

CLAROSCUROS DE LA GARANTÍA DEL DERECHO HUMANO DE PROTECCIÓN DE DENUNCIANTES DE ACTOS DE CORRUPCIÓN (WHISTLEBLOWERS) A TRAVÉS DE LA POLÍTICA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DE VERACRUZ.

LIGHTS AND SHADOWS OF THE GUARANTEE OF THE HUMAN RIGHT TO PROTECTION FOR WHISTLEBLOWERS OF ACTS OF CORRUPTION THROUGH THE STATE ANTICORRUPTION POLICY OF VERACRUZ.

ARTURO MIGUEL CHÍPULI CASTILLO¹

RESUMEN: Los Sistemas Estatales constituyen uno de los pilares del Sistema Nacional Anticorrupción, derivado de lo cual existe la obligación de las Entidades Federativas de desarrollar estos sistemas y las políticas estatales anticorrupción correspondientes. En diciembre de 2021, se publicó la Política Estatal Anticorrupción del Estado de Veracruz, la cual se plantea como un instrumento para la problematización del fenómeno de la corrupción, así como su diagnóstico, las prioridades mínimas y las líneas de acción que orientan la actuación de los integrantes del sistema local anticorrupción. Dado que la protección de denunciantes, no solo representa un elemento medular de toda política anticorrupción, sino también un derecho humano, el presente texto analiza el grado de cumplimiento de las obligaciones establecidas por el derecho internacional de los derechos humanos en la Política Estatal Anticorrupción de Veracruz.

¹ Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana, Maestro en Derecho Constitucional y Juicio de Amparo por la Universidad de Xalapa, Maestro en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) México. Investigador Nacional Nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Actualmente se desempeña como Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana. achipuli@uv.mx. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8808-3311>

PALABRAS CLAVE: *Política Anticorrupción, Políticas Públicas, Derechos Humanos, Denunciantes de Irregularidades.*

ABSTRACT: The local Systems constitute one of the pillars of the National Anticorruption System, derived from which there is an obligation for the Federal Entities to develop these systems and the corresponding state anticorruption policies. In December 2021, the Local Anticorruption Policy of the State of Veracruz is published, which is proposed as an instrument for problematizing the phenomenon of corruption, as well as its diagnosis, minimum priorities and lines of action that guide the actions of the members of the Local Anticorruption System of the State of Veracruz. Given that the protection of whistleblowers not only represents a core element of any anti-corruption policy, but also a human right, this text analyzes the degree of compliance with the obligations established by international human rights law in the State Anti-Corruption Policy of Veracruz.

KEYWORDS: *Anticorruption policy, public policies, human rights, whistleblowers*

SUMARIO: I. Introducción; II. Metodología; III. Derechos Humanos y Corrupción; IV. El Derecho Humano de Protección de Denunciantes de Actos de Corrupción; V. La Política Estatal Anticorrupción de Veracruz (2021); VI. Conclusiones; VII. Fuentes de Consulta.

1. INTRODUCCIÓN.

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) puede definirse como un mecanismo de coordinación de las distintas autoridades que integran a los tres órdenes de gobierno que tienen la responsabilidad de promover la rendición de cuentas y el combate a la corrupción en el quehacer público. De ahí que el objetivo de su creación fue dotar de eficacia el trabajo de las instituciones en mate-

ria de prevención, investigación, detección y sanción de las faltas administrativas o los delitos relacionados con hechos de corrupción; así como en la vigilancia y control de la forma en que las demás instituciones del gobierno ejercen los recursos públicos que se les asignan². En este sentido, el SNA surge como un esfuerzo centralizador y de homologación de prácticas de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, a través de la vinculación de las responsabilidades de los gobiernos estatales con las del gobierno federal, para limitar, desde la planeación, los espacios de discrecionalidad para que el combate a la corrupción este garantizado independientemente de las personas que ocupen los cargos públicos³.

El 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción. Dicho decreto trajo consigo importantes cambios en el régimen constitucional y legal del combate a la corrupción en México, las cuales tuvieron como antecedente un conjunto importante de iniciativas de distintos grupos parlamentarios, las cuales se discutieron en el Congreso de la Unión, de la mano de la participación de académicos y representantes de organizaciones civiles especializadas en temas de transparencia y rendición de cuentas, las cuales jugaron un importante rol en el diseño del nuevo sistema anticorrupción.

Principalmente, el artículo 113 de la Carta Magna fue modificado con el fin de definir al SNA, establecer su integración, funciones y atribuciones básicas, así como incluir a los Sistemas Locales Anticorrupción. Asimismo, y en complemento de lo anterior, se creó la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), la

² *Sistema Nacional Anticorrupción y el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos*, México, ETHOS-USAID, 2017, p. 9

³ José Galindo y Alberto Olvera, “Introducción” en José Galindo y Alberto Olvera (coords.), *Narrativas de los sistemas estatales anticorrupción en México: Reflexiones desde lo local*, México, UV, 2020, p. 14.

cual detalla los elementos consagrados en el citado precepto constitucional, a la vez que establece “las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México”, a fin de que “las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción” (artículo 1º). Por su parte, en la fracción IV de su artículo 7, se afirma que uno de los cuatro pilares del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) lo constituyen los Sistemas Estatales Anticorrupción (SEA). La creación de estas instancias locales quedó contemplada en la modificación al artículo 116 constitucional, en donde se sentaron las bases para replicar el SNA en las entidades federativas, bajo un diseño con alto grado de autonomía local frente al gobierno e instituciones federales⁴. Estos sistemas locales, de conformidad con el artículo 36 de la misma ley, se integran y funcionan con base en la legislación que las entidades federativas emitan para tales efectos, y las cuales serán equivalentes a las otorgadas al Sistema Nacional.

En el marco de esta disposición, el 9 de diciembre de 2021 se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz la Política Estatal Anticorrupción (PEAV), la cual se plantea como un instrumento para la problematización del fenómeno de la corrupción, así como su diagnóstico, las prioridades mínimas y las líneas de acción que orientan la actuación de los integrantes del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Veracruz (SEAVÉR)⁵. Derivado de lo anterior, el programa de política pública anticorrupción se desglosa en cuatro ejes estratégicos y cuarenta prioridades, las cuales se integran a su vez, por un conjunto significativo de acciones y responsables para su implementación.

Asimismo, el PEAV señala cuatro principios transversales fundamentales que deben incidir durante todo el proceso de la política,

⁴ *Ibidem*, p. 10

⁵ *Política Estatal Anticorrupción del Estado de Veracruz*, publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el día 9 de diciembre de 2021, p. 11.

dentro de los cuales encontramos a la coordinación interinstitucional, el gobierno abierto y la participación social, el desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico; y los derechos humanos. Estos últimos, son el objeto del presente trabajo, toda vez que la PEAV asume un compromiso en la garantía efectiva de los mismos en el contexto del combate a la corrupción, mismos que se deben ver reflejados en estrategias y acciones concretas.

En este sentido, uno de los derechos humanos que se encuentra íntimamente relacionado a toda política anticorrupción es la protección de denunciantes (*whistleblowers*), el cual constituye, por un lado, una de las estrategias más eficaces en el marco de la lucha contra este fenómeno, incentivando la denuncia a la vez que se establecen mecanismos institucionales para canalizar las mismas; y por el otro, garantiza un conjunto significativo de subderechos⁶ vinculados con el derecho de acceso a la información y la libertad de expresión. De ahí que, su relevancia no solo se traduce en términos de eficacia y eficiencia en el marco de las políticas anticorrupción, sino también en el cumplimiento de las obligaciones que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) consagra para los derechos humanos antes referidos.

Por ello, el presente texto parte de la siguiente pregunta: ¿Cuál es el grado de cumplimiento/incumplimiento de la PEAV respecto de los estándares internacionales del derecho humano de protección de denunciantes de actos de corrupción? Con base en dicha pregunta, el argumento central que se sostiene es que, a pesar de observar prioridades y líneas de acción referentes a este derecho, la PEAV observa un cumplimiento bajo de las obligaciones contem-

⁶ Se trata de “los factores integrantes de cada uno de los derechos humanos, algunos puntualmente precisados en los tratados y otros fruto del desarrollo del *corpus iuris* internacional. En consecuencia, se trata de una lista abierta para satisfacer las necesidades que los cambios políticos, sociales y económicos imponen a las personas”. Sandra Serrano y Luis Daniel Vázquez, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*. México, Flacso-México, 2013, p. 54.

pladas por el DIDH.

En atención a lo anterior, el presente texto se divide en cuatro apartados. El primero, aborda lo referente a la corrupción y su relación con los derechos humanos. El segundo, por su parte, se ciñe a explicar de forma general en que consiste el derecho humano de protección de denunciantes de actos de corrupción, así como su marco de obligaciones. El tercero, desarrolla un breve esbozo del contenido de la PEAV, sus prioridades, estrategias y líneas de acción, así como el grado de garantía del derecho humano de protección de denunciantes.

II. METODOLOGÍA.

Para el logro del objetivo arriba planteado fue necesario recurrir de forma parcial a la metodología del enfoque de derechos humanos. Este enfoque se funda en dos pilares: los estándares internacionales⁷ de los derechos humanos, a partir de las normas de *hard* y *soft law* del DIDH; y de los elementos transversales, los cuales refieren a un conjunto de principios, tales como el principio de igualdad, la perspectiva de género, la participación, entre otros, que deben estar presentes en la implementación de todo mecanismo de exigibilidad. Con fundamento en lo anterior, el presente texto recurrió a los estándares internacionales del derecho en estudio, construido a partir de las obligaciones contenidas en las diversas fuentes que integran al DIDH⁸,

⁷ Los Estándares Internacionales parten de la base de que el DIDH representa un marco conceptual que es aceptado por la comunidad internacional y que puede ofrecer un sistema coherente de principios y reglas que contribuye a definir con mayor precisión las obligaciones de los Estados frente a los DDHH. Víctor Abramovich, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y política de desarrollo”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 88 (2006), Santiago, pp. 35-50

⁸ El DIDH se encuentra integrado por instituciones y órganos de diversa naturaleza que encuentran sus fuentes (*corpus iuris*) dentro de una diversidad de sistemas, los cuales operan en muchas ocasiones de manera simultánea. De acuerdo con O’Don-

así como de las convenciones internacionales anticorrupción, de donde se extraen 18 componentes obligacionales. Posteriormente, y a partir del marco de conductas señaladas, se examinó el contenido de la PEAV, con la finalidad de dilucidar el grado de incidencia del marco internacional de obligaciones en materia de protección de denunciantes en el diseño del referido programa de política pública local.

III. DERECHOS HUMANOS Y CORRUPCIÓN.

Corrupción y derechos humanos representan dos tópicos ampliamente estudiados, tanto por la ciencia jurídica como por múltiples disciplinas (como la economía, la ciencia política, entre otras), que han permitido un abordaje amplio, desde múltiples enfoques, así como el desarrollo progresivo de cada uno en lo particular. Sin embargo, llama la atención que los vínculos y relaciones que existen entre ambas figuras son parte de un desarrollo reciente, sobre todo a partir de los primeros años del siglo XXI⁹. Uno de los trabajos pioneros respecto de tales relaciones, desarrollado por un mandato internacional de protección de los derechos humanos, es el documento titulado “La corrupción y sus repercusiones en el disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales”, elaborado por la Comisión de Derechos Huma-

nell, la tipología de los instrumentos internacionales parte de tres grandes categorías: a) Las grandes declaraciones de 1948, b) los grandes tratados universales y regionales; y c) los demás instrumentos sobre derechos humanos. En la práctica, estas fuentes se interconectan y operan de forma conjunta, de ahí que para poder advertir con mayor claridad las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, es importante realizar una lectura transversal de las obligaciones expresadas en las distintas fuentes que componen a los diversos sistemas internacionales de protección (universal, interamericano, europeo, africano). Daniel O’Donnell, *Derecho Internacional de los derechos humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los Sistemas Universal e Interamericano*, México, OACNUDH y TSJDF, 2012.

⁹ Claudio Nash *et al.*, *Corrupción y Derechos Humanos: Una mirada desde la jurisprudencia de las Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2014, p. 25.

nos de Naciones Unidas en 2003. Dicho documento advierte que:

(...) el disfrute de todo tipo de derechos, ya sean económicos, sociales y culturales o civiles y políticos, está gravemente restringido por el fenómeno de la corrupción... (Por lo cual resulta necesario) contribuir a promover la transparencia, la exigencia de responsabilidades y el buen gobierno en los Estados Miembros de las Naciones Unidas que permita el disfrute de todos los derechos humanos posibles ¹⁰.

A partir de este punto, los órganos que integran al sistema universal y los sistemas regionales de protección de los derechos humanos han asumido un rol activo para evidenciar las consecuencias negativas¹¹ de la corrupción sobre tales derechos. En el contexto regional, el sistema interamericano de derechos humanos (al cual pertenece México), sobre todo a través del trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha puesto en evidencia los efectos adversos del fenómeno de la corrupción sobre los derechos humanos¹² en sus informes temáticos y por países. Al respecto, en el Tercer Informe sobre la Situación de Derechos Hu-

¹⁰ Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. La corrupción y sus repercusiones en el disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales. Documento de trabajo presentado por la Sra. Christy Mbonu de conformidad con la decisión 2002/106 de la Subcomisión. 14 de mayo de 2003. E/CN.4/Sub.2/2003/18, párrs. 3 y 24.

¹¹ El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas refiere que la utilización del término “consecuencias negativas en los derechos humanos” es mucho más amplio que el de “vulneración de derechos humanos”, y tiene como propósito establecer que las medidas de lucha contra la corrupción deben tener en cuenta todos los tipos de consecuencias negativas derivadas de ella. Consejo de Derechos Humanos (CDH), “Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos”. A/HRC/28/73 del 5 de enero de 2015, párr. 21.

¹² Arturo Chipuli, “El Derecho Humano de Protección de Denunciantes de Corrupción a través de la Política Pública en México (2013-2019)”, en *Revista Española de la Transparencia*, número 11 (2020), España, p. 171.

manos en Paraguay de 2001, la CIDH resaltaba que: El fenómeno de la corrupción no sólo atañe a la legitimidad de las instituciones públicas, a la sociedad, al desarrollo integral de los pueblos y a los demás aspectos de carácter más general mencionados, sino que tiene además un impacto específico en el disfrute efectivo de los derechos humanos de las sociedades en lo general. Asimismo, resaltó los vínculos de la corrupción con la impunidad, y sus consecuencias directas sobre el disfrute de los derechos civiles, particularmente las garantías procesales, pero también sobre los derechos sociales, el principio de igualdad y no discriminación, entre otros¹³.

De lo anterior se hace patente que la corrupción representa un fenómeno complejo, con múltiples formas y expresiones, que varían en razón del contexto, por lo cual resulta sumamente difícil enumerar todos los derechos humanos que pueden verse vulnerados por los actos de corrupción¹⁴. Al respecto, una interesante tipología de las posibles violaciones a los derechos humanos originadas por la corrupción ha sido construida por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Para este órgano del sistema universal de derechos humanos, existen al menos tres tipos de consecuencias negativas sobre los derechos humanos: a) Consecuencias negativas individuales, b) Consecuencias negativas colectivas; y c) Consecuencias negativas generales¹⁵. Las primeras se refieren a las violaciones de los derechos humanos de la persona afectada por la corrupción, y pueden ser directas o indirectas. Las segundas, refieren que “la corrupción puede afectar a grupos específicos e identificables de

¹³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Tercer Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Paraguay. 2001. OEA. OEA/Ser./L/VII. 110. Doc. 52: Capítulo II. G. Párr. 45.

¹⁴ Arturo Chipuli, “Corrupción y derechos humanos: una visión desde el ámbito municipal”, en Huerta, T., 500 años del municipio en México. Perspectivas multidisciplinarias, México, UDG, 2019, p. 145.

¹⁵ CDH, *op. cit.*, párr. 20.

personas”¹⁶, donde puede advertirse que los grupos vulnerables son quienes se ven particularmente afectados por la corrupción¹⁷. Finalmente, la tercera de estas relaciones, implica las afectaciones que la corrupción puede tener sobre toda la sociedad, en sentido nacional o internacional, cuyos aspectos principales se centran en dos cuestiones: las afectaciones sobre los recursos financieros y económicos, y el orden democrático y estado de derecho¹⁸.

A lo anterior cabe sumar que, más allá de señalar las relaciones que existen entre ambos conceptos y exponer las consecuencias negativas de la corrupción sobre los derechos humanos, los mandatos internacionales de protección han señalado la necesidad de integrar, en las políticas nacionales y subnacionales anticorrupción, el enfoque de derechos humanos, con la finalidad de que las estrategias de combate a la corrupción se diseñen e implementen con base en los estándares y elementos transversales de los derechos humanos. Esto en virtud de que, a diferencia del enfoque tradicional, la perspectiva basada en derechos pone a la persona y su dignidad humana en el centro de la política pública.

Esta evolución e integración de agendas ha supuesto importantes avances en la acción pública anticorrupción, motivando la inclusión progresiva de los principios y herramientas de los derechos humanos en la construcción de sus estrategias. Al respecto, en el siguiente apartado se abordara a la protección de denunciantes de actos de corrupción como una de las estrategias más exitosas en materia anticorrupción, a la vez que constituye un derecho humano integrado por múltiples obligaciones para el Estado.

¹⁶ *idem*

¹⁷ Chipuli, corrupción y... cit, p. 145

¹⁸ CDH, *op. cit.*, párr. 20.

IV. EL DERECHO HUMANO DE PROTECCIÓN DE DENUNCIANTES DE ACTOS DE CORRUPCIÓN.

El término *whistleblower*¹⁹ no cuenta con una definición unívoca, sin embargo, es utilizada comúnmente para referirse a las personas que denuncian, alertan o informan de actos irregulares o de corrupción²⁰. En México, y sobre todo a partir de la política nacional de combate a la corrupción de 2019, se ha preferido adoptar el concepto de “alertador”²¹, y en el ámbito del sistema interamericano, a partir del desarrollo de estándares internacionales en la materia, se ha optado por el término “denunciante”. Sin menoscabo de cualquiera de los conceptos antes señalados, en el presente trabajo se usará preferentemente este último. En consecuencia, se reputa como denunciante de actos de corrupción a toda aquella persona que, de buena fe, denuncia a las autoridades competentes hechos relacionados con actos de corrupción²².

El papel de estas personas en las políticas anticorrupción ha sido fundamental e incluso considerado como una de las estrategias más exitosas en el combate a la corrupción estructural, configurándose como un mecanismo que, por un lado, promueve la rendición de

¹⁹ Pérez Triviño señala que el término inglés *whistleblowing* “...nace de la similitud con el típico policía británico que hacía silbar (*to blow*) el silbato (*the whistle*) cuando percibía que se estaba cometiendo algún delito”. José Luis Pérez Triviño, “Whistleblowing y la lucha contra la corrupción en el deporte”, en Millán Garrido, A., *Derecho del fútbol: principios y normatividad*, España, Reus, 2018, p. 122

²⁰ Chipuli, el derecho humano... cit, p. 163

²¹ Benítez afirma que la imagen del *whistleblower* como “alertador” es más adecuada y positiva, pues conlleva una connotación vinculada con una actuación ética y responsable, en pro del interés general y el bien común, que de alguna manera recuerda las virtudes de sus orígenes anglosajones, donde se reconoce la labor de las personas que informan sobre actos ilícitos o deshonestos. Enrique Benítez, “El Control Externo y el *whistleblowing* (canales de denuncia)”, en *Revista Española de Control Externo*, 59, 2018, p. 14

²² Claudio Nash *et al*, 2013. *Guía para la utilización del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en la protección de los denunciantes de actos de corrupción*. Chile: Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho, p. 10

cuentas en el sector público y privado²³, y por el otro, permite la consolidación de la democracia y el Estado de derecho. En este sentido, puede afirmarse que se trata de un medio para promover tres cuestiones primordiales: la rendición de cuentas en el sector público (al permitir, tanto la revelación de información que resulta crítica para la vida pública, como para la divulgación de información sobre malas conductas al interior de las organizaciones), establecer un marco de protección a la persona frente a sanciones y amenazas de todo tipo; y como herramienta de mejora de la gestión interna de las organizaciones (estableciendo mecanismos de rendición de cuentas y alertas tempranas)²⁴.

De lo antes señalado se destacan dos cuestiones: primero, la inclusión progresiva de esta figura en los convenios y tratados internacionales en materia anticorrupción, así como en las estrategias nacionales, ha sido una tendencia que cada vez cuenta con mayor fuerza y apoyo para incentivar la denuncia de actos de corrupción en el ámbito público y privado²⁵. Segundo, la íntima relación que existe entre la figura de los *whistleblowers*, la libertad de expresión y el derecho a la información. Sobre este segundo punto resulta importante detenerse, pues del mismo se desprende que los denunciantes cumplen un rol fundamental en el ejercicio de tales derechos y la necesidad de que el Estado les brinde protección.

Respecto de la libertad de expresión, cabe resaltar que las personas que denuncian desarrollan un ejercicio de esta libertad en sus dos dimensiones (individual y social): Por un lado, las personas tienen derecho a expresar, difundir o comunicar todo tipo de ideas,

²³ Irma Sandoval, “Papel de los informantes internos (*Whistleblowers*) en el combate a la corrupción”, en Méndez-Silva, R., *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*. México, UNAM, p. 200

²⁴ David Banisar, “Whistleblowing: International Standards and Developments” en Sandoval, I., *Corruption and Transparency: Debating the frontiers between State, Market and Society*, Washington, UNAM-World Bank –Institute for Social Research, 2011.

²⁵ Chipuli, el derecho humano... cit, p. 164

informaciones u opiniones (dimensión individual); por el otro, todas las personas tienen derecho a recibir, buscar y acceder a todo tipo de expresiones, informaciones u opiniones (dimensión social)²⁶. En este sentido se han pronunciado las principales fuentes de los sistemas universal (artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) e interamericano (Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)²⁷.

Por su parte, y con relación al derecho de acceso a la información pública, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha resaltado la necesidad de proteger a los denunciantes de actos de corrupción contra toda conducta que busque impedir, inhibir o castigar el derecho de las personas a comunicar y revelar actos de corrupción, o en su caso, restringen el acceso del público a conocer sobre los mismos²⁸.

En este sentido, la Comisión ha considerado fundamental incluir a la protección de denunciantes dentro de los estándares regionales para la garantía efectiva del citado derecho²⁹. Así, en el caso *Herrera Ulloa contra Costa Rica*, el citado órgano de derechos humanos expresó que: “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”³⁰. En vista de lo anterior, los Estados deben garantizar la protección de denunciantes de actos de

²⁶ Nash, *Guía para...* Cit, p. 10

²⁷ Chipuli, *el derecho humano...* cit, p. 168

²⁸ *Ibidem*, p. 168

²⁹ CIDH, *Op. Cit.*, Párr. 57.

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Herrera Ulloa contra Costa Rica*. 2004. Párrafo 127. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf

corrupción frente a sanciones legales, administrativas o laborales³¹, así como a la imposición de normativas que prohíban o limitan la divulgación de información. Sobre todo, y tomando en consideración la situación de especial vulnerabilidad en que se encuentran, la falta de protección se impone como una barrera que obstaculiza y desincentiva la denuncia de actos ilícitos o arbitrarios al interior de las organizaciones, lo cual no solo contribuye a la cifra negra y a la impunidad de los actos corruptos, sino que en muchos casos los expone a la vulneración de sus derechos y los de sus familias.

Con base en lo anterior, la importancia de establecer la protección de denunciantes de actos de corrupción radica, primero, en el valor significativo y la utilidad en la vida pública de la información que revelan estas personas; segundo, porque los denunciantes suelen enfrentar diversas formas de represalias, las cuales los ponen en situación de peligro y vulnerabilidad³²; y tercero, la falta de protección de los denunciantes incide en los derechos fundamentales de los ciudadanos, concretamente en la libertad de expresión, pero también en otros derechos, como por ejemplo, los derechos de los medios de comunicación, los derechos laborales, el derecho a la privacidad y la vida familiar, y el derecho a una buena administración³³.

En este sentido, la protección de los denunciantes de actos de corrupción, deja de ser solamente una herramienta en materia anticorrupción, y empieza a ser abordada como un derecho humano autónomo que conlleva la obligación del Estado de garantizar la protección de las personas denunciantes y sus familias frente a re-

³¹ Organización de Estados Americanos (OEA). *Declaración Conjunta de los Relatores para la Libertad de Expresión sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto*. 2004.

³² Nash, Guía para...cit, p. 9

³³ Carmen Rodríguez, “La protección de los informantes – whistleblowers – y las garantías de los investigados. Análisis de la propuesta de directiva de la Unión Europea y en España de la Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes”, en *Revista de Estudios Europeos*, Extra 1, 2019, p. 227

presalias que buscan desincentivar, prohibir o limitar la divulgación de información a través de medidas institucionales (tales como normativas que contienen sanciones legales, administrativas o laborales) o extra institucionales (como amenazas, hostigamiento o tratos injustificados).

La trascendencia de considerar a la protección de denunciantes de corrupción como un derecho humano radica primordialmente en la necesidad de establecer un conjunto de obligaciones y conductas exigibles a los Estados que permitan la adecuada garantía de los derechos del denunciante, en su dimensión individual (brindándole salvaguardas ante la posible vulneración de su integridad física, psicológica, económica, laboral, etc.) y social (como eslabón en la garantía del derecho del público a saber, tutelando el interés público en un gobierno o gestión adecuada). En este sentido, las obligaciones en materia de derechos humanos son aquellas que “recorren a todos y cada uno de los derechos, las relaciones entre ellos y determinan la actividad estatal... son el mapa que nos permite ubicar las conductas exigibles tanto respecto de casos particulares como en relación a la adopción de medidas y de legislación”³⁴. Estas obligaciones pueden ser de diversa naturaleza, clasificándose en: obligaciones generales, principios de aplicación, elementos institucionales y deberes³⁵. Para efectos del presente trabajo y del análisis del derecho humano en estudio, se pondrá énfasis en las primeras: las obligaciones generales, las cuales se dividen en cuatro tipos específicos: respeto, protección, garantía y promoción.

La obligación de respeto es la más básica e inmediata, ya que se cumple mediante abstenciones y, a contrario sensu, se incumple por acciones, es decir, la obligación consiste en no interferir o poner en peligro los derechos. La obligación de proteger constituye una conducta de carácter positivo para la creación del marco jurídico y las

³⁴ Serrano y Vázquez, *Op. Cit.*, Pp. 49 y 50

³⁵ *Idem*

instituciones necesarias para prevenir las violaciones, y en su caso, hacer exigibles los derechos frente a la conculcación de los mismos³⁶. Respecto de la obligación de garantía, ésta tiene por objetivo mantener el disfrute de un derecho humano y mejorarlo, de ahí que se trate de una obligación positiva para organizar el aparato estatal y asegurar la capacidad de disfrute del derecho mediante la remoción de obstáculos y provisión de recursos. Finalmente, la obligación de promover implica el suministro de información sobre los derechos, su ejercicio y exigibilidad, así como las tareas de sensibilización necesarias para que las personas los respeten y los promuevan³⁷.

Estas obligaciones se desprenden del *corpus iuris* internacional de los derechos humanos (principalmente del derecho de acceso a la información pública), y permiten tener un marco de referencia para la garantía de los derechos de las personas denunciantes y sus familias, al tiempo que permite detectar vicios, obstáculos y campos de oportunidad en las estrategias nacionales anticorrupción implementadas³⁸. En complemento de lo anterior, y dado que el DIDH mantiene un desarrollo aún muy limitado respecto de este derecho, es menester recurrir al derecho internacional anticorrupción, el cual ha establecido parámetros más concretos respecto de las obligaciones de los Estados en la protección de los denunciantes de actos de corrupción³⁹.

³⁶ Idem

³⁷ Ibidem, pp. 61-81

³⁸ Chipuli, el derecho humano... cit, p. 166

³⁹ Si bien los tratados internacionales anticorrupción no son, *per se*, tratados sobre derechos humanos, bien vale la pena recordar que, tal y como afirma Novoa, estas convenciones “establecen disposiciones normativas referidas a la investigación y sanción de delitos de corrupción... (estableciendo) obligaciones para los Estados parte”. Aunado a lo anterior, la autora en cita sostiene que existen en los convenios anticorrupción disposiciones que permiten inferir los vínculos con los derechos humanos, afirmando que su objeto y fin es la protección y garantía de la dignidad humana a través de la prevención y sanción de actos de corrupción. Novoa, Y.L., 2016. “¿Son las convenciones de lucha contra la corrupción tratados de derechos humanos?”, Themis:

Al respecto, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) ha señalado, en su artículo 33, que cada Estado: (...) considerará la posibilidad de incorporar en su ordenamiento jurídico interno medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con delitos tipificados con arreglo a la presente Convención.

Por su parte, la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), manifiesta en su artículo III.8 que los Estados deben integrar sistemas y mecanismos para "...proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno".

Con base en lo anterior, se ha propuesto que las obligaciones generales inherentes al derecho humano de protección a los denunciantes de actos de corrupción deben integrarse de la siguiente manera:

Tabla 1. Estándar Internacional del Derecho Humano de Protección de Denunciantes de Actos de Corrupción⁴⁰.

| Obligación General | | Componentes |
|--------------------|--|--|
| Respetar | Los Estados tienen la obligación de abstenerse de restringir (por acción u omisión) ilegítimamente el derecho a la protección de denunciantes de actos de corrupción ⁴¹ . | a) No Reprime o desincentiva la denuncia. b) No omite establecer salvaguardas |

Revista de Derecho, 69, pp. 305 y 309.

⁴⁰ Chipuli, el derecho humano... cit, p. 171

⁴¹ Nash, Guía para... cit, p. 10

| | | |
|------------|--|---|
| Garantizar | Adecuación normativa | <ul style="list-style-type: none"> a) Principio de Máxima Publicidad b) Principio de Buena Fe c) Obligación de derogar tipos penales y cláusulas que impidan la denuncia. |
| | Medidas y sistemas para facilitar la denuncia de actos de corrupción | <ul style="list-style-type: none"> a) Canales amplios de denuncia, a través de un abanico diversificado de instrumentos (líneas telefónicas, sitios web, funcionarios especializados, oficinas de reclamos, etc.) b) Autoridades adecuadas, con capacidad técnica para recibir denuncias, calificarlas y conceder medidas de protección. c) Procedimientos adecuados para recibir denuncias, calificarlas y conceder medidas de protección. d) Mecanismos que garanticen la confidencialidad y anonimato del denunciante. e) Mecanismos para la participación del denunciante en el procedimiento. |

| | | |
|----------|--|--|
| Proteger | Mecanismos para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien actos de corrupción | <ul style="list-style-type: none"> a) Concesión de protección por la sola denuncia. b) Amplios canales de solicitud de medidas de protección c) Protección mientras subsista el peligro. d) Medidas de protección básicas: asistencia legal y reserva de identidad. e) Medidas de protección laboral. f) Medidas de protección personal. |
| | Instrumentos para prevenir, investigar, sancionar y reparar represalias contra los denunciantes | <ul style="list-style-type: none"> a) Autoridades u órganos independientes para investigar represalias. b) Amplia gama de medidas para evitar represalias. c) Carga de la prueba al empleador d) Investigación y sanción de las represalias. |
| Promover | Promoción de la Denuncia de actos de corrupción | <ul style="list-style-type: none"> a) Programas de educación pública y difusión sobre órganos y mecanismos de denuncia y protección de denunciantes. b) Capacitación de servidores públicos en materia de protección de denunciantes. c) Programas de estímulos, premios e incentivos |

De lo señalado en la tabla que antecede se puede concluir que las obligaciones del Estado en materia de protección de denunciantes de corrupción son vastas, y tienen su fundamento en normas del DIDH y del derecho internacional anticorrupción, las cuales establecen un conjunto significativo de directrices para su adecuada garantía. Asimismo, sus mecanismos de exigibilidad son diversos, en

tanto requieren de la formulación de legislación especializada, así como de acciones concretas de política pública. Estas últimas motivan el análisis de las políticas locales de combate a la corrupción, por lo cual, a continuación se analiza la PEAV con el fin de advertir el grado de cumplimiento de las obligaciones antes señaladas.

V. LA POLÍTICA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DE VERACRUZ (2021).

La trayectoria del Sistema Local Anticorrupción en Veracruz ha observado una complejidad importante, motivada no solo por los retos que cada entidad federativa ha enfrentado en términos de implementación adecuada; sino también por las características particulares de una entidad federativa con importantes deficiencias en términos de democracia y Estado de derecho⁴².

El 2 de octubre de 2017, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el decreto 343, mediante el cual se adiciona el artículo 67 Bis a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz. Dicho precepto constituye el fundamento constitucional del Sistema Estatal Anticorrupción de Veracruz, mismo que define como la “... instancia de coordinación entre las autoridades estatales y municipales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”.

⁴² De acuerdo con el portal del Sistema Nacional Anticorrupción (<https://www.sna.org.mx/políticas-estatales-anticorrupcion/>), Veracruz es una de las tres entidades federativas que cuentan con PEA y programa de implementación. No obstante lo anterior, su proceso fue lento y complejo: fue la última entidad federativa en realizar su reforma constitucional (2017) y su ley del SEA (2018), rebasando los límites establecidos para tal efecto. Además, en Veracruz la institucionalización del Sistema Estatal Anticorrupción atravesó por severas dificultades, derivadas del predominio de los intereses estratégicos de los partidos políticos, que han subordinado su implantación, en cuanto a los ritmos, tiempos y modalidades, a los intereses pragmáticos de cada uno de ellos y en relación con la competencia electoral. Galindo y Olvera, Op. Cit, p. 386.

Asimismo, define un conjunto de bases mínimas, entre las que destacan la creación del Comité de Participación Ciudadana⁴³ y del Comité Coordinador⁴⁴, a quien corresponderá el establecimiento de mecanismos de coordinación, el diseño y promoción de políticas en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, fiscalización y control de recursos públicos, la determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información; así como la elaboración de informes de avances y resultados.

Derivado de lo señalado en el precepto constitucional local antes referido, el 21 de noviembre de 2017, el Congreso del Estado de Veracruz expidió la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, la cual, de conformidad con su numeral primero, tiene por objeto:

(...) establecer las bases de coordinación entre los Entes Públicos para la integración, organización y funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción... con el fin de que las autoridades competentes prevengan, detecten, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción, así como para que lleven a cabo la fiscalización y el control de recursos públicos.

La citada Ley señala, en sus artículos 8 y 9, que dentro de las atribuciones del Comité Coordinador se encuentra el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción. Asimismo, el artículo 31 establece que la Comisión Ejecutiva tiene a su cargo la generación de los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones, de donde se

⁴³ Integrado por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

⁴⁴ El cual se encuentra integrado por los titulares del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; y de la Contraloría General; por el Presidente del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa; el Presidente del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; un representante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado.

desprenden tareas específicas para la elaboración de propuestas de políticas integrales en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de recursos públicos (fracción I); y sobre la metodología para medir y dar seguimiento a las mismas (fracción II).

Con fundamento en lo anterior, el 9 de diciembre de 2021 se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz la Política Estatal Anticorrupción, la cual se plantea como un instrumento para la problematización del fenómeno de la corrupción, así como su diagnóstico, las prioridades mínimas y las líneas de acción que orientan la actuación de los integrantes del SEAVER⁴⁵. Derivado de lo anterior, el programa de política pública anticorrupción se desglosa en cuatro ejes estratégicos, cuarenta prioridades y 267 acciones sugeridas a realizar por las distintas instancias que integran al SEA, así como cuatro principios transversales. Tal y como se formula a continuación:

Tabla 2. Prioridades y Principios Transversales de la Política Estatal Anticorrupción de Veracruz⁴⁶.

| Ejes Estratégicos | Prioridades | Acciones |
|---|----------------|-------------|
| 1. Combatir la Impunidad: Se incluyen temas como denuncia, investigación y sanción de faltas administrativas; así como procuración e impartición de justicia en materia de delitos de corrupción. | 10 prioridades | 95 acciones |
| 2. Controlar la Arbitrariedad: Versa sobre cuestiones de profesionalización e integridad en el servicio público, procesos institucionales, auditoría y fiscalización. | 10 prioridades | 64 acciones |

⁴⁵ Política Estatal Anticorrupción, Op cit, p. 11

⁴⁶ Elaboración propia con base en la PEAV

| | | | |
|--|---------------------|--|---|
| 3. Promover la Mejora de la Gestión Pública y los Puntos de Contacto Gobierno y Sociedad: Se vincula con tramites, servicios y programas públicos. Así como contrataciones y asociaciones público-privadas y cabildeo. | | 10 prioridades | 46 acciones |
| 4. Involucrar a la Sociedad y el Sector Privado: Aborda lo relativo a la participación ciudadana, la integridad y responsabilidad empresarial; así como la educación y comunicación para el control de la corrupción. | | 10 prioridades | 62 acciones |
| Ejes Transversales | | | |
| a) Coordinación Institucional | b) Derechos Humanos | c) Gobierno Abierto y Participación Social | d) Desarrollo de Inteligencia y Aprovechamiento Tecnológico |

Es menester señalar que la estructura de los citados ejes estratégicos se diseñó con base en los contenidos esenciales propuestos por la Política Nacional Anticorrupción (PNA), la cual establece los mínimos que deben ser considerados (de forma directa o indirecta) en las PEA. Al respecto, la Guía para el Diseño de Políticas Estatales Anticorrupción⁴⁷ señala que estos contenidos esenciales a observar por las políticas locales permiten establecer un acuerdo compartido a escala nacional sobre el problema de la corrupción, así como la homologación de pautas de implementación, seguimiento y evaluación. Siendo factible que las instancias locales incorporen contenidos adicionales que atiendan a las particularidades de cada Entidad Federativa.

⁴⁷ Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, *Guía para el Diseño de Políticas Estatales Anticorrupción*, México, SESNA, 2019, p. 6.

Con base en lo anterior, la PEAV⁴⁸ señala que sus 40 prioridades se alinean con los atributos de: i) mayor procuración e impartición de justicia en materia de delitos de corrupción, ii) fortalecimiento del servicio público, iii) corresponsabilidad empresarial y la participación ciudadana en el control de la corrupción, iv) adecuación de los puntos de contacto entre gobierno y ciudadanía en trámites y servicios; y v) mejora de los esquemas de contrataciones públicas.

Respecto de los denunciantes de actos de corrupción, la PEAV contiene prioridades y acciones de dos tipos: las directamente relacionadas con la protección de denunciantes y las que establecen estrategias indirectas para su protección, vinculadas principalmente con la denuncia. En la siguiente tabla se señalan los ejes estratégicos, las prioridades y las acciones vinculadas directamente con los denunciantes de actos de corrupción:

⁴⁸ Política Estatal Anticorrupción, Op cit, p. 149

Tabla 3. Prioridades y Acciones vinculadas con la Protección de Denunciantes⁴⁹.

| Eje Estratégico | Prioridades | Acciones |
|--------------------------|--|--|
| 1. Combatir la Impunidad | 5. Impulsar la mejora y homologación de protocolos y procesos de presentación de denuncias y alertas por hechos de corrupción por parte de ciudadanos, contralores y testigos sociales, e instituciones de fiscalización y control interno competentes | <p>A. Un diagnóstico de las tendencias de presentación de denuncias y la implementación de la denuncia electrónica.</p> <p>B. Un modelo transparente de seguimiento que permita verificar el avance de las denuncias de hechos de corrupción.</p> <p>C. La adopción de criterios para la homologación de procesos y formatos para la presentación de denuncias.</p> <p>D. La generación de un modelo transparente de seguimiento de las denuncias.</p> <p>E. La estandarización de procesos y formatos para la presentación de denuncias.</p> <p>F. La creación de manuales de denunciantes y protocolos de atención especializados, con especial énfasis en las denuncias realizadas por servidores públicos.</p> |
| | 6. Generar y ejecutar procesos homologados a escala nacional de protección a denunciantes, alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de hechos de corrupción | <p>A. Procesos accesibles, sencillos de aplicar y confidenciales.</p> <p>B. Sensibilizar y promover los derechos de los denunciantes y denunciados.</p> <p>C. Realizar un protocolo general de medidas de protección para instituciones encargadas de la procuración de justicia.</p> |

⁴⁹ Elaboración propia con base en la PEAV, pp. 159-181

Como puede apreciarse, es principalmente en el Eje Estratégico 1 (Combatir la Impunidad), donde se establecen prioridades y acciones específicas para la protección de denunciantes. Concretamente, las prioridades 1.5 “Impulsar la mejora y homologación de protocolos y procesos de presentación de denuncias y alertas por hechos de corrupción por parte de ciudadanos, contralores y testigos sociales, e instituciones de fiscalización y control interno competentes”⁵⁰, y 1.6 “Generar y ejecutar procesos homologados a escala nacional de protección a denunciantes, alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de hechos de corrupción”⁵¹ desarrollan acciones sugeridas para la Contraloría General del Estado (CGE), el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IVAI), la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de Veracruz (FECCV), el Órgano de Fiscalización Superior del Estado (ORFIS), Tribunal Estatal de Justicia Administrativa (TEJAV) y el Consejo de la Judicatura del Estado (CJE) en esta materia.

Fuera de las acciones señaladas líneas arriba, la política refiere algunas prioridades y acciones vinculadas con la denuncia, su diagnóstico, monitoreo y tareas de capacitación y promoción que de forma indirecta se vinculan con el derecho humano en estudio, como lo son:

- a) Eje Estratégico 1: En sus prioridades 1, 4, 7 y 8, dispone acciones vinculadas con la denuncia de actos de corrupción, así como las características, procedimientos y estándares que deben observar.
- b) Eje Estratégico 2: En su prioridad 12 establece acciones para la profesionalización de servidores públicos operativos para la detección, investigación y substanciación de faltas administrativas; así como en las dependencias encargadas de detectar, investigar y sancionar hechos de corrupción.
- c) Eje Estratégico 3: En su prioridad 25 respecto de la atención de denuncias y reparación del daño ante violaciones a los derechos humanos.

⁵⁰ Política Estatal Anticorrupción, Op cit, p. 161

⁵¹ Ibidem, p. 162

- d) Eje Estratégico 4: En sus prioridades 32 y 39, con relación a la información pública sobre los canales y procedimientos de denuncia, así como campañas de comunicación para el combate a la corrupción.

Si bien los ejes y las acciones señaladas guardan relación con los denunciantes de actos de corrupción, es menester analizar si las mismas fueron diseñadas con el objetivo de cumplir con los estándares internacionales del derecho humano de protección de denunciantes de actos de corrupción, cuestión que se aborda en el siguiente apartado.

VI. LA GARANTÍA DEL DERECHO HUMANO DE PROTECCIÓN DE DENUNCIANTES A TRAVÉS DE LA POLÍTICA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN.

Las políticas públicas tienen por objetivo encarar problemas de forma racional a través de un proceso de acciones gubernamentales, las cuales buscan generar resultados, y en el largo plazo, efectos positivos en la población⁵². Es decir, representan una forma de racionalizar la actividad pública, en la cual la acción gubernamental se encuentra orientada hacia la resolución de problemas de impacto general en un contexto determinado, a través de decisiones, estrategias y recursos del Estado⁵³. Este proceso hace referencia a un conjunto de fases o etapas interrelacionadas y entrelazadas que, sin suponer un proceso lineal con cortes y límites claros y definidos, permite visualizar al desarrollo de las políticas públicas como un procedimiento alimentado por una racionalidad instrumental que reconoce problemas, objetivos y metas⁵⁴. Este ciclo (*policy cycle*) se

⁵² Pedro Salazar, 2014. “Capítulo 7. La Reforma y las Políticas Públicas”, en Salazar, Pedro. (coord.) *La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos: Una Guía Conceptual*. México: Instituto Belisario Domínguez, p. 144

⁵³ Chipuli, el derecho humano... cit, p. 172

⁵⁴ Gloria del Castillo e Irma Méndez, *Introducción a la teoría de las políticas públicas*. México: Flacso-México, 2010, p. 22.

conforma por una serie de etapas que van desde el diagnóstico y la definición del problema, pasando por el diseño y la implementación de la política, hasta su evaluación, de donde puede desprenderse un nuevo ciclo de redefinición y replanteamiento de sus objetivos e instrumentos.

No obstante lo anterior, el enfoque de políticas, desde sus orígenes en la década de los años cincuenta del siglo XX, ha sido ciego a los derechos humanos, lo que conlleva importantes omisiones en los acuerdos y obligaciones asumidas por los Estados con motivo de la firma y ratificación de los tratados y convenios que conforman el DIDH. Dichas obligaciones se traducen en elementos que reconocen a la persona como titular de derechos frente al Estado, lo cual pone en evidencia problemas públicos más complejos y que, de acuerdo con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, corresponde al Estado resolver⁵⁵.

En este sentido, los derechos humanos representan un aporte de carácter sustantivo para los contenidos de las políticas públicas, que ponen énfasis en las obligaciones estatales, consagrándose estas como directrices de contenido⁵⁶. De tal forma que las políticas públicas se vislumbran como medios de satisfacción de derechos, y no solo como mecanismos para la solución de problemas y demandas insatisfechas⁵⁷, reconociendo a las personas como titulares de derechos, empoderándolos para exigir o demandar acciones concretas del Estado, a través de un marco de obligaciones consagradas por el DIDH.

En materia de protección de denunciantes, y como se apuntó en el apartado anterior, las obligaciones adquiridas por el Estado son diversas y deben ser garantizadas a través de múltiples vías. Las políticas públicas representan un mecanismo de exigibilidad de los

⁵⁵ Arturo Chipuli, “Gobierno cercano y moderno: una mirada desde los estándares internacionales del acceso a la información pública”, en *Revista Estudios en Derecho a la Información*, número 8 (2019), México, p. 49.

⁵⁶ *idem*

⁵⁷ Salazar, *Op. Cit.* Pp. 142-175.

derechos, las cuales, mediante un conjunto de objetivos, acciones y estrategias, materializan los compromisos adoptados por los Estados respecto de los denunciantes de actos de corrupción⁵⁸. De ahí que, con base en el estándar presentado en la tabla 1, a continuación se analizan los ejes estratégicos y las acciones de la PEAV vinculados con los componentes del derecho en estudio, a fin de determinar el grado de cumplimiento de las mismas⁵⁹:

Tabla 4. Ejes, prioridades y acciones de la PEAV vinculados con el estándar internacional.

| Componentes | Ejes Estratégicos, Acciones y Organismo Responsable de la PEAV |
|--|--|
| a) Canales amplios de denuncia, a través de un abanico diversificado de instrumentos (líneas telefónicas, sitios web, funcionarios especializados, oficinas de reclamos, etc.) | - Eje Estratégico 1: Prioridades 4. 1 (CGE), 5.1 (CGE) y 7.2 (CJE) |
| b) Autoridades adecuadas, con capacidad técnica para recibir denuncias, calificarlas y conceder medidas de protección. | - Eje Estratégico 1: Prioridad 6.1 (CGE) |
| c) Procedimientos adecuados para recibir denuncias, calificarlas y conceder medidas de protección. | - Eje Estratégico 1: Prioridades 1.2 (CGE), 1.2 (ORFIS), 5.2 (CGE), 5.1 (ORFIS), 5. 2 (ORFIS), 5.2 (CJE), 5.3 (CJE), 6.1 (CGE), 7.2 (CJE). - Eje Estratégico 2: Prioridad 12. 1 (TEJAV), 12.3 (ORFIS), 12.4 (CJE) |

⁵⁸ Chipuli, el derecho humano... cit, p. 182

⁵⁹ Del análisis de la política se omitieron 2 obligaciones cuya naturaleza no corresponde a las políticas públicas: la obligación de respeto (toda vez que se trata de una obligación negativa, que se cumple mediante abstenciones) y la obligación de garantizar mediante la armonización o adecuación normativa (que refiere a otro mecanismo de exigibilidad de los derechos humanos).

| | |
|---|---|
| d) Mecanismos que garanticen la confidencialidad y anonimato del denunciante. | Sin Acciones |
| e) Mecanismos para la participación del denunciante en el procedimiento | Sin Acciones |
| f) Concesión de protección por la sola denuncia. | Sin Acciones |
| g) Amplios canales de solicitud de medidas de protección | Sin Acciones |
| h) Protección mientras subsista el peligro. | Sin Acciones |
| i) Medidas de protección básicas: asistencia legal y reserva de identidad. | Sin Acciones |
| j) Medidas de protección laboral. | Sin Acciones |
| k) Medidas de protección personal. | Sin Acciones |
| l) Autoridades u órganos independientes para investigar represalias | Sin Acciones |
| m) Amplia gama de medidas para evitar represalias. | Sin Acciones |
| n) Carga de la prueba al empleador | Sin Acciones |
| o) Investigación y sanción de las represalias. | Sin Acciones |
| p) Programas de educación pública y difusión sobre órganos y mecanismos de denuncia y protección de denunciantes. | - Eje Estratégico 1: Prioridades 4. 2 (IVAI), 6.2 (CGE) - Eje Estratégico 4: Prioridad 39.1 (CGE), 39.1 (TEJAV), 39.1 (IVAI), 39.1 (ORFIS), 39.3 (CJE) |
| q) Capacitación de servidores públicos en materia de protección de denunciantes | - Eje Estratégico 1: Prioridad 6.2 (CGE) - Eje Estratégico 2: Prioridad 12.1 (TEJAV), 12.3 (ORFIS), 12.4 (CJE) |
| r) Programas de estímulos, premios e incentivos | Sin Acciones |

De lo anteriormente expuesto se desprende que la Política Estatal Anticorrupción de Veracruz, si bien representa un esfuerzo loable para erradicar la arbitrariedad, la impunidad y la corrupción, carece de acciones armonizadas con el estándar internacional de protección de denunciantes de actos de corrupción. Es decir, de los 18 componentes obligacionales del derecho en estudio, la PEAV solo contempla acciones que se vinculan con 5 de ellos. En este sentido, y con base en los componentes señalados por el estándar, se procede a calificar al programa de conformidad con el siguiente criterio:

Tabla 5. Criterios de Calificación del Programa.

| Calificación | Número de componentes abordados por la PEAV. |
|--------------|--|
| Muy Alto | De 16 a 18 |
| Alto | De 13 a 15. |
| Medio | De 9 a 12 |
| Bajo | De 5 a 8 |
| Muy Bajo | De 1 a 4 |

Con base en el criterio antes señalado, la PEAV, al establecer acciones solo en 5 de los 18 componentes señalados por el estándar, es calificado con un cumplimiento bajo en relación con el derecho humano de protección de denunciantes de actos de corrupción. De lo cual se puede concluir que las estrategias y acciones de protección de denunciantes en la política local anticorrupción en estudio no fueron diseñadas con enfoque de derechos humanos, al menos por cuanto hace a la observancia del estándar internacional y de las obligaciones planteadas por el DIDH. Lo anterior representa un obstáculo importante para acabar con la impunidad en el Estado (planteado como un objetivo fundamental de la política en su eje estratégico 1), ya que no existen garantías efectivas ni incentivos para la denuncia⁶⁰ en el Estado.

⁶⁰ La PEAV señala al respecto dentro de su diagnóstico que, de acuerdo con las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, existe ausencia de

Adicionalmente, vale la pena recordar que la política señala que “(...) adicionalmente de las acciones y prioridades que contempla (...) se podrán retomar estrategias y acciones de control de la corrupción conforme al catálogo general previsto en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 (...)”⁶¹, el cual en su estrategia prioritaria 1.5 señala expresamente el desarrollo del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción para captar actos graves de corrupción. En este sentido, la política pública federal cuenta con una Plataforma de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción, así como lineamientos para su ejercicio, que podrían haberse recuperado en el contexto de la política local, sumado a mecanismos de protección y garantía propios en los rubros ya señalados, lo cual fortalecería e incentivaría la denuncia.

Esto último es de relevancia, en tanto parece haber una importante falta de alineación y coordinación con otras políticas y mecanismos existentes para promover la denuncia y contar con instrumentos de protección efectivos.

VI. CONCLUSIONES.

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), fue creado como un mecanismo de coordinación de las distintas autoridades que integran a los tres órdenes de gobierno para promover la rendición de cuentas y el combate a la corrupción en México. Su desarrollo se ha sustentado en una visión sistémica a partir de la integración de redes de coordinación institucional, donde se han incorporado de forma progresiva las entidades federativas. Los sistemas locales anticorrupción, si bien

sanciones administrativas no graves durante 2018 en la administración pública estatal, lo que parece favorecer la percepción social de que la denuncia es un medio ineficaz para el control de la corrupción. *Política Estatal Anticorrupción*, Op cit, p. 97

⁶¹ Ibidem, p. 184

han observado una evolución lenta y no carente de obstáculos, poco a poco han logrado consolidarse y establecer sus propias dinámicas, donde la construcción de políticas estatales anticorrupción ha jugado un papel fundamental en la implementación de estrategias y acciones encaminadas a la realización de sus objetivos.

En este contexto, en diciembre de 2021 se expide la Política Estatal Anticorrupción de Veracruz, la cual establece un conjunto de ejes estratégicos, prioridades, acciones y principios transversales que buscan combatir el fenómeno de la corrupción tan arraigado en México y en dicha entidad federativa.

No obstante lo anterior, en el presente trabajo partimos de la premisa que, en el combate a la corrupción, la protección de denunciantes no solo constituye uno de las estrategias más efectivas para incentivar la denuncia y combatir la impunidad, sino que también constituye un derecho humano, el cual emerge de la libertad de expresión y el derecho a la información, y que se encuentra constituido por un conjunto significativo de obligaciones que los Estados deben observar a través de múltiples mecanismos, como lo son las políticas públicas.

Las políticas públicas no solo representan instrumentos para el ejercicio racional de los recursos públicos y de la acción de las organizaciones públicas, sino que constituyen vías para la exigibilidad de derechos. En este sentido, se analizó el diseño de la PEAV a la luz del marco de obligaciones establecido en el DIDH, a fin de dilucidar el grado de observancia de lo dispuesto en el estándar internacional para el derecho humano de protección de denunciantes de actos de corrupción. Dicho estándar se conforma de 18 componentes, cuyas obligaciones van encaminadas a la garantía, protección y promoción del citado derecho.

Del análisis presentado se advierte que, si bien la PEAV observa acciones encaminadas a la protección de denunciantes de actos de corrupción, su cumplimiento del estándar es bajo, dejando de lado mecanismos para la confidencialidad y anonimato del denunciante,

asistencia legal, protección laboral y personal, incentivos y premios para la denuncia, entre otras, que representan componentes necesarios para preservar la integridad física, la estabilidad laboral y la certeza jurídica de los denunciantes de actos de corrupción. Asimismo, es omisa en implementar mecanismos existentes en el ámbito federal, como la Plataforma de Ciudadanos Alertadores, a pesar de que la política establece la posibilidad de hacerlo.

VII. FUENTES.

ABRAMOVICH, Víctor, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y política de desarrollo”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 88 (2006), Santiago, pp. 35-50.

BANISAR, David, “Whistleblowing: International Standars and Developments” en Sandoval, I., *Corruption and Transparency: Debating the frontiers between State, Market and Society*, Washington, UNAM-World Bank –Institute for Social Research, 2011.

BENÍTEZ, Enrique, “El Control Externo y el whistleblowing (canales de denuncia)”, *Revista Española de Control Externo*, 59, 11-42, 2018. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/ejemplar?codigo=524777&info=open_link_ejemplar

CHIPULI, Arturo, “Gobierno cercano y moderno: una mirada desde los estándares internacionales del acceso a la información pública”, en *Revista Estudios en Derecho a la Información*, numero 8, 2019, México, pp. 45-68.

CHIPULI, Arturo, “Corrupción y derechos humanos: una visión desde el ámbito municipal”, en Teresita Rendón Huerta (Coord.), *500 años del municipio en México. Perspectivas multidisciplinares*, México, Universidad de Guanajuato, 2019, pp. 138-159.

- CHIPULI, Arturo, “El Derecho Humano de Protección de Denunciantes de Corrupción a través de la Política Pública en México (2013-2019)”, en *Revista Española de la Transparencia*, España, número 11 (julio-diciembre), 2020, pp. 157-187.
- CDHNU (Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos). *La corrupción y sus repercusiones en el disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales*. Documento de trabajo presentado por la Sra. Christy Mbonu de conformidad con la decisión 2002/106 de la Subcomisión. 14 de mayo de 2003. E/CN.4/Sub.2/2003/18, párrs. 3 y 24.
- CDH (Consejo de Derechos Humanos), *Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos*. A/HRC/28/73 del 5 de enero de 2015, párr. 21.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos), *Tercer Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Paraguay*. 2001. OEA. OEA/Ser./L/VII. 110. Doc. 52: Capítulo II. G. Párr. 45.
- CODH (Corte Interamericana de Derechos Humanos). *Caso Herrera Ulloa contra Costa Rica*. 2004. Párrafo 127. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf
- DEL CASTILLO, Gloria. y Irma Méndez, *Introducción a la teoría de las políticas públicas*, México, Flacso-México, 2010.
- GALINDO, José y Alberto Olvera, “Introducción” en José Galindo y Alberto Olvera (coords.), *Narrativas de los sistemas estatales anticorrupción en México: Reflexiones desde lo local*, México, Universidad Veracruzana, 2020.
- GONZÁLEZ, Nazario, *Los derechos humanos en la historia*, México, Alfaomega-Universidad de Barcelona, 2002.

- NASH, Claudio *et al*, *Guía para la utilización del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en la protección de los denunciantes de actos de corrupción*. Chile: Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho, 2013.
- NASH, Claudio, *et al.*, *Corrupción y Derechos Humanos: Una mirada desde la jurisprudencia de las Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2014.
- NOVOA, Yvana Lucía, “¿Son las convenciones de lucha contra la corrupción tratados de derechos humanos?”, en *Themis: Revista de Derecho*, número 69, 2016.
- O’DONNELL, Daniel, *Derecho Internacional de los derechos humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los Sistemas Universal e Interamericano*, México, OACNUDH y TSJDF, 2012.
- OEA (Organización de Estados Americanos), *Declaración Conjunta de los Relatores para la Libertad de Expresión sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto*. 2004.
- PARSONS, Wayne, *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Flacso-México, 2017.
- PINTO, Mónica, *Temas de derechos humanos*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 1997.
- RODRÍGUEZ, Carmen, “La protección de los informantes – whistleblowers – y las garantías de los investigados. Análisis de la propuesta de directiva de la Unión Europea y en España de la Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes”, en *Revista de Estudios Europeos*, Extra 1: 225-245.
- SALAZAR, Pedro, “Capítulo 7. La Reforma y las Políticas Públicas”, en Salazar, Pedro (coord.) *La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos: Una Guía Conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez, 2014, pp. 142-175.

- SANDOVAL, Irma, “Papel de los informantes internos (Whistleblowers) en el combate a la corrupción”, en Méndez-Silva, R., *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*. México, UNAM, 2010.
- SESNA (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción), *Guía para el Diseño de Políticas Estatales Anticorrupción*, México, SESNA, 2019.
- SESEAV (Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Veracruz), *Política Estatal Anticorrupción del Estado de Veracruz*, publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el día 9 de diciembre de 2021.
- SERRANO, Sandra y Luis Daniel Vázquez, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*. México, Flacso-México, 2013.
- Sistema Nacional Anticorrupción y el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos*, México, ETHOS-USAID, 2017.
- PÉREZ, José Luis, “Whistleblowing y la lucha contra la corrupción en el deporte”, en Millán Garrido, A., *Derecho del fútbol: principios y normatividad*, España, Reus, 2018.

