

Canales Internos

Guía jurídica y técnica

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	3
1. INFORMACIÓN JURÍDICA.....	4
1.1 Conceptos.....	4
1.2 Sistema Interno de Información.....	5
1.3 Canal Interno de Información.....	6
1.3.1 Prescripciones obligatorias.....	6
1.3.2 Gestión.....	8
1.3.3 Entidades sujetas.....	9
1.4 Comunicación de información.....	10
2. INFORMACIÓN TÉCNICA.....	12
2.1 Necesidades técnicas del canal.....	12
2.2 Solución basada en Software libre.....	13

INTRODUCCIÓN

El 13 de marzo de 2023, entró en vigor la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción que supone la transposición al ordenamiento jurídico nacional de la Directiva 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019.

Dicha Ley establece el régimen jurídico de los sistemas internos de información que abarcan tanto el canal interno, entendido como buzón o cauce para recepción de la información, como los requisitos y procedimientos indispensables para una eficaz protección de las personas que deciden denunciar.

Por otro lado, la Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y de protección de la persona denunciante establece las entidades andaluzas, tanto públicas como privadas, sujetas a la implantación de dichos sistemas internos de información.

La presente guía, elaborada por la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, se dirige a dichas entidades y pretende facilitar el proceso de implantación de los sistemas internos de información y sus correspondientes canales internos de denuncia.

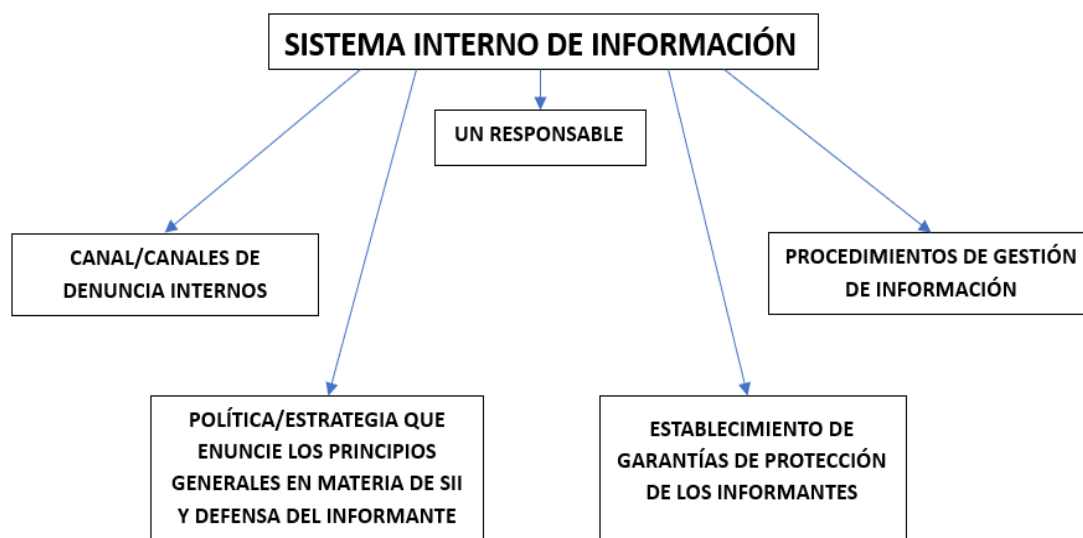
La guía se estructura en dos apartados, el primero recoge información jurídica relevante de la normativa europea, española y andaluza de aplicación en lo que respecta al diseño, procedimientos y gestión de los sistemas de información, mientras que el segundo apartado se centra en los requisitos y aspectos técnicos que debe reunir la implementación de un canal de denuncias a través de internet.

1. INFORMACIÓN JURÍDICA

1.1. Conceptos

Existe una clara diferenciación entre un sistema interno de información, un canal interno y un canal externo de información.

Sistema Interno de Información (SII): Concepto más amplio que canal o buzón interno, que parte de la diversidad de organizaciones sujetas al cumplimiento de la Directiva 2019/1937, bien sean organizaciones públicas o privadas.



El SII, tal y como se representa en el esquema, abarca tanto el canal, entendido como buzón o cauce para recepción de la información, como la persona Responsable del Sistema, el procedimiento de gestión de información, la estrategia que enuncie los principios generales en materia de SII y defensa del informante, así como las garantías de protección.

Canal Interno de Información: Instrumento integrado dentro del SII de cada entidad que posibilite la presentación de una denuncia interna.

Canal Externo de Información: canal gestionado por autoridad pública, en Andalucía corresponde a la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, ante el que se podrán denunciar infracciones, ya sea directamente, o con posterioridad a la previa formulación de información ante el canal interno correspondiente.

1.2. Sistema Interno de Información

Implantación: El órgano de administración u órgano de gobierno de cada entidad u organismo será el responsable de la implantación del SII, previa consulta con la representación legal de los trabajadores.

Los requisitos que debe cumplir el SII son:

- Integrar los distintos **canales internos** de información que pudieran establecerse dentro de la entidad.
- Permitir la **comunicación de información**.
- Garantizar que las comunicaciones presentadas puedan **tratarse de manera efectiva** dentro de la correspondiente entidad u organismo con el objetivo de que la primera en conocer la posible irregularidad sea la propia entidad u organismo.
- Ser **independientes** y aparecer **diferenciados** respecto de los sistemas internos de información de otras entidades u organismos.
- Contar con una persona **Responsable del Sistema**, designada por el órgano de administración u órgano de gobierno de cada entidad u organismo obligado, previa consulta con la representación legal de las personas trabajadoras, y tendrá la condición de responsable del tratamiento de los datos personales de conformidad con lo dispuesto en la normativa sobre protección de datos personales.

- Contar con una **política o estrategia** que enuncie los principios generales en materia de Sistema interno de información y defensa del informante y que sea debidamente publicitada en el seno de la entidad u organismo.
- Contar con un **procedimiento de gestión** de las informaciones recibidas.
- Establecer las **garantías para la protección de las personas informantes** en el ámbito de la propia entidad u organismo.

1.3. Canal Interno de Información

Integrado en el SII se creará el canal interno de información que posibilite la presentación de denuncias internas.

Denuncia interna: comunicación verbal o por escrito de información sobre infracciones dentro de una entidad jurídica de los sectores privado o público.

1.3.1. Prescripciones obligatorias

El canal interno cumplirá con las siguientes prescripciones obligatorias:

Confidencialidad y anonimato:

- Estarán diseñados, establecidos y gestionados de una forma segura que garantice que la confidencialidad de la identidad del denunciante y de cualquier tercero mencionado en la denuncia esté protegida, e impida el acceso a ella al personal no autorizado.
- En el caso de **denuncias anónimas** debe garantizarse el anonimato del usuario.

Vías de denuncia:

- Permitirán denunciar por **escrito o verbalmente**, o de ambos modos.
- La denuncia verbal será posible por vía telefónica o a través de otros sistemas de mensajería de voz.
- La denuncia verbal también será posible, previa solicitud del denunciante, por medio de una reunión presencial dentro de un plazo razonable.

Tramitación:

- En un plazo no superior a siete días se debe emitir acuse de recibo a la persona denunciante a partir de la recepción de la denuncia.
- En un plazo no superior a tres meses se debe dar respuesta a la denuncia. El plazo contará desde el acuse de recibo o a partir del vencimiento del plazo de siete días después de interponerse la denuncia, en el caso de que no se hubiese emitido acuse de recibo.

Seguimiento:

- Debe designarse una persona o departamento que sea competente para realizar el seguimiento las denuncias, que podrá ser la misma persona o departamento que recibe las denuncias y que mantendrá la comunicación con la persona denunciante y, en caso necesario, solicitará a esta información adicional y le dará respuesta.
- Debe efectuarse un seguimiento diligente por parte de la persona o el departamento designados, incluso cuando sean denuncias anónimas.

Información obligatoria:

- Deben contener información clara y fácilmente accesible sobre los procedimientos de denuncia externa ante las autoridades competentes, en el caso de Andalucía ante la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción.

1.3.2. Gestión

Los canales de denuncia podrán gestionarse internamente por una persona o departamento designados al efecto o podrán ser proporcionados externamente por un tercero, siempre que ofrezcan garantías adecuadas de respeto de la independencia, la confidencialidad, la protección de datos y el secreto. Dichos terceros pueden ser proveedores de plataformas de denuncia externa, asesores externos, auditores, representantes sindicales o representantes de los trabajadores.

Las entidades jurídicas del sector privado que tengan entre 50 y 249 trabajadores podrán **compartir recursos** para la recepción de denuncias y toda investigación que deba llevarse a cabo, sin perjuicio de las obligaciones impuestas a dichas entidades de mantener la confidencialidad, de dar respuesta a la persona denunciante y de tratar la infracción denunciada.

Los municipios de **menos de 10.000 habitantes**, entre sí o con cualesquiera otras Administraciones públicas que se ubiquen dentro del territorio de la comunidad autónoma, podrán compartir el SII y los recursos destinados a las investigaciones y las tramitaciones.

Las **entidades pertenecientes al sector público** con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de órganos de las Administraciones territoriales, y que cuenten con **menos de cincuenta trabajadores**, podrán compartir con la Administración de adscripción el SII y los recursos destinados a las investigaciones y las tramitaciones.

En todo caso, deberá garantizarse que los sistemas resulten independientes entre sí y los canales aparezcan diferenciados respecto del resto de entidades u organismos, de modo que no se genere confusión a los ciudadanos.

1.3.3. Entidades sujetas

Sector Público

- **Todas** las entidades jurídicas del **sector público** deberán tener canal interno de denuncias, incluidas las entidades dependientes y sujetas al control de las mismas.
- Los SII y sus correspondientes canales que ya tuvieran habilitados las entidades u organismos obligados podrán servir para dar cumplimiento a las previsiones que establece la normativa siempre y cuando se ajusten a los requisitos establecidos en la misma (Disp. Transitoria 1ª Ley 2/2023).
- Los municipios de **menos de 10.000 habitantes** y/o **menos de 50 trabajadores** están obligados a disponer de canal interno, aunque pueden diferir su puesta en funcionamiento hasta diciembre de 2023 (Disp Tª 2ª Ley 2/2023).
- Todas las **autoridades contratantes** deben contar con canal interno.

Sector privado

- Todas las entidades jurídicas del sector privado que tengan **50 o más trabajadores** deberán tener canal interno de denuncias. Las empresas que tengan más de 50 trabajadores y menos de 250 pueden diferir su puesta en funcionamiento hasta diciembre (Disp Tª 2ª Ley 2/2023).
- Las entidades jurídicas del sector privado con **menos de 50 trabajadores** deberán tener canal interno de denuncias cuando, por ejemplo, puedan producir **riesgos importantes derivados de sus actividades**, en particular, para el medio ambiente y la salud pública, y todas aquellas relativas a dinero electrónico, gestores de fondos de inversión alternativos y otros supuesto recogidos en la normativa de aplicación.

- En las entidades jurídicas del sector privado que **no prevean canales** de denuncia interna, los denunciantes deben poder **informar externamente** a las autoridades competentes y dichos denunciantes deben gozar de la protección frente a represalias.
- También deberán contar con canal interno de denuncias los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones empresariales y las fundaciones creadas por unos y otros, siempre que reciban o gestionen fondos públicos.

1.4. Comunicación de Información

A continuación se enumeran los aspectos más relevantes a tener en cuenta para la comunicación de información por parte de las personas denunciantes:

Canal interno, canal externo y revelación pública:

- La comunicación de información se realizará **preferentemente a través de los canales internos**, siempre que no existan riesgos de represalias y la infracción pueda ser tratada de manera efectiva.
- La comunicación de denuncias a través del canal interno es **voluntaria**, no obligatoria.
- En cualquier momento queda a salvo la posibilidad de denunciar a través del **canal externo**, ya sea directamente, o con posterioridad a la previa formulación de información ante el canal interno correspondiente. En Andalucía, el canal externo está gestionado por la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción.
- La persona denunciante tiene la opción de realizar una **revelación pública** que consiste en la puesta a disposición pública de información sobre acciones u omisiones relativas a infracciones tipificadas en la normativa. Pudiéndose acoger a protección ante represalias si ha realizado la comunicación previamente por canales internos o externos o si la infracción revelada puede constituir un peligro inminente o manifiesto para el interés público.

Personas denunciantes

- Todo **personal trabajador** de la entidad tiene la posibilidad de comunicar información sobre infracciones a través de los canales y procedimientos habilitados.
- Otras personas que no sean personal pero que estén en **contacto con la entidad en el contexto de sus actividades laborales** pueden denunciar infracciones, por ejemplo trabajadores no asalariados, los accionistas y personas pertenecientes al órgano de administración, dirección o supervisión de la empresa, incluidos los miembros no ejecutivos, así como los voluntarios y los trabajadores en prácticas que perciben o no una remuneración, etc.
- En Andalucía, la Ley 2/2021 permite denunciar a **cualquier persona**, independientemente de su relación laboral con la entidad, y además impone la obligación a determinadas personas, en concreto a empleados del sector público andaluz, a comunicar cualquier infracción sobre la que haya tenido conocimiento.

2. INFORMACIÓN TÉCNICA

El presente apartado recoge las necesidades técnicas necesarias para una correcta implementación de un canal interno de denuncias a través de internet, asimismo se acompaña un modelo de solución técnica basada en Software libre que cubre dichas necesidades

2.1. Necesidades técnicas del canal

La solución técnica para la implementación del canal interno debe cubrir los siguientes objetivos:

Formulario web: que permita la presentación de denuncias en dos modalidades distintas, una anónima y otra mediante la aportación de datos de forma que la persona denunciante quede fehacientemente identificada.

Contenido del formulario: la solución debe recoger datos de la denuncia en base a un número de campos personalizable por los responsables del canal. Estos datos pueden ser:

- Asunto
- Organismo o personas a las que se refiere la denuncia
- Fecha
- Identificación del responsable
- Descripción de los hechos
- Ficheros adjuntos: Ficheros. Si bien el formato preferente será PDF, también se admitirán otras extensiones como TXT, RTF, DOC, DOCX, ODT, XLS, XLSX, ODGS, GIF, TIFF, JPG, JPEG, MP3, MP4, AVI i ZIP .

Denuncia anónima: en este caso la solución no sólo debe garantizar la confidencialidad de la información sino el anonimato del usuario, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- No se solicitarán ni guardarán datos identificativos del denunciante.
- No quedará en el sistema rastro de la dirección IP origen, de logs identificativos, ni se almacenará ningún otro dato o parámetro técnico que permita identificar o inferir la identidad del denunciante.
- No se dejarán trazas en la caché del navegador.
- Comunicación anónima bidireccional a través de la aplicación.
- Cifrado: Se deberán proteger las respuestas al cuestionario, los comentarios, los adjuntos y los metadatos implicados.

Información sobre el estado de la tramitación: Con independencia de la modalidad de denuncia, la persona denunciante deberá poder consultar el estado de tramitación de su denuncia en la página web correspondiente, a través de un código identificativo unipersonal que recibe de forma telemática en el momento de presentación de la misma.

Incorporación de información complementaria: la persona denunciante puede aportar información adicional en cualquier momento o acceder a la documentación que se vaya incorporando a su expediente por parte de los gestores. En ambas modalidades utilizando mecanismos de cifrado para la protección del formulario.

2.2. Solución técnica basada en Software libre

Aunque existen varias soluciones de pago disponibles en el mercado que ofrecen todo tipo de productos para los profesionales del Derecho y se encuentran especializadas en la cobertura de necesidades técnicas análogas descritas en el apartado anterior, desde la OAAF se recomienda la elección de una solución basada en software libre.

Este tipo de soluciones cumplen con los requisitos legales y funcionales para cubrir las necesidades de la implementación de un canal de denuncias y tienen la ventaja de que no suponen un coste adicional para el organismo.

Características técnicas

- Se trata soluciones técnicas de fácil de instalación sobre servidores con sistemas operativos tipo Ubuntu o Debian y enteramente gestionables y personalizables desde el interfaz web, sin necesidad de disponer de elevados conocimientos técnicos.
- Pueden contar con un plan de soporte a medio y largo plazo (LTS), por lo que se garantiza la resolución de bugs o fallos que puedan ir apareciendo
- Existen numerosas empresas especializadas en ofrecer soporte experto para este tipo de softwares.
- Se pueden configurar varios roles diferenciados: como por ejemplo el de denunciante, receptor (las personas encargadas de tramitar y dar cauce a las denuncias recibidas) y administrador (personal de TI del organismo).
- Están programados para permitir su uso con navegadores habituales y, adicionalmente, con navegadores como TOR, lo que evita que terceras partes, en el trayecto digital, puedan contar con logs o rastro de la dirección IP. Utilizando este navegador queda garantizada la navegación anónima extremo a extremo, por cubrir también aquellos tramos digitales anteriores al acceso a la propia página.
- Pueden permitir desde su interfaz la personalización de los formularios o cuestionarios por los usuarios (no técnicos), y facilitan igualmente personalizar el flujo del caso de uso.
- Cuentan con mecanismos de recuperación de claves y también de salvaguarda de claves para evitar la pérdida de datos en caso de pérdida de la clave de usuario.
- Disponen de un sistema de cifrado robusto que garantiza la confidencialidad de la información aportada por los usuarios.
- Permiten la notificación de emails encriptados.

- Disponen de mecanismos para la autenticación mediante dos factores para los usuarios receptores de las denuncias, de forma que se minimice el riesgo de suplantación de su identidad.

Recomendaciones:

- Es recomendable que este tipo de software se instale en un servidor dedicado en exclusiva al mismo. Ello no impide que se pueda integrar en cualquier página web sin más que enlazar ésta a dicho módulo y aplicar, a dicho aplicativo para las denuncias, el diseño (plantillas) definido para la web del organismo.
- Es conveniente probar las soluciones incluso previamente a su instalación por el organismo, ya que disponen de demos gratuitas donde se ofrece usuario y contraseña de administrador para configurar online un buzón de denuncias.
- Es recomendable que la web del canal de denuncias ofrezca aviso al usuario sobre la recomendación de utilización del navegador TOR, dado que su utilización impide que alguien conozca los sitios web que se visitan, bloquea rastreadores, y dada su resistencia a la identificación unívoca (para evitar la identificación por navegador y dispositivo) y su cifrado en múltiples capas.
- Dado que no es posible acceder al contenido interno de las denuncias por los administradores de TI, es conveniente contar, como mecanismo ante problemas técnicos graves, con copias de seguridad frecuentes. El respaldo abarcará el software completo, la aplicación y sus datos.
- La política de copias de seguridad es conveniente que incluya una 1 copia diaria completa, guardada en sitio encriptado.
- Las soluciones deben permitir personalizar el tiempo de caducidad de las denuncias mediante un parámetro que fija los días de caducidad.

Oficina Andaluza Antifraude
Edificio Capitolio
Avda. San Francisco Javier, 15, 3ª planta
41005 Sevilla
(+34) 854 539 482
www.antifraudeandalucia.es

Descarga Guía PDF

