

**PROTOCOLO ESPECIAL DE PROTECCIÓN DE DENUNCIANTES Y DE
SANCIONES POR DENUNCIAS TEMERARIAS**
UNIDAD DE FINANCIAMIENTO TRANSPARENCIA Y FISCALIZACION.

Sustento técnico.-

La Convención Interamericana contra la Corrupción estipula en su Artículo III numeral 8 la obligación de los Estados Parte para instaurar *“Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento”*.

De igual modo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece en su artículo 32 en relación a la protección de testigos, peritos y víctimas que *“Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas, de conformidad con su ordenamiento jurídico interno y dentro de sus posibilidades, para proteger de manera eficaz contra eventuales actos de represalia o intimidación a los testigos y peritos que presten testimonio sobre delitos tipificados con arreglo a la presente Convención, así como, cuando proceda, a sus familiares y demás personas cercanas”*.

Las medidas ordinarias para los denunciantes de actos de corrupción en el derecho comparado suelen consistir, entre otras, en el resguardo de identidad, protección a la vida e integridad, regulaciones que eviten represalias laborales (acoso o despido en el trabajo), persecución judicial, tributaria o de otro tipo.

El último informe del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), del 15 septiembre del 2016 (27ª Reunión del Comité de Expertos), señaló respecto a esta materia que: *“Con respecto a la protección de funcionarios públicos y denunciantes de actos de corrupción Honduras ha promulgado la Ley de Protección a Testigos en el Proceso Penal, que crea el Programa de Protección a Testigos en el Proceso Penal; la creación de la Unidad Policial para la Protección de Testigos Protegidos, de la Secretaría de Seguridad; así como la creación de oficinas de atención al denunciante tanto de manera presencial y a través Internet del Tribunal Superior de Cuentas, un nuevo sistema de recepción de denuncias por medio del portal de Internet del MP, y el establecimiento de una línea telefónica gratuita por parte del Gobierno para recepción de denuncias y amenazas con el objeto de transferirlas a la autoridad competente”*.

A partir del Decreto No. 137-2016, que contiene la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y a Candidatos, se ha establecido un mecanismo adicional de protección de denunciantes que debe ser tenido en cuenta en materia de hechos de financiamiento ilegal que implica también elementos principales para la prevención y combate a la corrupción. En efecto, esta nueva Ley llamada de “Política Limpia”, integra una nueva legislación en la República de Honduras que tiene el propósito de convertirse en un instrumento de prevención de la corrupción del sistema político y, al mismo tiempo, busca impedir que fondos ilegales puedan penetrar a los partidos para financiar sus operaciones y campañas políticas.

Precisamente, el artículo 64 de la precitada Ley establece que deben establecer mecanismos de protección de denunciantes a efectos de impedir represalias y consecuencias negativas por el deber de ejercer la denuncia frente a hechos irregulares e ilícitos. En eso se alinea la legislación hondureña a los estándares interamericanos para proteger los denunciantes de estos actos que lesionan el ordenamiento de financiamiento de la política, siendo necesario brindar resguardo y protección a quienes denuncian, para hacer eficaz este nuevo instrumento legal y cumplir el objetivo de contar con información relevante que permita investigar y sancionar los actos que lesionen la limpieza de la política en el país.

Esta propuesta ha tenido en cuenta el proyecto de Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y proteger a sus Denunciantes y Testigos de la Organización de los Estados Americanos.

CONSIDERANDO: Que el Congreso Nacional de la República, emitió el Decreto No. 137-2016, que contiene la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y a Candidatos, que entró en vigencia el día de su publicación conforme a la Fe de Erratas publicada el... en el diario Oficial La Gaceta.

CONSIDERANDO: Que conforme a lo dispuesto por el artículo 74 del mencionado Decreto No. 137-2016, es atribución del Pleno del Tribunal Supremo Electoral la aprobación del Reglamento correspondiente en un plazo no mayor de treinta días luego de ser integrada la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización.

CONSIDERANDO: Que el artículo 64 del Decreto No. 137-2016, estipula que la Unidad debe establecer mecanismos de protección de denunciantes a efectos de impedir represalias y consecuencias negativas por el ejercicio del derecho de denuncia. Sin perjuicio de ello, la Unidad puede determinar un mecanismo de sanciones a aquellas personas que de forma temeraria interpongan denuncias manifiestamente falsas que carezcan de sustento.

CONSIDERANDO: Que el artículo 38 del Reglamento de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos, determina lo siguiente La Unidad, en el ámbito de sus atribuciones y competencia, y en coordinación con el Tribunal Supremo Electoral (TSE) emitirá y autorizará los manuales, protocolos, circulares, lineamientos e instrumentos necesarios, dirigidos a los sujetos obligados, para el cumplimiento de la Ley y del Reglamento.

POR TANTO:

En uso de las facultades correspondientes el Pleno de Comisionados de la UNIDAD DE FINANCIAMIENTO, TRANSPARENCIA Y FISCALIZACIÓN en el punto VI (Fiscalización a Sujetos Obligados) numeral cuarto (4) del acta 001-2017-UFTF, correspondiente a la sesión celebrada el día lunes ocho (08) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), por unanimidad de votos **ACUERDA:** Aprobar el PROTOCOLO ESPECIAL DE PROTECCIÓN DE DENUNCIANTES Y DE SANCIONES POR DENUNCIAS TEMERARIAS.

PROTOCOLO ESPECIAL DE PROTECCIÓN DE DENUNCIANTES Y DE SANCIONES POR DENUNCIAS TEMERARIAS

Artículo 1°.- Objeto

El presente Protocolo tiene por objeto establecer normas, procedimientos y mecanismos para facilitar e incentivar la denuncia de hechos de financiamiento ilegal e infracciones a la Ley, susceptibles de ser investigados y sancionados administrativamente por la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización y para proteger al funcionario público o a cualquier persona que, de buena fe, denuncie dichos actos.

Artículo 2°.- Definiciones

Actuación Temeraria.- Acto de poner en conocimiento de la Unidad, denuncias contra Partidos Políticos o Candidatos sobre hechos de financiamiento ilegal, a sabiendas que no se han cometido o simulando pruebas o indicios con el fin de sorprender a la administración para el inicio de un proceso de investigación.

Denunciante de Buena Fe.- Toda persona que pone en conocimiento de la Unidad un hecho que considera que puede constituir en un acto de financiamiento ilegal susceptible de ser investigado administrativamente por dicha dependencia.

Hecho de Financiamiento Ilegal.- Es la actividad infractora del Decreto No. 137-2016, Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y a Candidatos, por parte de los sujetos obligados.

Ley.- Decreto No. 137-2016, Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y a Candidatos

Medidas de Protección Administrativa.- Conjunto de mecanismos dispuestos por la Unidad para proteger a los denunciantes respecto a su identidad, entorno administrativo, represalias personales y sanciones a sus derechos laborales. Su aplicación dependerá de las circunstancias, factores de riesgo y condiciones de vulnerabilidad evaluadas por la Unidad.

Persona protegida.- Denunciante de un hecho de financiamiento ilegal al que la Unidad le ha concedido medidas de protección administrativas con la finalidad de garantizar el ejercicio de sus derechos personales y laborales, y con el objeto que no se tenga represalia alguna por el ejercicio de poner en conocimiento hechos de financiamiento ilegal.

Unidad.- Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización encargada de recibir, calificar, investigar y proponer las sanciones administrativas sobre los hechos de financiamiento ilegal, verificando y supervisando la protección a los denunciantes que denuncien estos hechos ilícitos.

Artículo 3°.- Competencia

La Unidad está facultada a recibir denuncias relacionadas con hechos de financiamiento ilegal respecto a Partidos Políticos y Candidatos, con el objeto de iniciar el procedimiento de naturaleza administrativa que deba culminar, luego de la investigación correspondiente, con la sanción o desestimación correspondiente.

Si la Unidad recibe información acerca de la comisión de delitos vinculados a hechos de financiamiento ilegal o de otro tipo, remitirá lo actuado e indagado preliminarmente al Ministerio Público.

En ningún caso se puede considerar que lo actuado por la Unidad es un requisito de procedibilidad para la actuación del Fiscal competente con el objeto de efectuar los requerimientos y apremio correspondientes. No obstante, son elementos que coadyuvan al Ministerio Público para la determinación de las responsabilidades penales.

En ningún caso el Ministerio Público necesita que los hechos delictivos sean de previo conocimiento de la Unidad, para proceder conforme a sus atribuciones.

Dependiendo de las circunstancias, el Ministerio Público podrá aplicar las Medidas de Protección dispuestas en el Decreto 63-2007, Ley de Protección a Testigos en el Proceso Penal de oficio o a pedido de la Unidad.

Artículo 4°.- Compromiso de difusión

Todas las entidades públicas del país deben establecer las medidas necesarias para difundir entre su personal y usuarios los alcances del presente Protocolo. La Unidad implementará los mecanismos que garanticen el conocimiento de la presente norma para todos los partidos y electores.

Artículo 5°.- Conocimiento de hecho de Financiamiento Ilegal

Un hecho de financiamiento ilegal previsto por el Decreto No. 137-2016, puede ser conocido por denuncia o de oficio por la Unidad a través de su actuación fiscalizadora. También puede activar el procedimiento de investigación las informaciones públicas, informaciones proporcionadas por organizaciones de la sociedad civil, partidos o agrupaciones políticas, candidatos, misiones de observación electoral, entre otras.

Las denuncias serán acreditadas mediante prueba documental como documentos contables, prueba escrita, fotografías, filmaciones, publicaciones, declaraciones, spots publicitarios, vallas, flujos financieros, nóminas, entre otros.

La Unidad podrá levantar Actas In Situ, en los casos en que mediante sus funcionarios o los Verificadores Ciudadanos, verifique directamente hechos de financiamiento ilegal.

Artículo 6°.- Obligación de denunciar

Toda persona o funcionario público que tuviese conocimiento de un hecho de financiamiento ilegal tiene la obligación de poner en conocimiento de la Unidad las circunstancias en que ocurren estos actos para su calificación, investigación y ulterior sanción, sin que por ello signifique que se vulnere su integridad personal y la de sus bienes, así como la conservación de sus condiciones de trabajo.

Las autoridades de todas las entidades del Estado, tienen el deber de facilitar a los funcionarios y servidores públicos la posibilidad de denunciar hechos de financiamiento ilegal.

Artículo 7.- Requisitos de la denuncia

Las denuncias presentadas son calificadas y admitidas por la Unidad, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

1. Sean hechos referidos a circunstancias de financiamiento ilegal conforme a lo dispuesto por el Decreto No. 137-2016, relativos a informaciones sobre flujos financieros irregulares, gastos excesivos de campaña electoral, uso de recursos y bienes públicos en la campaña, negación de información financiera a la Unidad, no información sobre gastos de campaña, irregularidades en la captación de fondos, exceso en los límites de gastos y contribuciones, uso de testaferros como contribuyentes o simulación de éstos, no registro de contribuyentes ni registro de aportes en especie, infracción de prohibición de entidades contribuyentes, irregularidades en las colectas populares, quebrantamiento del principio de equidad en la pauta publicitaria, no suspensión de la publicidad a que se refiere el artículo

30 de la ley, violación sobre los criterios de transparencia, omisión o fraude en la contabilidad partidaria sobre contribuciones y gastos, no resguardo de la información contable, infracción del artículo 50 de la ley, omisión de información grave de información por los responsables financieros, entre otros supuestos.

2. Se formulen por escrito y estén debidamente sustentadas.
3. En lo posible la identificación o individualización de los responsables de los hechos de financiamiento ilegal.

Artículo 8°.- Denuncia anónima

Si por razones de seguridad el denunciante se rehúsa a identificarse, la Unidad atendiendo a la relevancia de la información, podrá recibirla y disponer el inicio de las investigaciones pertinentes.

El anonimato no inhibe el inicio de los procedimientos atendiendo a la gravedad de los hechos denunciados.

Artículo 9°.- Confidencialidad

La información proporcionada por el denunciante y el trámite de investigación a cargo de la instancia correspondiente y su conclusión tiene carácter confidencial, bajo responsabilidad, salvo los casos de denuncia maliciosa.

Los auditores y personal a cargo de las tareas de recepción e investigación de la Unidad, deberán suscribir un compromiso de confidencialidad, para que en ningún momento puedan difundir por cualquier medio de información o a terceros la información a su cargo.

Artículo 10°.- Inicio del procedimiento de denuncias

Las denuncias por hechos de financiamiento ilegal serán registradas y para resguardar la protección del denunciante se asignará un código numérico especial que servirá para identificarlo en todo el procedimiento, bajo responsabilidad. En ningún caso debe hacerse referencia directa a su identidad en cualquier diligencia posterior.

La interposición de la denuncia por parte del denunciante genera de inmediato garantías y medidas de protección conforme a lo estipulado en la Convención Interamericana contra la Corrupción y lo dispuesto por el presente Reglamento.

Artículo 11°.- Medidas para facilitar el acto de denuncia de un hecho de Financiamiento Ilegal

La Unidad recibirá las denuncias de hechos de financiamiento ilegal asegurando su atención oportuna y la confidencialidad. Para este efecto, la Unidad designará un Receptor de Denuncias dentro de la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización, que resguardará dicha atención y confidencialidad.

Artículo 12°.- Protección de Denunciantes

La protección de denunciantes de hechos de financiamiento ilegal es un derecho que garantiza el ejercicio y goce pleno de la integridad personal y la de sus bienes, así como la conservación de sus condiciones laborales, que eventualmente podrían estar amenazadas como consecuencia de una denuncia.

Las autoridades tienen la obligación de proteger los derechos de quienes en calidad de empleados públicos o particulares denuncien hechos de financiamiento ilegal y, en caso que se requiera, conceder las medidas de protección señaladas en este Reglamento.

Artículo 13°.- Solicitud de Medidas de Protección por parte de los denunciantes

La solicitud de Medidas de Protección Administrativa ante la Unidad se puede presentar por el propio denunciante, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos o alguna organización de la sociedad civil. Será resuelta en resolución motivada por la Unidad y su decisión puede ser impugnada ante el Tribunal Supremo Electoral en procedimiento reservado.

Las solicitudes de protección pueden presentarse en forma adjunta a la denuncia o en fecha posterior. Su presentación no exige ningún tipo de formalidad pudiendo ser presentadas en forma oral, por correo electrónico, por teléfono y/o por escrito. Sin perjuicio de ello, la Unidad diseña un formulario específico para facilitar el procedimiento.

De no ser presentada por el denunciante, la autoridad competente vistas las condiciones podrá otorgar las medidas de protección administrativa que considere.

Artículo 14°.- Medidas de Protección Administrativa de los denunciantes

Todos los denunciantes de hechos de financiamiento ilegal contarán con las siguientes Medidas de Protección Administrativa:

1. Asistencia legal para los hechos relacionados con su denuncia;
2. La reserva de su identidad. Para ello se asigna un código de identificación a la persona denunciante y se implementan las demás medidas necesarias que establezca el reglamento; y,
3. Independientemente del régimen laboral al que pertenece, el funcionario o servidor público no puede ser cesado, despedido o removido de su cargo a consecuencia de la denuncia calificada y admitida. En ningún caso, esta protección exime al funcionario público de las responsabilidades administrativas por hechos diferentes a los de la denuncia.

De ser el caso que el denunciante sea un ciudadano que no ejerce función pública, y sea sujeto de hostilidades en su centro de trabajo, recibirá asistencia legal por la Defensa Pública del Estado, a efectos de interponer los recursos necesarios que hagan valer sus derechos.

Artículo 15°.- Medidas adicionales para la protección de denunciantes

Adicionalmente, y a criterio de la Unidad se podrán otorgar otras medidas de protección a los denunciantes de hechos de financiamiento ilegal. La Unidad podrá solicitar el traslado del funcionario o trabajador a otra dependencia administrativa dentro de la entidad o la adopción de una licencia con goce salarial, sin generar precedentes reprochables.

La Unidad podrá solicitar también el resguardo policial temporal, lo que se dispondrá con la Secretaría de Seguridad.

La aplicación de las medidas de protección requiere de la emisión de una resolución motivada por la dependencia pertinente de la Unidad.

En el caso de identificarse el hecho de financiamiento ilegal como delito, la Unidad comunicará los actuados al Ministerio Público y podrá solicitar la aplicación de medidas de acuerdo a lo que establece el artículo 3 del presente Reglamento, conforme a lo estipulado por el Decreto 63-2007, Ley de Protección a Testigos en el Proceso Penal.

Artículo 16°.- Denuncia de hostilidad o represalias laborales

La Unidad es competente para recibir denuncias de actos de hostilidad, como despido arbitrario, disminución de salario, movilización intempestiva de centro de trabajo, cambios injustificados de la naturaleza del trabajo u otros que denoten una modificación de las relaciones laborales y de Edificio Edificaciones del Río, Colonia El Prado, frente a SYRE S.A., Tegucigalpa, M.D.C., Honduras, C.A.

subordinación no justificables.

Recibidas estas denuncias se coordinará con la Secretaría de Trabajo para que se constate lo denunciado en forma sumaria y se dispondrá lo necesario para la defensa legal del denunciante.

En el caso de entidades públicas, de comprobarse que existe relación entre el testimonio y los actos de hostilidad, con el objeto de establecer represalias a los denunciantes, se pondrán en consideración los hechos del Ministerio Público para el inicio de las acciones penales correspondientes por el delito de abuso de autoridad. Del mismo hecho se pondrá en conocimiento al Congreso Nacional para los actos de responsabilidad política del titular de la entidad, de ser el caso.

Artículo 17°.- Denuncia al superior

En ningún caso la formulación de denuncia al superior podrá ser interpretada como un incumplimiento de obligaciones contractuales o una falta de lealtad con la autoridad o con la institución que pueda dar lugar a medidas sancionatorias.

Artículo 18°.- Denuncia de mala fe

Los denunciantes que actúen de forma temeraria cuando interpongan denuncias manifiestamente falsas que carezcan de sustento, deberán asumir su responsabilidad. Actúa de mala fe:

1. Quien presente hechos a sabiendas que no se han cometido; y,
2. Cuando simule pruebas o indicios de la comisión de hechos de financiamiento ilegal.

En estos casos la Unidad podrá aplicar una sanción administrativa de multa que puede ser de hasta un diez por ciento del monto del hecho de financiamiento ilegal denunciado. Ello, sin perjuicio de las responsabilidades de naturaleza civil y penal a que hubiese lugar.

Artículo 19°.- Beneficios para el denunciante

La Unidad podrá disponer se puedan otorgar beneficios económicos a favor de los denunciantes de hechos de financiamiento ilícito cuando, como producto de la información proporcionada, se haya permitido la imposición de sanciones pecuniarias, o se haya aportado información veraz y útil que coadyuve a la identificación y localización de recursos, derechos o bienes relacionados o susceptibles de ser vinculados en operaciones ilegales que sean aseguradas para posterior incautación por ser de naturaleza delictiva.

Este beneficio no se aplicará si en el transcurso de las investigaciones se determina que el denunciante ha tenido algún grado de participación. Cuando la información a que se refiere este artículo sea proporcionada por un servidor público, su colaboración en la identificación o acreditación de las conductas de hechos de financiamiento ilegal serán objetos de un reconocimiento de carácter no económico.

Artículo 20°.- Disposición final

De conformidad con lo dispuesto por el Artículo III del Convenio entre el Estado de Honduras y la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad – MACCIH, podrá realizar procesos de acompañamiento activo a la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización con el objeto de realizar de modo conjunto las investigaciones en materia de hechos de financiamiento ilegal mediante equipos integrados a través del Departamento de Investigaciones de Financiamiento Ilegal, con el concurso de los expertos internacionales de la Misión. En este caso, la MACCIH mantendrá la misma cláusula de confidencialidad, pudiendo conocer las denuncias en su integridad, no alcanzándole lo dispuesto en el artículo 9º del presente Protocolo.