



DERECHOS HUMANOS PARA LOS TRABAJADORES

DEL SECTOR PUBLICO:

LA PROTECCIÓN DE LOS DENUNCIANTES

Julio Piumato

Maia Volkovinsky

Marzo 2023

Desde el año 2015. el sindicalismo argentino ha iniciado una campaña en favor de un derecho de los trabajadores del sector público que, hasta el momento, no tiene una protección directa:

la posibilidad de informar/denunciar hechos ocurridos en este espacio de la gobernanza que son ilegales y, por lo tanto sujetos a represalias.

Par5a ello, creamos la Red xxx, junto a los sindicatos de organismos de control (APOC) y recaudación fiscal (AEFIP).

Al ser avalada por la internacional a la que están afiliadas las tres organizaciones (ISP, Internacional de Servicios Publicos), obtuvimos importantes repercusiones a nivel del sindicalismo internacional y en la OIT, instancia máxima tripartita en que el sindicalismo interactúa con empleadores y gobiernos en el marco del derecho internacional del trabajo.

En 2022 hubo dos nuevas instancias en que se promovió este enfoque, en una reunión especializada sobre el tema en la sede de OIT (Ginebra, septiembre= y en el Congreso mundial de la CSI (Confederación Sindical Internacional (Meolbourne, noviembre), organizado por la ISP, que es miembro de la agrupación Global Unions, a la que también pertenece la CSI.

Concretamente, el consenso tripartito alcanzado en OIT fue presentado al conjunto de organizaciones sindicales allí presentes, para un proceso acumulativo de conjunción de fuerzas que promuevan una institucionalidad plena.

La UEJN estuvo presente en ambos eventos, que significaron importantes avances en la visualización del tema en el universo sindical y en las directivas de OIT hacia los gobiernos.

Con este informe, el Observatorio de DDHH de CGT agrega una nueva difusión de lo alcanzado presentando esdte informe al Foro UNESCO, en el entendido que se trata de una dimensi'ón de los derechos humanos del trabajador

El enfoque de la Red

Los ejes de nuestro planteo son los siguientes:

-La corrupción jamás podrá ser abordada en serio sino protegemos a quienes denuncian la explotación, los delitos y el control del Estado. -los trabajadores del sector público deben poder asesorar a los gobiernos e informar de los casos de corrupción sin temores ni tratos de favor

-Los sindicatos están en una posición ideal para combatir la corrupción y, por tanto, deben permanecer al margen de cualquier tipo de corrupción. - en algunos casos, la corrupción se manifiesta en forma de sobornos, chantajes y amenazas. En otros, ocurre de forma más encubierta, a través de favores a familiares y amigos, donaciones a partidos políticos y tratamientos de favor en el acceso a la información. -en cualquiera de sus formas , la corrupción mina la democracia y al acceso equitativo a los servicios del Estado, así como el crecimiento económico.

-Además, la corrupción en las compras por parte de instituciones del Estado fomenta la infiltración de organizaciones delictivas en los servicios públicos. -para prestar servicios públicos de calidad hay que disponer de empleados públicos que trabajen sin ser objeto de acoso, intimidación o discriminación, y que gocen de los derechos laborales fundamentales, como el derecho a organizarse, el derecho de huelga y el derecho de negociación colectiva.

-Los servicios públicos de calidad requieren una gestión excelente, a salvo de la corrupción, la economía gris y la evasión fiscal, y transparente al escrutinio de los medios de comunicación.

-Utilizamos dos conceptos:

a. "informantes" o de "denunciantes trabajadores", partiendo de la situación en que estos trabajadores son ciudadanos que, tomando conocimiento de un hecho de corrupción lo manifiesta públicamente motivado por su responsabilidad social.

b. "trabajadores sensibles", es decir, especialmente expuestos a represalias por sus denuncias e informes

Los acuerdos en OIT 2022

El documento final se denomina “**Principales retos a los que se enfrentan los países para proteger a los trabajadores del sector de los servicios públicos, y a las personas que trabajan en los órganos de control del sector público, en relación con su capacidad para denunciar irregularidades**”

1. Una administración pública eficiente, transparente y de calidad resulta imprescindible para que exista un desarrollo social y económico sostenible, y es de interés común para Gobiernos, empleadores y trabajadores. La corrupción y otras irregularidades tienen un impacto en la administración pública, porque alteran los presupuestos gubernamentales, lo que conduce a que los servicios públicos se presten de manera ineficiente, la inversión pública sea menor y el crecimiento económico se ralentice.

Estos fenómenos socavan la confianza en las instituciones públicas, que es necesaria para que existan el trabajo decente, un entorno propicio para empresas sostenibles, y la justicia social.

La corrupción distorsiona la competencia leal y crea desigualdad en la distribución de los beneficios socioeconómicos. La protección de los denunciantes de irregularidades en el sector de los servicios públicos es una importante estrategia para luchar contra la corrupción y las irregularidades en el sector.

2. Los trabajadores del sector de los servicios públicos tienen el deber de proteger la confidencialidad de la información a la que tienen acceso y de notificar las irregularidades que podría revelar dicha información. A menudo, son los primeros en conocer las amenazas o perjuicios para el interés público, y por ello desempeñan un papel clave a la hora de poner en evidencia las irregularidades y de proteger el bienestar de la sociedad y las economías.

Sin embargo, los trabajadores del sector de los servicios públicos que denuncian irregularidades pueden correr el riesgo de sufrir múltiples formas de represalias por parte de diversos actores, incluido el enjuiciamiento. Entre ellos figuran las personas que desempeñan funciones de control en el sector de los servicios públicos, cuya principal función consiste en velar por que se respeten las prácticas de buena gobernanza y en detectar y denunciar irregularidades.

3. Si bien la protección de los denunciantes de irregularidades en el sector de los servicios públicos constituye una importante herramienta en la lucha contra la corrupción, no es sino una parte de un marco más amplio para combatir las irregularidades en el sector, que incluye, entre otras cosas, la buena gobernanza, el Estado de derecho, un poder judicial independiente, la libertad de expresión, una cultura de transparencia, y la protección de los defensores de los derechos humanos, los medios de comunicación, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y la sociedad civil.

4. Entre las circunstancias que dificultan la adopción y la aplicación efectivas de medidas de protección de los denunciantes de irregularidades figuran la falta de voluntad política y de protección jurídica, así como una cultura del silencio y el miedo.

En ocasiones, los trabajadores del sector de los servicios públicos pueden incumplir su deber de denunciar irregularidades por razones como el temor a las represalias, la falta de canales de denuncia efectivos, confidenciales y seguros, o el desconocimiento público de los canales y las modalidades de denuncia.

Si una institución carece de una cultura ética de transparencia y rendición de cuentas en su gobernanza, puede que la protección de los denunciantes de irregularidades no surta efecto.

Así pues, la buena gobernanza exige mecanismos eficaces de denuncias internas y externas y revelación pública de conformidad con la legislación nacional, así como medidas para garantizar la confidencialidad de la identidad del denunciante.

5. La legislación y la práctica nacionales relativas a la protección de los denunciantes de irregularidades en el sector de los servicios públicos varían en términos de alcance y enfoque.

La legislación que protege a los denunciantes de irregularidades a menudo excluye a determinados grupos de trabajadores, incluidas las personas que trabajan en puestos y órganos de control de este sector.

Las leyes de protección de los denunciantes de irregularidades deberían definir unas condiciones mínimas para gestionar la denuncia de irregularidades y recibir protección, a fin de garantizar la utilización adecuada de los mecanismos de denuncia de irregularidades. Sigue habiendo diferencias en la legislación y las políticas entre los países, especialmente en relación con el alcance de la protección de los denunciantes de irregularidades frente a las represalias, las normas relativas a la carga de la prueba, las medidas cautelares, las medidas finales, el apoyo y asesoramiento de los denunciantes, las sanciones y la adopción de medidas correctivas efectivas.

6. Si bien todavía no hay una definición uniforme de la denuncia de irregularidades, entre los Miembros de la OIT existe un consenso cada vez mayor sobre el concepto de denuncia de irregularidades.

7. El diálogo social debería utilizarse ampliamente para identificar y formular estrategias que mejoren la protección de los denunciantes de irregularidades, aunque a menudo faltan conocimientos y formación sobre los marcos jurídicos que protegen a los denunciantes y a sus representantes, y confianza en los canales de denuncia

8. Entre diversas irregularidades, la corrupción causa déficits de trabajo decente. Además, dado que la denuncia de irregularidades es un deber de los trabajadores del sector de los servicios públicos y de los trabajadores de los órganos de control, la protección de los denunciantes es importante para el trabajo decente, y es coherente con la misión de la OIT.

9. Muchos Gobiernos han adoptado medidas a través de la legislación relativa al empleo en la administración pública para permitir y propiciar que los trabajadores del sector de los servicios públicos y las personas que trabajan en los órganos de control del sector público denuncien irregularidades de todo tipo, como el cohecho, el fraude, el blanqueo de dinero, la evasión fiscal, el tráfico de drogas, los delitos contra el medio ambiente, las infracciones en materia de seguridad y el comercio ilícito, que obstaculizan el desarrollo social y económico.

Dichas medidas pueden incluir un amplio alcance de la cobertura; normas claras, también para la denuncia de irregularidades; la creación de canales específicos; la garantía de confidencialidad; la protección contra todas las formas de represalias; la presencia o prohibición de los incentivos económicos y de otro tipo, y la imposición de sanciones eficaces para disuadir de la comisión de irregularidades. Las medidas de que se trate deberían figurar en la legislación y comprender requisitos para la recopilación de datos, a fin de evaluar la eficiencia de los sistemas de protección de los denunciantes de irregularidades.

10. Para que esas medidas surtan efecto, deberían ir acompañadas de transparencia en la información gubernamental, una cultura de rendición de cuentas y la participación efectiva de los trabajadores del sector de los servicios públicos, los interlocutores sociales y otras partes interesadas, según proceda.

Las reformas de la administración pública y las medidas de lucha contra la corrupción deberían reconocer el vínculo de la protección de la denuncia de irregularidades con los derechos humanos, incorporar el diálogo social entre el Gobierno, los empleadores y las organizaciones de trabajadores del sector de los servicios públicos, y lograr que participen en el diseño y la implementación de los programas de protección de los denunciantes de irregularidades.

También deberían mantener el equilibrio entre la protección de los denunciantes de irregularidades, el interés de la ciudadanía, y los empleadores públicos y privados. Se debería prestar especial

atención a la protección de las personas que trabajan en los órganos de control del sector público.

11. Para que la protección de los denunciantes de irregularidades sea eficaz, debería considerarse en el contexto nacional y en las circunstancias de cada país.

Por lo tanto, existen diversas maneras de abordar la protección efectiva de los denunciantes de irregularidades, que se hallan definidas en las leyes, los códigos deontológicos y las políticas de los distintos países.

Entre ellas figuran las siguientes:

- a) la formación y la sensibilización;
- b) la especificación de cómo funciona la carga de la prueba en caso de represalias;
- c) los canales claros y protegidos de denuncia; d) las vías protegidas para que los denunciantes de irregularidades reciban un apoyo y asesoramiento independiente y fiable de órganos adecuados, incluidas las organizaciones de trabajadores;
- e) la asistencia jurídica interna y externa;
- f) las medidas cautelares;
- g) las sanciones y los recursos;
- h) la facilitación o la prohibición de incentivos y recompensas;
- i) las cláusulas de confidencialidad que protegen la identidad de los denunciantes de irregularidades;
- j) la creación de organismos de ejecución y órganos de control independientes, como las autoridades nacionales de protección de los denunciantes de irregularidades, o el fortalecimiento del mandato de las instituciones nacionales existentes en este ámbito,
- k) unos criterios claros y un umbral mínimo para acceder a la protección y gestionarla.

12. El esfuerzo para proteger a los denunciantes de irregularidades debería ser total e incluir la cooperación nacional, regional e internacional, lo cual permitirá que los Gobiernos y los interlocutores sociales elaboren estrategias para combatir la corrupción y otras irregularidades.

13. El diálogo social, basado en el respeto de la libertad sindical y en el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, puede ayudar a identificar estrategias para reforzar la protección de los denunciantes de irregularidades, y puede igualmente formar parte del sistema que protege la imparcialidad del sector de los servicios públicos y de los trabajadores del sector contra la influencia indebida.

El diálogo social también puede ayudar a desarrollar una cultura de transparencia, rendición de cuentas, y tolerancia cero de la corrupción y de las irregularidades en el sector de los servicios públicos.

Recomendaciones para las actividades futuras de la Organización Internacional del Trabajo y sus Miembros

14. Los Gobiernos tienen el deber de adoptar, aplicar y hacer cumplir de manera efectiva la legislación nacional, así como el de asegurar que los principios y derechos fundamentales en el trabajo y los convenios internacionales del trabajo ratificados protejan y abarquen a todos los trabajadores del sector de los servicios públicos, incluidas las personas que trabajan en los órganos de control del sector público, teniendo en cuenta sus obligaciones en virtud de otras normas internacionales del trabajo. Los Gobiernos

deberían fortalecer los sistemas de administración y de inspección del trabajo para asegurar el pleno cumplimiento de la legislación y el acceso a mecanismos apropiados y eficaces de reparación y de quejas.

15. Los Gobiernos, en cooperación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores del sector de los servicios públicos, deberían:

a) entablar un diálogo social efectivo a fin de desarrollar y fomentar una cultura de transparencia, rendición de cuentas y tolerancia cero de la corrupción y de las conductas ilícitas en el sector de los servicios públicos;

b) adoptar medidas activas que promuevan y protejan la eficiencia y la imparcialidad del sector de los servicios públicos, y protejan a los trabajadores del sector, entre ellos a las personas que trabajan en los órganos de control del sector público, contra cualquier influencia indebida, entre otras cosas, a través de leyes y políticas relativas a la lucha contra la corrupción y la protección de los denunciantes de irregularidades;

c) establecer un entorno normativo y medidas para combatir la corrupción y otras irregularidades, y para proteger a los denunciantes de irregularidades y a todos los trabajadores del sector de los servicios públicos contra todas las formas de represalias, la violencia y el acoso, cuando dichos fenómenos estén vinculados con la revelación de información, poniendo en marcha un sistema para la investigación y el seguimiento efectivos de todas las denuncias, y desarrollar iniciativas de fomento de la capacidad y de sensibilización acerca de las disposiciones legales y las medidas relativas a la protección de los denunciantes de irregularidades;

d) infundir confianza en las instituciones públicas y garantizar el trabajo decente para los trabajadores del sector de los servicios públicos, incluidas las personas que trabajan en órganos de control del sector público, y proporcionar estabilidad laboral;

e) establecer estrategias y políticas que aseguren la igualdad y la no discriminación, centradas especialmente en aquellas personas

que están en situaciones de vulnerabilidad, con miras a asegurar un acceso equitativo a los mecanismos de protección y a promover una mayor igualdad de género,

f) reconocer que las disposiciones legales no bastan, y desarrollar actividades de sensibilización y formación y dispositivos de apoyo, así como sanciones y recursos eficaces, los cuales resultan indispensables para el cumplimiento de la legislación. Se deberían asegurar unos recursos suficientes, competencias en materia de investigación y enjuiciamiento, y un seguimiento adecuado.

16. La Oficina debería:

a) promover la ratificación y la aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo actualizadas, y de las declaraciones, los instrumentos y las herramientas de la OIT que son pertinentes para la protección de los denunciantes de irregularidades, y reforzar la capacidad de los mandantes para respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo

b) desarrollar la capacidad de los mandantes para formular y llevar a cabo estrategias y entablar un diálogo social efectivo sobre la protección de los denunciantes de irregularidades, entre otras cosas, mediante proyectos de cooperación para el desarrollo;

c) llevar a cabo estudios, recopilar estadísticas e investigaciones, incluidos estudios comparativos de prácticas nacionales, y recabar datos sobre las tendencias, los criterios, las novedades y la jurisprudencia en relación con la protección efectiva de los denunciantes de irregularidades en el sector de los servicios públicos, para así ofrecer orientaciones a los Miembros de la OIT y permitir al Consejo de Administración de la OIT que adopte decisiones fundamentadas sobre la necesidad reconocida de llevar a cabo medidas y debates en el futuro, sin excluir ninguna acción dentro del mandato de la OIT para promover la protección de los denunciantes de irregularidades,

d) promover la cooperación internacional y la coherencia de las políticas en lo relativo a la protección de los denunciantes de irregularidades, entre otras cosas, incluyendo a los mandantes en su labor de dirección y en la cooperación con las organizaciones multilaterales competentes, tales como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), inclusive ofreciendo apoyo a la aplicación de las orientaciones internacionales pertinentes