derechos, entre otras.
5. Por el trabajo que ha desarrollado el SIDH en el campo de las violaciones estructurales a los derechos, su uso puede proveer insumos para evitar que la corrupción estructural profundice la indefensión de los denunciantes.

71 Ver también, Corte IDH, OC-18/03, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, op. cit. 26, párr. 104; Caso Karen Atala Riffo y niñas v. Chile, op. cit. 69, párr. 80.

6. A través del litigio internacional, puede llevarse a una instancia superior casos de represalias a denunciantes que podrían no ser justiciables en el ámbito nacional –sea por los altos estándares de prueba en materia penal, por la ausencia de un marco normativo adecuado, o por situaciones de hecho. Más aún, por esta vía es posible obtener reparaciones dirigidas al denunciante victimizado(a) e incluso a otros potenciales denunciantes.
7. El uso del SIDH, además, puede realzar y reforzar la protección de los grupos más marginados y excluidos, que están expuestos a sufrir con mayor intensidad los efectos de la corrupción y las represalias por su denuncia.

4. Principales mecanismos para resguardar los derechos de los denunciantes

4.1. El uso del litigio: presentación de un caso al sistema interamericano

Esta alternativa permite a los denunciantes de corrupción que han sufrido la violación de sus derechos como consecuencia de conductas que pueden atribuirse al Estado, llevar su caso ante esta instancia internacional y, eventualmente, obtener una declaración de condena y reparaciones respecto del Estado, no de individuos. Esto puede significarle llevar adelante reformas legislativas, implementar políticas públicas, entre otras cosas. El litigio supone seguir dos etapas, una ante la CIDH y otra ante la Corte IDH.

❖ **Trámite ante la CIDH**⁷²: Aquí se inicia la tramitación de un caso. Esto puede darse porque la CIDH da curso a una denuncia que se le ha presentado⁷³ o porque así lo dispone por propia iniciativa.⁷⁴

¿Quién puede presentar la denuncia?: Cualquier individuo, grupo de personas u ONG reconocida legalmente por uno o más Estados de la OEA. Puede interponerse por personas distintas de la víctima, sin necesidad de su consentimiento.

¿Cómo se interpone la petición o denuncia?: Por escrito, ya sea mediante un formulario en línea que dispone la CIDH, o enviándola por correo postal, fax o correo electrónico.

¿De qué violaciones de derechos puede conocer la CIDH?: De aquellas que cometa cualquier Estado miembro de la OEA. Si éste no ha ratificado la CADH, la CIDH conocerá de las violaciones a los derechos reconocidos en la Declaración Americana. Si en cambio ha ratificado la CADH, la CIDH conocerá de las violaciones a los derechos consagrados en ésta y, eventualmente, en otros tratados interamericanos sobre derechos humanos.

¿Qué requisitos debe cumplir la petición para ser admitida a tramitación?:⁷⁵ Quien peticona, el Estado denunciado y los derechos que se alegan violados deben ser los mencionados anteriormente.

Además:

- (1) Deben agotarse los recursos internos: debe demostrarse que antes de dirigirse al SIDH, se acudió a instancias nacionales. La obligación es agotar sólo los (a) recursos de carácter judicial o con capacidad para resolver el asunto, (b) que sean idóneos⁷⁶ y (c) efectivos.⁷⁷ Excepcionalmente, no será necesario agotar los recursos internos cuando en el país no existan las condiciones de debido proceso, o no se haya podido acceder a los recursos o su tramitación tenga un retardo injustificado.⁷⁸
- (2) La denuncia no debe haber sido sometida a otra instancia internacional.
- (3) La denuncia debe interponerse dentro del plazo de 6 meses desde que se notificó la decisión definitiva que agotó el recurso interno, o en un plazo razonable si es que no procediere agotarlo.

La petición debe incluir: los datos personales y de localización del peticionario(a), así como de la(s) presunta(s) víctima(s) y sus familiares; indicación de si se solicita la reserva de identidad de alguna de estas personas y las razones de ello; descripción completa, clara y detallada de cuándo y cómo ocurrieron los hechos que constituirían una violación; indicación del Estado y las autoridades del mismo a los que se considera responsable; indicación de los derechos que se estiman violados; indicación de las instancias o autoridades del Estado a las que se acudió para remediar dicha situación, y en caso que no se haya hecho, las razones de ello; cumplimiento del plazo de seis meses e indicación de si se ha presentado la denuncia ante otro organismo internacional y peticionario sobre la responsabilidad del Estado y las reparaciones.

En cualquier momento del trámite ante la CIDH, es posible llegar a una **Solución Amistosa**: oportunidad para que quienes demandan al Estado negocien con éste las acciones y reparaciones que debe realizar para poner fin al proceso sin llegar a juicio. La CIDH supervisará cualquier acuerdo.

72 CADH, artículos 44-51 y CIDH, Reglamento, artículos 26-47. (Reglamento reformado en el 147º período ordinario de sesiones de la CIDH, celebrado del 8 al 22 de marzo de 2013, entrada en vigor el 1 de agosto de 2013)

73 CADH, artículo 44.

74 CIDH, Reglamento, artículo 24.

75 CADH, artículo 46(1) y CIDH, Reglamento, artículo 28.

76 Sobre cuáles son los recursos idóneos ver, entre otros, Corte IDH, casos *Velásquez Rodríguez, op. cit.*, párr. 64; *De la Masacre de las Dos Erres v. Guatemala*, sentencia de 24 de noviembre de 2009, párr. 107.

77 Sobre la efectividad del recurso, ver *Ibidem*, párrs. 66 y 107 respectivamente.

78 CADH, artículo 46(2).

¿Qué puede hacer la CIDH?: Emitir un informe en que determina si el Estado ha violado o no los derechos humanos a una o más víctimas.⁷⁹ Si concluye que hubo violaciones, hará recomendaciones al Estado, que deberá cumplirlas en un cierto plazo. Si el Estado no las cumple oportunamente, la CIDH tiene 2 opciones: a) publicar el informe y presentarlo a la OEA, b) someter el caso a la Corte IDH.

¿Cuándo podrá someterse el caso ante la Corte IDH?: Una vez que se haya concluido el procedimiento ante la CIDH y ésta lo haya enviado a la Corte. Para esto es necesario que: el Estado demandado haya aceptado la jurisdicción de la Corte y que la mayoría absoluta de la CIDH no se haya opuesto a someter el caso a la Corte. **Sólo la CIDH puede presentar el caso a la Corte.**

❖ Trámite ante la Corte IDH:

A lo largo del juicio se discute si el tribunal es competente para conocer del caso;⁸⁰ cuál es el fondo del asunto (argumentos sobre las violaciones cometidas) y por último, la determinación de responsabilidad y reparaciones mediante una sentencia fundada. El procedimiento comprende tres fases: escrita, oral y deliberación.

I. Fase escrita: Se inicia cuando la CIDH envía a la Corte el informe mencionado arriba. En dos meses la presunta víctima o su representante legal deberán presentar su escrito de demanda (“escrito de solicitudes, argumentos y pruebas”).⁸¹ Lo propio hará el Estado para contestar a sus argumentos y peticiones y, en su caso, cuestionar la competencia de la Corte.⁸² En estos escritos cada parte deberá ofrecer las pruebas.

La Corte, además, tiene mayor flexibilidad para aceptar y valorar las pruebas. Incluso puede, en ciertas circunstancias considerando el contexto, presumir la veracidad de lo alegado por la víctima. Todo esto hace que la vía del litigio en la Corte IDH sea más ventajosa en algunos casos. Por ejemplo, cuando un caso sobre represalias que violan los derechos de un denunciante de corrupción no pueda ser llevado a la justicia penal del Estado, ya sea porque el acto de represalia no constituye delito o porque siéndolo, resulte muy difícil probarlo.

¿Qué pruebas pueden utilizarse?: De todo tipo, documentos, testigos, peritos, y diversos medios tecnológicos o audiovisuales.

¿Quién tiene la carga de la prueba?: No sólo el demandante (presuntas víctimas). También el Estado (demandado) deberá aportar evidencia, particularmente, cuando ésta se encuentre bajo su control. El Estado no podrá descansar en las dificultades probatorias del demandante.

¿De que violaciones puede reclamarse?: De aquellas que puedan atribuirse al Estado y que recaigan sobre uno de los derechos reconocidos en la CADH. También puede alegarse de la violación del derecho a sindicarse y del derecho a la educación consagrados en el Protocolo de San Salvador,⁸³ de violaciones a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y sobre otros tratados respecto de los cuales la Corte se ha declarado competente.⁸⁴

La Corte IDH, en consecuencia, no puede declarar la violación de todo derecho reconocido internacionalmente. **Por ejemplo, no puede hacerlo con respecto al derecho al trabajo. Sin embargo este derecho puede hacerse justiciable ante la Corte si se reclama de una violación del derecho a la igualdad o del debido proceso.** Las represalias laborales que puedan ser planteadas como un acto de discriminación o como la imposición de sanciones sin ser oído, sin fundamento o sin garantías, pueden ser llevadas a la Corte IDH.

II. Fase oral: Se desarrolla a través de una audiencia pública que, en la práctica, puede durar uno o dos días. En esta audiencia prestan declaración la(s) víctima(s), los testigos y peritos que ofrecen ambas partes y que son propuestos, cuestionados y definidos con antelación. En esta etapa los jueces aprecian la prueba directamente. En la misma audiencia, las partes en litigio –víctima(s) y Estado– expondrán sus alegatos finales sobre el caso.

Al explicar los argumentos de hecho y derecho no hay que olvidar referirse a: (1) el contexto en el que ocurren los hechos: eso puede favorecer ciertas presunciones a favor de la víctima e incidir en las reparaciones. **(2) los estándares establecidos por el SIDH** respecto de los derechos en juego, las obligaciones del Estado y las reparaciones.

III. Deliberación: Tras la fase oral, las partes deberán presentar sus alegatos finales escritos. Posteriormente, la Corte entrará a la etapa en que deberá analizar los argumentos y las pruebas presentadas para decidir el caso. Usualmente, la sentencia es dictada luego de seis a nueve meses desde la celebración de la audiencia.⁸⁵

79 CIDH, Reglamento, artículo 44.

80 Esto es, examinar los requisitos de admisibilidad y competencia.

81 Corte IDH, Reglamento, artículos 39 y 40(1).

82 *Ibidem*, artículos 25(2); 41 y 42.

83 Protocolo de San Salvador, artículo 19(6).

84 Este es el caso de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Convención para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará).

85 CEJIL, Guía para Defensores y Defensoras de Derechos Humanos. La protección de los derechos humanos en el sistema interamericano, 2a. Edición actualizada, Argentina, 2012, p. 103.

¿Se necesita abogado(a) para este procedimiento?: Sí.

¿Y qué ocurre si la(s) presunta(s) víctimas no tiene cómo asegurarse esta representación legal?: La Corte IDH dispondrá que se le asigne un Defensor(a) Interamericano(a) –un(a) abogado(a) independiente– sin costo para la(s) víctima(s).⁸⁶ Adicionalmente, si esta última no cuenta con los recursos económicos suficientes para solventar los costos del litigio ante la Corte (por ejemplo, viajes, informes periciales, etc.), puede solicitar **ayuda financiera del Fondo de Asistencia Legal de Víctimas**.⁸⁷ Desde mediados de 2013, esta asistencia y la representación de un(a) Defensor(a) Interamericano(a) también está disponible para la tramitación del caso en el procedimiento ante la CIDH, siempre que la presunta víctima así lo solicite y su caso haya sido declarado admisible.⁸⁸

La sentencia es obligatoria para el Estado. Si el estado es condenado por la violación de los derechos consagrados en la CADH y en otros tratados sobre los que la Corte tiene competencia, ordenará **reparaciones**⁸⁹ en favor de quienes hayan sido identificados y calificados como víctimas. Las reparaciones están orientadas a restablecer, tanto como sea posible, la situación que tenía la(s) víctima(s) antes de ocurrida la violación. Pueden consistir en medidas para restituir los derechos o situación de la víctima, compensarla por el daño moral y material causado, restaurar su valor y dignidad y prevenir la ocurrencia de futuras violaciones.⁹⁰

Ejemplos de reparaciones que pueden obtenerse de la Corte IDH son: restitución del cargo que se desempeñaba o de uno equivalente; indemnizaciones por daños materiales, tales como los gastos ocasionados a la víctima; sueldos o ganancias que se dejaron de percibir a raíz de la violación; indemnizaciones por daño moral o psicológico; tratamiento médico; disculpas públicas; inicio de investigaciones para esclarecer los hechos y sancionar a los responsables individuales; adopción, eliminación o reforma de leyes, campañas de información; capacitación de funcionarios públicos; implementación de políticas públicas y reembolso de las costas y gastos del juicio, entre otras.

4.2. Mecanismos de protección frente a situaciones de riesgo serio e inminente: Medidas Cautelares y Provisionales

Estas medidas han sido concebidas para casos urgentes y graves, con el objeto de evitar que se consume un daño irreparable a las personas, a sus derechos o al objeto de una petición o caso en trámite ante la Comisión o la Corte IDH. Cuando las medidas son decretadas por la CIDH, se llaman **medidas cautelares**, mientras que cuando han sido dispuestas por la Corte IDH se denominan **medidas provisionales**. Si bien ambos tipos de medidas consisten en procedimientos de urgencia creados con fines de protección, sus condiciones de procedencia presentan algunas diferencias.

❖ Medidas Cautelares⁹¹

¿Quién puede solicitarlas y ante qué órgano?: Cualquier persona o grupo de personas puede solicitarlas ante la CIDH para sí misma o para otra(s) persona(s). Para solicitar medidas cautelares no es necesario contar con la representación de un(a) abogado(a) ni se exige ser nacional del Estado respecto al cual se piden. Por otra parte, la CIDH también puede decretarlas de oficio, si a su juicio existen hechos que así lo ameritan.

¿Cómo se presenta la solicitud?: Personalmente, por correo electrónico, vía fax o correo postal.

¿Qué requisitos deben cumplirse?: La existencia de circunstancias de (1) gravedad; (2) urgencia y (3) que pueden derivar en un daño irreparable para los derechos de una persona o de un grupo de personas. Las medidas cautelares pueden pedirse en forma independiente a cualquier petición o caso pendiente.

¿Qué debiera contener, idealmente, la solicitud?:

- A.** Datos personales y de contacto del solicitante y los(as) potenciales beneficiarios(as) o información que permita determinarlos(as). Es conveniente incluir referencias a la condición o estado en que se encuentran las personas en riesgo.

¿Puede pedirse la reserva de identidad del potencial beneficiario frente al Estado?: Sí. Pero debe requerirse expresamente, para que la CIDH lo considere.

- B.** Relación detallada y cronológica de los hechos que motivan la solicitud, incluyendo el contexto en que acontecieron (por ejemplo, conflicto armado, clima de violencia, cuadros de discriminación, estado de emergencia, problemas de impunidad, etc.) y la descripción del tiempo, modo y lugar de las amenazas, hostigamientos o represalias.
- C.** Indicación o constancia de si los hechos fueron denunciados a alguna autoridad interna y de la respuesta recibida o las medidas adoptadas. Si los hechos no se denunciaron internamente, debe explicarse por qué.

⁸⁶ Ver Acuerdo de Entendimiento entre la Corte IDH y la Asociación de Defensorías públicas (AIDEF), 25 de septiembre de 2009; Corte IDH, Reglamento, artículos 2(11) y 37.

⁸⁷ Corte IDH, Reglamento sobre el Funcionamiento del Fondo de Asistencia Legal de Víctimas, artículo 2.

⁸⁸ Acuerdo de Entendimiento entre la CIDH y la AIDEF, 8 de marzo de 2013 y Reglamento Unificado para la Actuación de la AIDEF ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 7 de junio de 2013.

⁸⁹ CADH, artículo 63.

⁹⁰ De ahí que las modalidades de reparación se denominen: medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.

⁹¹ CIDH, Reglamento, artículo 25. Es de notar que esta disposición ha tenido importantes modificaciones en la reforma reglamentaria de 2009 y en la última reforma de 2013.

- D. Mención de los derechos bajo peligro grave e inminente y valoración del riesgo existente. Los derechos protegidos son los consignados en cualquiera de los instrumentos interamericanos.
- E. Indicación de las medidas que se sugiere que sean adoptadas por el Estado (por ejemplo, vigilancia policial, escoltas, instalación de alarmas, traslados o cambios de residencia, inicio de investigaciones serias y exhaustivas, etc.).
- F. En caso que el peticionario(a) sea una persona distinta del potencial beneficiario(a), indicación de la expresa conformidad de este(a) último(a), salvo cuando la ausencia de consentimiento se encuentre justificada.
- G. Si la solicitud está vinculada a una petición o caso sometido a la CIDH, indicación de esta circunstancia y del número de referencia asignado al mismo.

¿Qué pasa si la CIDH decide otorgar las medidas cautelares?: La CIDH se dirigirá al Estado respectivo para que adopte determinadas medidas de protección o prevención. El Estado deberá implementarlas de común acuerdo con los beneficiarios(as) y deberá informar a la CIDH de sobre su implementación. Ésta evaluará periódicamente la mantención de las medidas.

Ejemplo: El 6 de abril de 2009 la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de Inés Yadira Cubero González, en Honduras. En la solicitud de medidas cautelares se alega que la señora Inés Yadira Cubero González **habría sido objeto de un atentado con arma de fuego, presuntamente a raíz de su labor como Presidenta de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción** de la Corporación Municipal de San Pedro Sula y responsable de supervisar procesos administrativos, realizar auditorías públicas y promover denuncias penales en caso de la comisión de algún ilícito por parte de funcionarios públicos. La solicitud indica que el 16 de marzo de 2009 Inés Yadira Cubero se acercaba a su casa de habitación en la ciudad de San Pedro Sula cuando una persona que se desplazaba en una motocicleta sacó un arma de fuego apuntándole directamente. En ese momento salió de la casa un familiar de la señora Cubero, y al observar lo que ocurría, gritó, por lo que el sujeto aceleró la motocicleta y disparó en dos ocasiones contra la señora Inés Yadira Cubero sin lograr herirla. La solicitante indicó que estos hechos fueron denunciados ante la Fiscalía de Delitos Comunes de San Pedro Sula, pero que la señora Inés Yadira Cubero no habría sido informada de los resultados de la investigación ni contaría con medidas de protección. La CIDH solicitó al Estado de Honduras adoptar las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad personal de la beneficiaria, así como informar a la CIDH sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos.

❖ Medidas Provisionales:⁹²

¿Quiénes pueden solicitarlas y ante qué órgano?: Hay que distinguir.

- A. Si las medidas que se solicitan se relacionan con un caso sometido a la Corte: pueden pedir las presuntas víctimas o sus representantes, o bien, la CIDH. También pueden ser dispuestas por la propia Corte IDH, de oficio.⁹³
- B. Si las medidas no se vinculan con un caso sometido a la Corte: sólo puede pedir las la CIDH.⁹⁴

¿Cuándo es particularmente útil solicitar estas medidas?: En todos los casos de extrema gravedad en que se haga necesario adoptar medidas para evitar un daño irreparable a las personas. Pero, especialmente, cuando las medidas cautelares no hayan sido implementadas, no resultaren eficaces o exista una medida cautelar conectada a un caso sometido a la Corte IDH.⁹⁵

¿Qué requisitos deben cumplirse?: Estar ante casos de (1) extrema gravedad y (2) urgencia (3) cuando se haga necesario para evitar daños irreparables a las personas.

¿Cómo se solicitan? A través de cualquier medio de comunicación.

Tanto las medidas cautelares como las provisionales pueden ser usadas para la protección de quienes denuncian actos de corrupción cuando por las represalias o amenazas de represalias se encuentren en grave y serio riesgo de que se les cause un daño irreparable a ellos, a sus familiares, a sus defensores o a sus derechos. Además, estas medidas sirven si es que los denunciantes han sometido una petición ante la CIDH o un caso ante la Corte IDH y como consecuencia de ello, enfrentan también la necesidad de que se les proteja con urgencia.

¿Qué debiera contener, idealmente, la solicitud?: Indicación de los(as) beneficiarios (aunque también aquí puede solicitarse la reserva de su identidad); explicación de las condiciones que hacen del caso en cuestión uno de extrema gravedad y urgencia para evitar daños irreparables a las personas (considerando, como se señaló anteriormente, elementos de contexto, descripción de la forma y tiempo de las amenazas o agresiones y derechos en riesgo o vulnerados); si procediere, explicación acerca de por qué las medidas cautelares han sido insuficientes o inefectivas; e indicación de cuáles son las medidas específicas que se sugiere adoptar.

¿Qué pasa si la Corte IDH decide otorgar las medidas provisionales? El Estado deberá llevarlas a cabo y la Corte dará seguimiento a su implementación, mediante informes enviados por el Estado y observaciones planteadas por los beneficiarios(as) o sus representantes y la CIDH. La Corte podrá acudir a otras fuentes de información e incluso requerir los peritajes e informes que estime oportunos.⁹⁶

⁹² CADH, artículo 63(2); Corte IDH, Reglamento, artículo 27.

⁹³ Corte IDH, Reglamento, artículo 27(1)(3).

⁹⁴ CIDH, artículo 76(1).

⁹⁵ CIDH, Reglamento, artículo 76(a)(b)(c); CEJIL, *op. cit.* 85, p. 130; Centro de Recursos para la Justicia Internacional, *Prevención y Reparación de Violaciones a Derechos Humanos en el Marco Internacional: defensa ante el Sistema interamericano. Manual para Abogados y Defensores*, 2012, p. 26.

⁹⁶ Corte IDH, Reglamento, artículo 27(7) y (8).

Ejemplo de medidas cautelares y provisionales solicitadas en un caso que fue sometido a la Corte IDH y de cómo ellas pueden ser valoradas por la Corte para resolver el caso.

“[A] partir del 18 de octubre de 2002 la Comisión solicitó medidas cautelares a fin de proteger la vida e integridad personal de Luis Enrique Uzcátegui y a partir del 27 de noviembre de 2002 la Corte ordenó, a solicitud de la Comisión, medidas provisionales a su favor. Es razonable, pues, considerar que al momento de la ocurrencia de varios de los hechos de hostigamientos y amenazas, el Estado tenía pleno conocimiento de la situación de riesgo en la cual se encontraba Luis Enrique Uzcátegui, tanto por efecto de las denuncias y medidas de protección solicitadas y ordenadas a nivel interno, como en virtud de las medidas cautelares y provisionales ordenadas [...]”.

4.3. Otras alternativas de incidencia a través de la Comisión Interamericana

4.3.1. Solicitud de información al Estado: De acuerdo al artículo 41 de la CADH y 18 del Estatuto de la CIDH, la CIDH está facultada para solicitar a los gobiernos de la región informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos. En la práctica, esto ha permitido a la CIDH solicitar a los Estados información sobre hechos específicos que afectan los derechos humanos de las personas. En consecuencia, existe la posibilidad de hacer llegar a la CIDH antecedentes sobre vulneraciones a los derechos de denunciantes de corrupción, con el fin que ésta pueda requerir a un Estado información concreta sobre lo que se ha hecho para proteger a estas personas.

Ejemplo del efecto que puede tener la solicitud de información por parte de la CIDH: El 7 de febrero de 2012, la CIDH envió una comunicación al Estado Hondureño, de conformidad con las facultades establecidas en el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la cual le solicitó información acerca de las amenazas de muerte que habrían sufrido Uriel Rodríguez, Itsmania Pineda y Gilda Silvestrucci. La solicitud fue reiterada el 12 de marzo de 2012. El 20 de marzo de 2012 el Estado respondió en lo concerniente a Gilda Silvestrucci. De acuerdo con lo informado por el Estado, desde el levantamiento de la denuncia, el 24 de enero de 2012, se llevaron a cabo una serie de diligencias para investigar el origen de las llamadas amenazantes recibidas por la periodista. [...] respecto a la situación de la periodista Itsmania Pineda Platero, el Estado indicó también que “el Ministerio Público ha llevado a cabo varias diligencias de investigación con el objetivo de poder individualizar la participación de algunas personas, para lo cual se ha tomado declaración de testigos”, y se ha verificado “los avances de la denuncia en la Dirección Nacional de Investigación Criminal (DNIC)”. Finalmente, el Estado informó que Itsmania Pineda Platero cuenta con medidas de protección desde el 5 de marzo de 2010. (CIDH, Informe anual 2012, Capítulo IV, Honduras, párr. 256)

4.3.2. Comunicados de Prensa: la CIDH no utiliza los comunicados de prensa sólo para dar a conocer sus actividades, sino también para desarrollar su deber de vigilancia de los derechos humanos en el hemisferio. Estos comunicados permiten a la CIDH llamar la atención de los Estados sobre situaciones de riesgo o de violación a los derechos que requieren ser abordados con premura. La CIDH ha emitido varias decenas de comunicados de prensa relacionados con la protección de los(as) defensores(as) de derechos humanos.⁹⁷ Lo mismo ha hecho en relación a las agresiones y asesinatos de periodistas.⁹⁸ Dado que existen algunas coincidencias en cuanto a la justificación y a las necesidades de protección de defensores(as) de derechos humanos, periodistas y denunciantes de corrupción, nada impide que este mecanismo pueda ser usado también para resguardar los derechos de estos últimos.

Ejemplo del uso que pueden tener los comunicados de prensa para visibilizar y tomar medidas respecto de los denunciantes de corrupción que son victimizados:

Según la información recibida por la CIDH, el 23 de agosto de 2012 Diego Luiz Barbare Bandeira fue asesinado frente a su domicilio [Sao Paulo, Brasil] con catorce disparos por parte de dos personas no identificadas que huyeron de la escena del crimen en una motocicleta. La información disponible señala que Diego Luiz Barbare Bandeira había realizado denuncias sobre presuntos actos de corrupción y maltratos a los reclusos internados en el Centro de Reclusión Provisional de Caraguatatuba. [...] la Comisión expresó su preocupación por las represalias cometidas contra defensoras y defensores de derechos humanos por realizar actividades de denuncia de actos de corrupción de funcionarios públicos y violaciones de derechos humanos. [...] La CIDH recuerda que es obligación del Estado investigar de oficio hechos de esta naturaleza y sancionar a los responsables. La CIDH insta al Estado a investigar este crimen, esclarecerlo judicialmente y sancionar a los responsables materiales e intelectuales. En tal sentido, la Comisión Interamericana insta al Estado a abrir líneas de investigación que tengan en cuenta si el asesinato de Diego Luiz Barbare Bandeira fue cometido por motivos relacionados con su labor fiscalizadora en la ciudad de Caraguatatuba. [...] (CIDH, Comunicado No. 115/12)

4.3.3. Audiencias:⁹⁹ Estas son algunas de las actividades que la CIDH lleva a cabo durante sus períodos de sesiones. En la práctica, de los tres períodos de sesiones que normalmente se realizan al año, las audiencias se llevan a cabo en el primero y en el último. Uno de los objetivos de las audiencias es la recepción de información relevante y actualizada acerca de la situación de los derechos humanos en uno o más Estados parte de la OEA.¹⁰⁰ Estas audiencias pueden ser **temáticas o de carácter general** y ser convocadas por iniciativa propia de la CIDH o a petición de los interesados(as).¹⁰¹ Por regla general, las audiencias serán públicas, a no ser que circunstancias excepcionales justifiquen su carácter privado.¹⁰²

97 Ver, <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/comunicados/default.asp>

98 Ver a modo de ejemplo, CIDH, Comunicado No. R87/09.

99 CIDH, Reglamento, artículos 61-66.

100 Los otros objetivos son recibir información por parte de los(as) peticionarios(as), de la(s) víctima(s) o del Estado sobre una petición o caso en trámite ante la CIDH o sobre el seguimiento de cumplimiento de recomendaciones o medidas cautelares dispuestas por la CIDH. CIDH, Reglamento, artículo 62.

101 CIDH, Reglamento, artículo 61.

102 CIDH, Reglamento, artículo 68.

La particularidad de las audiencias es que son una vía para tener contacto directo con los(as) comisionados(as) y proporcionarles antecedentes concretos en ciertos temas o problemáticas que a veces no tienen suficiente visibilidad a nivel internacional o bien, para tratar de incidir en cómo el Estado lo maneja internamente. En concreto, puede intentarse que un Estado rinda cuentas sobre un asunto dado o comprometerlo a adoptar un determinado curso de acción en cierta materia. Incluso puede llamarse la atención de una relatoría temática de la CIDH para que se interese en los temas expuestos.¹⁰³ En consecuencia, las audiencias pueden servir tanto para instalar a nivel internacional el tema de la protección de denunciantes en uno o más Estados de la OEA o para que se les inste a adoptar ciertas medidas o políticas específicas en materia de protección de los(as) denunciantes de corrupción.

4.3.4. Informes: La CIDH elabora distintos tipos de informes para el cumplimiento de sus funciones. Entre ellos, **un informe anual, informes de países e informes temáticos**. Respecto de todos ellos, los(as) actores(as) locales pueden jugar un papel relevante, ya sea para suministrar información o para solicitar su elaboración. Estos informes, por tanto, pueden llegar a ser utilizados para llamar la atención o promover la protección de los denunciantes de corrupción en general, en ciertos Estados o en relación a derechos específicos.

- ❖ **Informe Anual:**¹⁰⁴ Está dirigido a la Asamblea General de la OEA y permite dar cuenta de las actividades desarrolladas por la CIDH a lo largo de un año. Entre las diversas actividades y materias que trata, el capítulo IV está dedicado al análisis de la situación de los derechos humanos en Estados donde su observancia presenta mayores dificultades.¹⁰⁵ Cuando un Estado es incluido en este capítulo se transmite una señal de alerta para éste y un llamado de atención para los otros Estados.¹⁰⁶ Las organizaciones dedicadas a la protección de denunciantes de corrupción pueden mantenerse en contacto con la CIDH para proporcionarles materiales o informaciones relevantes e influir así en el contenido del informe anual. Si hay factores estructurales o sistemáticos que favorecen la existencia de corrupción y la represalia de los denunciantes, podría incluso promoverse la inclusión del Estado en el capítulo IV del informe.
- ❖ **Informe sobre un Estado:**¹⁰⁷ En estos informes la CIDH puede abordar la situación de derechos humanos en general, de ciertos derechos o de determinados grupos en un país de la OEA. Junto con un análisis detallado, la CIDH emite recomendaciones al Estado. Estos informes contrastan las normas y prácticas de los Estados con los estándares internacionales sobre derechos humanos, por lo que son una referencia importante a nivel nacional e internacional. Algunos de estos informes se suelen realizar tras una visita in loco a un determinado país. Pero además, las organizaciones interesadas en la protección de denunciantes en un determinado Estado pueden entregar información y/o solicitar la elaboración de uno de estos informes mediante una comunicación escrita o en el marco de una audiencia.
- ❖ **Informe Temático:**¹⁰⁸ La CIDH puede elaborar también informes sobre ciertos derechos específicos o sobre un cierto sector de la población, tanto en uno como en varios Estados de la OEA. Al igual que los informes sobre países, son una importante fuente de información y directrices. Como en el caso anterior, las personas o grupos interesados pueden solicitar a la CIDH –por escrito o durante una audiencia– la elaboración de un informe sobre la forma en que se vulnera algún derecho en particular de la CADH a los denunciantes de actos de corrupción o sobre la situación de los derechos de estas personas.

Ejemplo del uso e impacto de los informes temáticos: En 2011 la CIDH publicó un informe sobre la situación de las personas privadas de libertad. Entre los aspectos tratados en éste, la CIDH identificó la corrupción como uno de los mayores problemas que alimenta la violencia penitenciaria y la violación generalizada de los derechos de los reclusos. En algunos casos, la corrupción al interior de las cárceles se encuentra institucionalizada y las personas privadas de libertad deben pagar por acceder a servicios o enseres mínimos e incluso para no ser agredidas. La CIDH destacó que, por encontrarse bajo custodia y control, los reclusos que denuncian los abusos que padecen son más susceptibles de represalias y actos de retaliación. A este respecto, indicó que “las personas privadas de libertad no deben ser castigadas por haber presentado recursos, peticiones o quejas.” (CIDH, Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, 31 de diciembre de 2011, párr. 243. Ver también párrs. 182-192)

4.3.5. Unidades y Relatorías temáticas y especiales:¹⁰⁹ La CIDH está facultada para establecer distintas relatorías que se abocan al análisis y monitoreo de temas específicos, particularmente sobre aquellos grupos que se encuentran más expuestos a violaciones de derechos humanos. Cuando estas relatorías se encuentran a cargo de un miembro de la CIDH, se llaman **relatorías temáticas**. Cuando, en cambio, están a cargo de un(a) experto(a) independiente, reciben el nombre de **relatoría especial**. Actualmente existen siete relatorías temáticas, una relatoría especial (para la libertad de expresión) y dos unidades.

103 CEJIL, *op. cit.* 85, p. 142.

104 CADH, artículo 41(g) y CIDH, Reglamento, artículo 59.

105 Los criterios para considerar la inclusión de un Estado en este capítulo fueron elaborados por la propia CIDH y recientemente incluidos en su reglamento. Ver Reglamento, artículo 59 incisos 5 a 9.

106 CEJIL, *op. cit.* 85, p. 144.

107 CADH, artículo 41 (a) y (c); CIDH, Reglamento, artículo 60.

108 *Idem.*

109 CIDH, Reglamento, artículo 15. Es de observar que, además de las relatorías mencionadas, la CIDH ha establecido relatores para los países de la OEA, ver Reglamento, artículo 15 (2).

Para el resguardo de los derechos de los(as) denunciante(s) de corrupción, resulta especialmente importante el trabajo de:

- A. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión
- B. La Relatoría sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos

Algunos casos sobre represalias a los denunciante(s) de corrupción pueden ser abordados como una violación de la libertad de expresión y/o como un acto de hostigamiento hacia personas que contribuyen a la promoción de los derechos humanos. Por ello, los estándares y actividades que desarrollan estas relatorías pueden ser útiles para la protección de denunciante(s) de corrupción.

Ambas relatorías pueden ser contactadas por las organizaciones locales para transmitirles informaciones o solicitudes en relación a la protección de denunciante(s), las cuales pueden ser materia de un comunicado de prensa, un informe, una audiencia, una visita a un Estado o alguna otra actividad de promoción de los derechos de estas personas. Para ello será necesario conectar la protección de denunciante(s) con la garantía de la libertad de expresión y/o con la defensa de derechos humanos, según el caso. Ambas relatorías ya se han pronunciado sobre casos o situaciones que afectan a denunciante(s) de corrupción.¹¹⁰

VI. CONCLUSIÓN

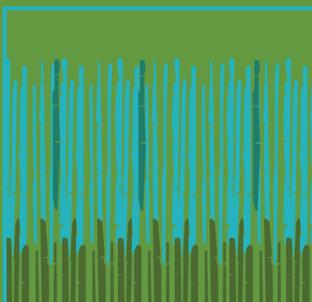
La presente guía se inscribe en el marco de un progresivo esfuerzo a nivel regional por abordar la protección de los denunciante(s) de corrupción; tema que hasta antes de la dictación de la Ley Modelo de la OEA permanecía como una deuda pendiente. Con miras a complementar dicha iniciativa, esta guía permite ilustrar a las diversas organizaciones vinculadas a la lucha contra la corrupción y a la defensa de los derechos, así como a la sociedad civil en general, que el SIDH también puede cumplir una importante labor en este ámbito. El SIDH, a pesar de sus limitaciones, puede ser una alternativa para quienes sufren la violación de sus derechos por no callar frente a las prácticas de corrupción, cuando la institucionalidad nacional no logra ofrecer respuestas adecuadas. Además de las ventajas ya comentadas en esta guía, acudir al SIDH para la protección de denunciante(s) puede hacer que esta temática permee el propio SIDH, haciendo que sus órganos de control se vean llamados a avanzar en el desarrollo de estándares aplicables a esta materia. Esto, a su vez, podrá mejorar las perspectivas de protección de los denunciante(s) a nivel nacional e internacional. En este sentido, el camino transitado por el sistema europeo de protección a los derechos humanos es un importante referente. La Corte Europea ya ha resuelto casos¹¹¹ relacionados con la protección de denunciante(s) de corrupción y nada obsta a que algo similar ocurra a futuro con la Corte Interamericana.

El SIDH, operativo desde hace décadas, se ha caracterizado por su capacidad para responder a las problemáticas impuestas por los procesos sociales y políticos vividos en la región. Por ello, y en vista del contexto internacional de creciente empoderamiento ciudadano y de intensas demandas por mayor democratización, participación y transparencia, estrategias como las aquí propuestas pueden ser una apuesta valiosa. Esperamos que la presente guía efectivamente aporte en esa dirección y sirva a la mejor protección de quienes denuncian actos de corrupción en nuestra región.



110 Ver, entre otros, CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comunicado de Prensa R123/11, 21 de noviembre de 2011; *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos*, op. cit. 12 párr. 295.

111 Ver *supra* nota 56.



Centro de Derechos Humanos
Facultad de Derecho de la Universidad de Chile

Santiago de Chile
Pío Nono 1, Providencia
Teléfono (56)(2) 2978 52 71
www.cdh.uchile.cl
cdh@derecho.uchile.cl