



## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

### **MEMORIA ANUAL 2024**

#### **Resumen Ejecutivo**

En el segundo año de actuación del nuevo Directorio de la Junta de Transparencia y Ética Pública que comenzó sus funciones a partir del día 6 de febrero del 2023, y teniendo en cuenta que se estaba frente a un año electoral, el objetivo planteado fue el de continuar con el fortalecimiento interno del organismo como forma de lograr una gestión más eficiente y ordenada.

En tal sentido vinculado con el Sector de Declaraciones Juradas, teniendo en cuenta el creciente volumen de las mismas y el poco personal con el que cuenta, el Directorio aprobó formularios de carátula y de Declaración Jurada que cumplieren con los requisitos exigidos por el artículo 12 de la Ley Nº17.060 de fecha 23 de diciembre de 1998, en la redacción dada por el artículo 3 de la Ley Nº19.797 de fecha 13 de setiembre de 2019, a fin de adecuar el formulario de DDJJ aprobado, a la Declaración Jurada Electrónica, de forma de evitar la diferencia de los datos que se requieren en la DDJJ electrónica y en la documental, además de, en un plazo no muy lejano, pasar a la obligatoriedad de la DDJJ electrónica. Con tal fin, se mantuvo varias reuniones con los responsables de AGESIC ante la JUTEP, proceso que se vio suspendido por razones esgrimidas por AGESIC.

Asimismo, vinculado al sector de Declaraciones Juradas, se llevaron a cabo gestiones a fin de la creación de un Chat Box que permitiera dar respuestas rápidas y completas a todos los usuarios, de todos los cometidos de la JUTEP.

En relación al personal se concretó el pase en comisión de una funcionaria del MEC, y se ocuparon en calidad de provisorio, luego del culminado el llamado correspondiente, los tres cargos de Abogados, lo que hace que la JUTEP pase a contar con 4 Abogados en el Sector de Asesoría Letrada.

Luego de varias reuniones mantenidas con AGESIC y las empresas tercerizadas por éste involucradas en el proceso, se logró la interoperabilidad de la JUTEP, lo que le habilitó la comunicación directa electrónica con todos los organismos del estado, y principalmente la recepción y envío de los expedientes electrónicos.

En relación al cometido establecido por el numeral 8º del artículo 2 de la Ley

Nº19.340 de fecha 28 de agosto de 2015, esto es “relacionarse con los organismos internacionales y extranjeros con referencia a la materia de su competencia”, el Directorio designó un Grupo Interinstitucional Nacional en el marco de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, integrado por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Educación y Cultura, Banco Central del Uruguay, Suprema Corte de Justicia, Ministerio del Interior, Dirección General Impositiva, Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, Fiscalía General de la Nación y la Agencia Reguladora de Compras Estatales, a fin de poder dar cumplimiento en forma cabal con los requerimientos internacionales.

Durante el transcurso del año 2024, una vez finalizadas las distintas reuniones con representantes de la Suprema Corte de Justicia, Fiscalía y SENACLAFT, en las que se contó con la asistencia técnica de la UNODC, para la redacción del borrador del anteproyecto de ley de corrupción privada, en cumplimiento de lo dispuesto por el art. 5 de la Ley Nº 19.797 de 19 de setiembre de 2019, se envió a la Academia el referido borrador para su estudio, siendo devuelto al organismo con observaciones, quedando la concreción de una nueva reunión con los organismos nacionales involucrados en su estudio para dar tratamiento a las observaciones planteadas.

Con fecha 9 de diciembre de 2024, en ocasión de la conmemoración del Día Internacional contra la Corrupción, la JUTEP llevó a cabo un evento en el salón de Eventos Especiales del Palacio Legislativo, que contó con la exposición del Dr. Carlos Delpiazzo, el Dr. Juvenal Javier, el Dr. Jorge Rodríguez Pereira y la Dra. Ximena Pinto Nerón, quienes disertaron sobre desinformación, transparencia y ética pública, artículos 58 y 59 de la Constitución de la República – una nueva lectura como aporte fundamental al combate de la corrupción, ética en la inteligencia artificial e integridad de los servidores públicos – antídoto contra la corrupción (Anexo I). En el acto se hizo entrega a los participantes del libro editado por la JUTEP “La integridad del servidor público” (Anexo II).

## **I- Administración y Finanzas**

1. Al 31 de diciembre de 2024 la Junta de Transparencia y Ética Pública se encuentra integrada por 17 funcionarios de los cuales dos son comisiones salientes (uno en el Consejo de Educación Secundaria desde mayo 2022 y el otro en el Palacio Legislativo desde julio 2024). Las dos comisiones entrantes corresponden, una de la Administración Nacional de Puertos desde diciembre 2023 y la otra del Ministerio de Educación y Cultura desde julio 2024).





## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

2. El resto de los funcionarios (13) que cumplen funciones en el organismo y que conforman el padrón presupuestal son los siguientes: cuatro abogadas (tres ingresan por concurso en febrero 2024), seis administrativas, un funcionario de servicio y dos docentes. Este padrón presupuestal, se encuentra conformado, además, por 7 cargos vacantes, a saber: tres profesionales, dos administrativos, uno de servicio y uno docente.
3. Los funcionarios cumplen tareas en las siguientes áreas de trabajo: cuatro abogadas en Asesoría Letrada, cuatro funcionarias en el área de Declaraciones Juradas; dos en el área de capacitación, tres en Administración y Finanzas y un funcionario en recepción.
4. En el área de informática se contrató una empresa a través del sistema de compras estatales donde trabaja un técnico todos los días en el horario de oficina.

## **II- Administración y Finanzas – Ejecución presupuestal** **31/12/2024**

## Ejecución presupuestal al 31 de diciembre de 2024

Los créditos presupuestales asignados a la JUTEP en el Ejercicio 2024 totalizaron la suma de \$ 60.547.535.- (pesos uruguayos sesenta millones quinientos cuarenta y siete mil quinientos treinta y cinco).

Del total, el crédito correspondiente a inversiones fue de \$ 343.199.- (pesos uruguayos trescientos cuarenta y tres mil ciento noventa y nueve). Se realizó una transposición de gastos a inversiones por un total de \$ 300.990.- (pesos uruguayos trescientos mil novecientos noventa).- a efectos de cumplir con los gastos correspondientes por este concepto).

### FUNCIONAMIENTO

C. Gasto	Nombre	Crédito Apertura	Crédito Vigente	T. Afectado	T. Obligado	C. Disponible	% EJECUTADO
0	Remuneraciones (*)	49.178.196	51.203.368	33.760.359	33.760.359	17.443.009	65,93%
TOTAL REMUNERACIONES		49.178.196	51.203.368	33.760.359	33.760.359	17.443.009	65,93%

C. Gasto	Nombre	Crédito Apertura	Crédito Vigente	T. Afectado	T. Obligado	C. Disponible	% EJECUTADO
1	Bienes de consumo	17.590	668.345	652.687	605.418	62.927	90,58%
2	Servicios No Personales	8.961.630	6.806.302	6.410.072	5.283.868	1.522.434	77,83%
3	Bienes de uso		51.240	51.240	51.240	0	100,00%
7	Gastos no clasificados	0	467.641	449.767	365.854	101.787	78,23%
TOTAL GASTOS			7.993.528	7.563.766	6.306.380	1.687.148	78,89%

C. Gasto	Nombre	Crédito Apertura	Crédito Vigente	T. Afectado	T. Obligado	C. Disponible	% EJECUTADO
211	Teléfono y similares		347.009	330.000	265.815	81.194	76,60%
213	Electricidad		359.441	350.000	282.926	76.515	78,71%
TOTAL SUMINISTROS			706.450	680.000	548.741	157.709	77,68%

TOTAL DE GASTOS			8.699.978	8.243.766	6.855.121	1.844.857	78,79%
-----------------	--	--	-----------	-----------	-----------	-----------	--------

### INVERSIONES

	Crédito Apertura	Crédito Vigente	T. Afectado	T. Obligado	C. Disponible	% EJECUTADO
Proyecto 971	43.199	165.429	163.730	149.346	16.083	345,72%
Proyecto 972	300.000	478.760	478.552	310.816	167.944	103,61%

TOTAL DE INVERSIONES		343.199	644.189	642.282	460.162	1.907	134,08%
----------------------	--	---------	---------	---------	---------	-------	---------

TOTAL DE LOS CRÉDITOS APROBADOS A ESTE INCISO PARA EL EJERCICIO 2024		60.547.535
--	--	------------

## III- Solicitud de accesos a la información

En el año 2024, se han recibido y tramitado en tiempo y forma 24 solicitudes de acceso a la información pública, en el marco de la Ley n°18.381 del 17 de octubre de 2008.

## IV- Transparencia Activa

- Gestión de denuncias





## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

En el 2024 se recibieron 167 denuncias, cuya recepción se realizó a través de las diferentes vías que ofrece la JUTEP, el portal web de denuncias, por correo electrónico o su entrega de forma presencial.

Organismos denunciados 2023	
Presidencia y dependencias	5
Ministerios	45
Poder Legislativo	6
Poder Judicial	6
Entes Autónomos	20
Servicios Descentralizados	33
Gobiernos Departamentales	37
Juntas Departamentales	1
Personas Públicas No Estatales	6
Otros	8
Total	<b>167</b>

- **Datos Abiertos**

En el marco de la normativa vigente del Decreto Reglamentario 54/017, el cual regula la publicación de Datos Abiertos de Gobierno y establece la obligatoriedad para los organismos del Estado de publicar su información bajo las pautas establecidas en la licencia de datos abiertos de Uruguay, la JUTEP inició en octubre de 2024 un trabajo conjunto con el equipo de Datos Abiertos de la AGESIC para la publicación del primer conjunto de datos abiertos, "Funcionarios Omisos en la presentación de la Declaración Jurada de Bienes e Ingresos".

La incorporación de la JUTEP a este Catálogo Nacional de Datos Abiertos es de trascendental importancia, dado que constituye una herramienta fundamental para la ciudadanía, las organizaciones civiles, las empresas y el público en general, quienes acceden a la información de los organismos públicos de forma ordenada y libre, permitiéndoles utilizar los datos publicados para desarrollar investigaciones, acciones cívicas, visualizaciones y emprendimientos entre otros.

## **V- Gestión de Declaraciones Juradas de Bienes e Ingresos**

La Declaración Jurada de Bienes e Ingresos, establecida por Ley N.º 17060 de 23 de diciembre de 1998, constituye un mecanismo de importancia relevante dentro de los instrumentos con los que cuenta el país para luchar contra el fraude y la corrupción administrativa.

La Junta de Transparencia y Ética Pública, la Administración y el Poder Judicial disponen, a través de esta herramienta legal, de un instrumento hábil para identificar eventuales conflictos de interés entre los funcionarios obligados a realizar la declaración jurada y, en función del análisis y seguimiento de esos datos, detectar posibles enriquecimientos injustificados o acciones ilícitas en perjuicio de la Administración.

Aquellos funcionarios que no cumplan con esta obligación serán declarados omisos por la JUTEP (art. 16), y pasarán a integrar la nómina de funcionarios omisos, la cual es dada a conocer mediante difusión pública.

### **1. Determinación de número y cantidad de funcionarios obligados:**

La Ley N.º 19.797 de 9 de septiembre de 2019 modifica el régimen de declaraciones juradas en el marco de la Ley 17.060 de 23 de diciembre de 1998.

Por esto el total de funcionarios obligados se ha visto modificado.

Según las nóminas proporcionadas por los organismos, el total de obligados a presentar declaración jurada actualmente es de 12.161 funcionarios, distribuidos de la siguiente manera:

<b>Tipo de organismo</b>	<b>Total</b>	<b>Porcentaje</b>
Poder legislativo	166	1,3%
Administración Central y Organismos Paraestatales	4611	36,7%
Poder Judicial	1202	9,6%
Entes Autónomos y servicios descentralizados	3486	27,7%

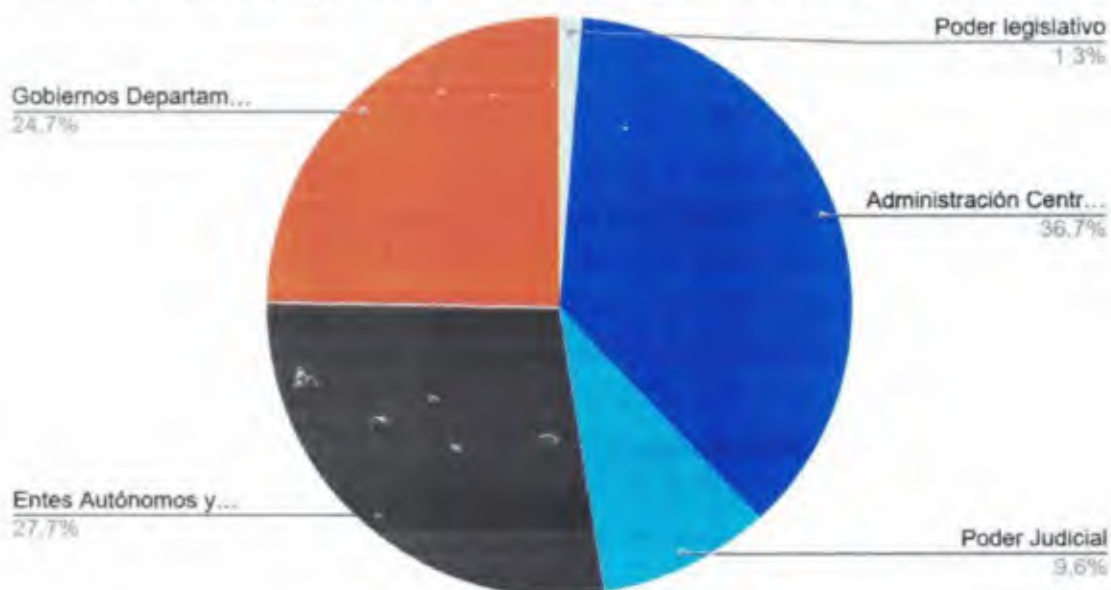




## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

Gobiernos Departamentales	3106	24,7%
total	12571	100%

### Cantidad de Obligados a Presentar Declaración Jurada



No están incluidos en este número los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República y a las Intendencias Departamentales proclamados por los organismos partidarios correspondientes, que según las mencionadas modificaciones deberán presentar una declaración jurada de sus bienes e ingresos hasta treinta días antes de efectuarse el acto electoral correspondiente.

## **2. Funcionarios obligados a presentar declaración jurada en 2023**

La ley determina que el funcionario debe presentar declaración jurada al tomar posesión

del cargo obligado, cada dos años y al cesar. Por esto la cantidad total de obligados difiere del total que deben presentar en el 2024.

Del total de obligados (12571), 5321 debieron presentar declaración jurada en el año 2024 cómo funcionarios en actividad.

### **3. Recepción de declaraciones juradas**

Se recibieron en total **6457** declaraciones juradas, de las cuales **2970** fueron entregadas en formato papel y **3486** de formato electrónico.

### **4. Incumplimientos y Omisiones**

En total fueron 909 funcionarios en situación de incumplimiento, los cuales fueron notificados por la Junta a través de los funcionarios Nexos de cada Organismo.

Cumplidos los plazos legales en aquellos casos de funcionarios notificados que no hayan presentado la declaración jurada se los declaro omisos por resolución de Junta.

En total fueron 410 funcionarios que se declararon omisos en la presentación de la declaración jurada de Bienes e Ingresos.

### **5. Publicaciones de omisos**

Los funcionarios obligados omisos en la presentación de la declaración jurada según lo que establece el artículo 16 se deben publicar en la página web de la JUTEP.

La publicación se hace en forma cuatrimestral.

Este año se publicaron 51 funcionarios omisos en la página web.

### **6. Nexos**

Cada organismo designa y comunica a la JUTEP por medio de nota formal, el nombre del funcionario que actuará como enlace cumpliendo el rol de Nexo entre el organismo y la Junta.

El Directorio de JUTEP aprueba por medio de Resolución la designación, se lo ingresa al sistema y se le otorga usuario y contraseña de acceso al Sistema de Nexos.

Desde ese momento ya puede cumplir con el rol de Nexo, que principalmente consiste en mantener la nómina actualizada, recibir y transportar las declaraciones juradas y asesorar a los obligados en cuestiones de cómo completar el formulario de la declaración jurada





## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

tanto en formato papel como la declaración jurada en formato electrónico.

En total fueron 52 unidades ejecutoras que solicitaron altas de nuevos nexos en el transcurso de año 2024.

Con respecto a las capacitaciones se pudo coordinar y capacitar a los nuevos Nexos de 17 unidades ejecutoras distintas.

### **7. Nuevo formulario de Declaración Jurada para formato papel**

En base a las modificaciones que implemento la Ley 19.797 posibilito la creación de un nuevo formulario diseñado por esta Oficina y aprobado por el Directorio de esta Junta. El cual se implementará prontamente.

### **8. Nueva carátula para el Sobre de Declaración Jurada Formato Papel**

Así como se trabajó en un nuevo formulario, debimos actualizar la carátula del sobre que contiene la declaración jurada en formato papel. La misma fue diseñada por esta Oficina y aprobado por el Directorio de esta Junta. Se implemento a finales de este año.

### **9. Datos Abiertos.**

Este año una de las implementaciones que hicimos fueron los Datos Abiertos donde fuimos capacitados en el manejo de la herramienta. Gracias a ello se hicieron públicos en nuestra web el Historial de Funcionarios Declarados Omisos con el formato típico, abierto y disponible para que cualquier persona pueda acceder a ellos, reutilizarlos, combinarlos y redistribuirlos para crear nuevos servicios, visualizaciones o realizar investigaciones a partir de ellos.

## **VI.-Capacitación y Difusión**

A través de su área de Capacitación, la JUTEP propicia acciones mediante la realización de talleres y cursos, con el objetivo de promover el debate en torno a la temática de la transparencia y la ética pública, a fin de capacitar y sensibilizar a los

funcionarios en tanto su calidad de servidores públicos, y así contribuir a un mejor funcionamiento del Estado.

Se diseñan programas específicos para las capacitaciones, en coordinación y según los requerimientos del organismo. Además, se seleccionan y asignan los docentes responsables, y se acerca bibliografía y materiales para los participantes.

Como lo establece el Artículo 28 de la Ley N°17.060, “las entidades públicas deben contar con programas de formación para el personal que ingrese, y uno de actualización cada tres años, referidos a ética pública y normas de conducta en la función pública”, Organismos como el BPS (Banco de Previsión Social), y la CND (Corporación para el Desarrollo) y sus subsidiarias CONAFIN-AFISA, la Corporación Vial del Uruguay y la Corporación Ferroviaria del Uruguay, continúan con sus planes de capacitación a sus funcionarios, cumpliendo cabalmente con la mencionada disposición.

Se iniciaron actividades de capacitación con la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) y la Caja de Profesionales Universitarios.

Las capacitaciones brindadas en el 2024 se llevaron a cabo en forma presencial, así como también en modalidad virtual a través de la plataforma Zoom. Se capacitaron unos 350 funcionarios en talleres y cursos brindados según como se muestra en el cuadro a continuación.

### Actividades de Capacitación 2024

Organismo	Cursos	Denominación de curso
Agencia Nacional de Vivienda (ANV)	2	Ética y transparencia en la función pública
Banco de Previsión Social (BPS)	11	Ética y transparencia en la función pública (Inducción)
Caja de Profesionales Universitarios	2	Ética y transparencia en la función pública
Corporación Nacional para el Desarrollo (CND)		
Corporación Nacional Financiera		
Administradora de Fondos de Inversión S.A. (CONAFIN AFISA)	1	Ética y transparencia en la función pública
Corporación Vial del Uruguay S.A. (CVU)		
Corporación Ferroviaria del Uruguay		





## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

### **VII-Actividades Internacionales**

**- MESICIC - Reunión N°41 del Comité de Expertos del MESICIC - 11 al 14 de marzo - Washington D.C., Estados Unidos**

Se aprobaron los informes preliminares de Estados Unidos, Guyana y Jamaica, pertenecientes al sexto grupo de análisis de la sexta ronda.

En el panel sobre Buenas Prácticas, delegaciones de Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, México, Paraguay, República Dominicana, Surinam, El Salvador y Trinidad y Tobago, realizaron presentaciones sobre mecanismos institucionales y herramientas para prevenir y combatir la corrupción, destacándose entre otros la capacitación a los servidores públicos, e instrumentos como observatorios ciudadanos de transparencia.

Cinco Estados miembro, Belice, Brasil, Colombia, Guyana, y Panamá, intercambiaron sus experiencias y desarrollos en la identificación de beneficiarios finales para prevenir la corrupción.

Con el objetivo de acercar a los Estados parte del MESICIC, representantes de instituciones como el Banco Mundial, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Transparencia Internacional y Tax Justice Network, presentaron sus desarrollos y enfoques en esta materia.

Para el nuevo período que comienza, fueron electos como presidenta, la Dra. Berenice Barinas, experta de la República Dominicana, y como vicepresidente el experto de Trinidad y Tobago, el Dr. Ian Rampersad.

**- UNODC - Conferencia: Salvaguardar el deporte en las Américas y el Caribe: Centrarse en la protección del fútbol frente a la corrupción, otros delitos y actos ilícitos conexos - 1º y 12 de junio - Miami, Estados Unidos**

Esta Conferencia se realizó en la ciudad de Miami, Estados Unidos, los días 11 y 12 de junio del 2024. Por Resolución del Directorio N°1104/2024 de fecha 31 de mayo del 2024, se designó en Misión Oficial, a la Dra. Valeria Martínez, a los efectos de concurrir a la Conferencia referida.

La JUTEP fue convocada por UNODC, para representar a Uruguay en la Conferencia "Salvaguardar el deporte en las Américas y el Caribe: centrarse en la protección del fútbol

frente a la corrupción, otros delitos y actos ilícitos conexos”.

La Conferencia tuvo como pilares fundamentales los siguientes:

- Comprender la corrupción en el deporte: cuestiones claves, tendencias y evolución.
- El papel de la cooperación y la colaboración en la lucha contra la corrupción, otros delitos y las infracciones relacionadas en el deporte, con especial atención al fútbol.
- El papel de la inteligencia en la lucha contra la corrupción, otros delitos y las infracciones relacionadas en el deporte.
- Tendencias, cuestiones y consideraciones clave a la hora de investigar la corrupción vinculada a la delincuencia organizada en el deporte.
- Persecución de la corrupción, otros delitos e infracciones relacionadas con el deporte.
- Apuestas legales e ilegales: cuestiones clave, tendencias y consideraciones.
- Lucha contra la manipulación de la competencia.
- ¿Cómo abordar los riesgos de corrupción relacionados con los grandes acontecimientos deportivos?

De forma posterior al evento, la JUTEP participó en la elaboración del documento denominado: *“Salvaguardar el deporte de la corrupción en las Américas y el Caribe”*. El propósito fue proporcionar un panorama general de la corrupción en el deporte en una selección de países - Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos de América, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay - de la región de las Américas y el Caribe.

El informe forma parte del trabajo en curso del Programa para Salvaguardar el Deporte de la Corrupción y los Delitos Económicos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) para fortalecer la lucha contra la corrupción en el deporte.

**- UNCAC - 15º período de sesiones del Grupo de Examen de la Aplicación - 10 al 14 de junio - Viena, Austria**

Por Resolución del Directorio n°1100/2024 de fecha 24 de mayo de 2024, las Dras. Gabriela di Longo y Valentina Vilar, fueron designadas para participar del 15º período de sesiones del Grupo de Examen de la Aplicación, que se celebró en Viena, Austria, del 10 al 14 de junio de 2024. Evento que además tuvo dos instancias en simultáneo que tuvieron lugar del 12 al 14 de junio del corriente, la 13ª reunión intergubernamental de expertos de participación abierta para mejorar la cooperación internacional en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la 18ª reunión del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta sobre Recuperación de Activos.

Los temas tratados en estas instancias fueron:





## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

- Alcance y secuencia temática de la próxima fase del Mecanismo de Revisión de la Implementación de la Convención.
- Buenas prácticas y desafíos con respecto a la información sobre beneficiarios finales para detectar, disuadir y prevenir actos de corrupción, y mejorar la recuperación y devolución de activos de conformidad con la Convención.
- Comunicación y cooperación efectivas, el intercambio de información, enfoques interinstitucionales, cooperación en materia de aplicación de la Ley y uso de redes.
- Flujos financieros ilícitos, desafíos, obstáculos y barreras en la cooperación internacional
- Asistencia técnica en relación con los capítulos IV y V de la Convención, a cargo de la Red Globe de Naciones Unidas y de la Red Start Initiative.

En virtud la presentación de asistencia técnica, se sugirió al Directorio de la JUTEP conformar la Red Globe, en virtud de su ejercicio de órgano de control superior y en cumplimiento del cometido determinado por el artículo 2 núm. 8) de la Ley n°19.340.

- **UNCAC - Capacitación adicional para los enlaces y expertos gubernamentales participantes en el segundo ciclo de examen - 28 de agosto al 06 de septiembre - Viena, Austria**

Por Resolución del Directorio n°1116/2024 de fecha 26 de julio de 2024, la Dra. Valentina Vilar fue designada para participar de la “Capacitación adicional para los enlaces y expertos gubernamentales participantes en el segundo ciclo de examen”, que tuvo lugar los días 26 y 27 de agosto del corriente en Viena, Austria.

Esta capacitación tuvo como ejes centrales la explicación del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y el análisis detallado de cada uno de los artículos de los capítulos II y V de la Convención, que son los que actualmente se encuentran bajo estudio del Mecanismo de Examen.

- **UNCAC - Primera reanudación del decimoquinto período de sesiones del Grupo de Examen de la Aplicación - 28 de agosto al 06 de septiembre - Viena, Austria**

Por Resolución del Directorio n°1116/2024 de fecha 26 de julio de 2024, la Dra. Valentina Vilar fue designada para participar de la “Primera reanudación del decimoquinto

período de sesiones del Grupo de Examen de la Aplicación” y de la “Decimoquinta sesión del Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre prevención de la corrupción”, que tuvieron lugar los días 28 de agosto al 06 de septiembre del corriente en Viena, Austria.

Los temas tratados en estas reuniones fueron:

- Alcance y secuencia temática.
- Aplicación práctica (eficacia).
- Recopilación de información y herramientas informáticas.
- Mecanismos para el sorteo de Estados examinados y examinadores.
- Diálogo directo: visitas in situ.
- Funcionamiento del Mecanismo de Examen de la Aplicación.
- Estado de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: Intercambio de información, prácticas y experiencias adquiridas en la aplicación de la Convención.
- Prevención de la corrupción en las contrataciones públicas y el uso eficaz de las TIC.
- Fortalecimiento de la cooperación internacional en la prevención y la lucha contra la corrupción en tiempos de emergencia, respuesta y recuperación ante la crisis.
- Medición y eficacia: Metodologías e indicadores para medir la corrupción y la eficacia de los marcos anticorrupción
- Participación de la sociedad en la prevención y la lucha contra la corrupción, procesos de toma de decisiones inclusivos y el papel de los actores no gubernamentales, periodistas y los medios de comunicación.
- Efectos negativos de la corrupción en las mujeres y los jóvenes y el papel que desempeñan las mujeres y los jóvenes en la prevención y el combate a la corrupción.

La Secretaría de Naciones Unidas invitó a Uruguay a participar en el panel de prevención de la corrupción en las contrataciones públicas y el uso eficaz de las TIC. En este sentido, se realizó una presentación de sobre la implementación de herramientas informáticas en el sistema de compras estatales. Esta presentación contó con la colaboración de insumos documentales de la Agencia Reguladora de Compras Estatales (ARCE). La ponencia se centró en el marco institucional y normativo, las acciones de Uruguay para el cumplimiento de lo dispuesto en artículo 9 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, RUPE y datos abiertos, observatorio de compras públicas y ventajas del uso de las TIC.

- **MESICIC - Reunión N°42 del Comité de Expertos del MESICIC - 09 al 12 de setiembre -Washington D.C., Estados Unidos**

Por Resolución del Directorio n°1115/2024 de fecha 04 de julio de 2024, la Dra. Gabriela





## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

Mendiguibel fue designada para participar en la "Cuadragésima Segunda Reunión del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC)", Organización de los Estados Americanos (OEA), celebrada del 9 al 12 de setiembre de 2024 en la ciudad de Washington D.C., Estados Unidos de Norte América.

Se aprobaron los informes preliminares de Colombia (fue analizado por Bolivia y México) y Granada (fue analizado por el Subgrupo integrado por Trinidad y Tobago y Santa Lucía) y la propuesta de indicadores para prevenir, detectar y abatir la impunidad relativos a los resultados sobre protección de denunciantes y testigos de actos de corrupción.

Se llevaron a cabo dos Sesiones Especiales, una sobre Contrataciones abiertas para prevenir la Corrupción -donde Uruguay realizó una participación voluntaria- y otra sobre Buenas Prácticas.

### **- Red GlobE - Red operativa mundial de autoridades encargadas de la aplicación de la ley contra la corrupción**

En sesión ordinaria de fecha 17 de octubre del 2024, Acta N°1057, el Directorio resolvió librar oficio la a Dirección de Asuntos multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores, manifestando la intención de conformar la Red GlobE de Naciones Unidas.

Esta Red nuclea a las autoridades encargadas de la aplicación de la ley contra la corrupción de todos los Estados miembros de la ONU y de los Estados parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

En efecto, por Oficio n°70/2024 del 25 de octubre de 2024 se puso en conocimiento de la Dirección de Asuntos multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores, la intención de formar parte de la Red GlobE.

Fue aceptada nuestra solicitud por la Secretaría de UNODC y se solicitó por parte de ésta, designar representantes de la JUTEP en esta Red. Es así que en sesión ordinaria de fecha 14 de noviembre del 2024, Acta N°1061, el Directorio resolvió designar a la Sra. Presidente Dra. Gabriela di Longo y al Sr. Vicepresidente Cr. Guillermo Ortiz como enlaces en representación de la JUTEP ante la RED GLOBE, Red-Operativa Global de Autoridades Anticorrupción (UNODC).

### **- UNCAC - Segunda reanudación del decimoquinto período de sesiones del Grupo**

15

*Reunión 528, páse 8  
Teléfono: (598) 2 947 64 67\*  
www.jutepi.gub.uy*

#### **de Examen de la Aplicación - 04 al 08 de noviembre - Viena, Austria**

Por Resolución del Directorio n°1132/2024 de fecha 23 de octubre de 2024, la Dra. Valentina Vilar fue designada para participar de la “Segunda reanudación del decimoquinto período de sesiones del Grupo de Examen de la Aplicación”, que tuvo lugar los días 04 al 08 de noviembre del corriente en Viena, Austria.

Los temas debatidos se basaron en distintos aspectos del alcance y la secuencia temática:

- Seguimiento de los resultados de las fases anteriores y los nuevos desarrollos.
- Presentación de informes después de completar las revisiones.
- Eficacia de las medidas adoptadas para implementar la Convención: Lecciones aprendidas de otros Mecanismos.
- Eficacia de las medidas adoptadas para implementar la Convención: Efectividad de las medidas.
- Próxima fase del Mecanismo de Examen de la Aplicación: Documentos finales de las revisiones.
- Asistencia técnica.

La Secretaría de Naciones Unidas invitó a Uruguay a participar en el panel sobre el alcance y la secuencia temática, centrándose en la presentación de informes después de completar las revisiones. De este modo, se realizó una presentación sobre cómo debería ser el procedimiento para informar sobre los progresos realizados en relación con las observaciones contenidas en anteriores informes sobre el examen del país y sobre la asistencia técnica solicitada y recibida. Se sugirió la creación de una herramienta informática nueva que contemple las distintas fases del Mecanismo de Examen, el seguimiento de las recomendaciones y la asistencia técnica.

#### **- UNODC - 33ª Comisión del Delito y Justicia Penal - 05 y 06 de diciembre - Viena, Austria**

Por Resolución del Directorio N°1057/2024 de fecha 17 de octubre de 2024, se designó en Misión Oficial, a la Dra. Valeria Martínez, a los efectos de concurrir a la continuación de la “33ª Comisión del Delito y Justicia Penal”.

Las sesiones se celebraron en forma presencial los días 5 y 6 de diciembre de 2024 en el Centro Internacional de Viena (CIV), de la ciudad de Viena, Austria.

La Comisión de Estupefacientes y la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal celebraron sesiones conjuntas durante la continuación de sus períodos de sesiones con el objetivo de examinar los temas previstos en los programas de los segmentos operacionales de ambas Comisiones, con miras a ofrecer directrices de política integradas a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en cuestiones administrativas,





## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

presupuestarias y de gestión estratégica. Se celebrarán dos sesiones conjuntas de las Comisiones el 5 de diciembre de 2024, sobre el tema 4 del programa, relativo a las cuestiones de gestión estratégica, presupuestarias y administrativas, y el tema 10 del programa, relativo a las contribuciones a la labor del Consejo Económico y Social.

Los demás temas del programa se examinaron en una reunión aparte de la Comisión, que tuvo lugar el 6 de diciembre de 2024 por la tarde.

### **Actualización de lista de Expertos ante OEA y Naciones Unidas.**

Los Organismos Internacionales solicitaron a la JUTEP la actualización de la lista de Expertos Gubernamentales que representarán a Uruguay en las diversas instancias a que sean convocados, habiéndose cumplido con dicho extremo.

### **ANEXO I) - Día Internacional contra la Corrupción 2023**

### **ANEXO II) – Libro: La integridad del servidor público.**

Firmado por:

Presidente Dra. Gabriela di Longo

Vicepresidente Cr. Guillermo Ortiz

# Día Internacional contra la Corrupción 2024

---

**Leticia Nasso (Moderadora):** Buenos días a todos. El Directorio y funcionarios de la Junta de Transparencia y Ética Pública les da la bienvenida y agradece su presencia.

Un año más nos encuentra reunidos conmemorando el Día Internacional contra la Corrupción, establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2003. Cada 9 de diciembre es una fecha crucial para reflexionar sobre uno de los desafíos más persistentes y devastadores que enfrentan las sociedades modernas.

Importantes organizaciones en todo el mundo aúnan esfuerzos para lograr avances en el tratamiento de este complejo fenómeno social, político y económico fomentando una conciencia global sobre corrupción, sus consecuencias y la necesidad de adoptar medidas eficaces para combatirla.

Este evento busca promover la reflexión, la toma de conciencia y el compromiso desde nuestro país.

Contamos con la participación de destacados panelistas de primer nivel, que expondrán compartiendo sus saberes y experiencias sobre el tema Corrupción, con una mirada objetiva e innovadora; Dr. Carlos Delpiazzo, Dr. Juvenal Javier, Dr. Jorge Rodríguez Pereira y Dra. Ximena Pinto Nerón.

Damos comienzo invitando a la Dra. Gabriela di Longo, Presidente de la Junta de Transparencia y Ética Pública quien con sus palabras dará el marco introductorio al evento.

**Sra. Presidente de la Junta de Transparencia y Ética Pública, Dra. Gabriela di Longo:** Buenos días en nombre el Directorio y de los funcionarios de la Junta de la Junta de Transparencia y Ética Pública, JUTEP, les doy nuevamente la bienvenida en representación ahora de la JUTEP a la conmemoración del Día Internacional contra la Corrupción.

Es un día que fue proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2003. Es un día que nos lleva a reflexionar sobre un tema que es de suma importancia para los ciudadanos y también nos lleva a reafirmar el compromiso con la transparencia y con la integridad a través del llamado al actuar y a luchar por un mundo en que la corrupción no tenga cabida y donde cada uno de nosotros juegue un papel activo en esta batalla.

Existen varias causas de corrupción en el Uruguay, así como también consecuencias de la misma y hay también varias medidas y estrategias para combatir la corrupción. Sería imposible poder nombrarlas todas, pero sí me voy a referir en cada uno de estos aspectos a dos puntos cruciales que considero que son importantes en cada uno de estos temas.

Como causas de la corrupción en Uruguay más importantes, entiendo que está la debilidad de las instituciones encargadas del control y de la prevención, en donde la falta de recursos y de formación propician el ingreso de la corrupción. Asimismo, la falta de transparencia y la opacidad de ciertos procedimientos administrativos pueden facilitar que ingresen actos de corrupción a la Administración.



La Sociedad Civil y los medios de comunicación son fundamentales para ejercer presión y para demandar mayor claridad en el uso de los recursos públicos.

En cuanto a las consecuencias de la corrupción considero que hay dos que son fundamentales y son la desconfianza en las instituciones, y el impacto económico significativo. En cuanto a la desconfianza las instituciones, la corrupción erosiona la confianza de la ciudadanía en esas instituciones, lo que puede llevar a una menor participación política y un debilitamiento del tejido social.

La corrupción produce también un impacto económico significativo ya que como consecuencia de la misma se desvían recursos que podrían utilizarse en educación, salud, infraestructura, y en otros aspectos.

Como medidas y estrategias para combatir la corrupción entiendo que hay tres que son fundamentales.

Una es la transparencia y la rendición de cuentas a través del dictado de leyes y de normativa que refieran al tema.

La otra que es muy importante es la participación ciudadana a través de fomentar la participación en el control de la gestión pública.

Y una tercera es la fiscalización a través de organismos como la JUTEP, que juegan un papel crucial en la vigilancia de la conducta de los servidores públicos.

Y en tal sentido corresponde hacer una pequeña y muy breve reseña de los cometidos, los importantes cometidos que tiene la JUTEP.

Al respecto me gustaría empezar con un aspecto o un cometido que creo que es desconocido por la mayoría de la ciudadanía, y está establecido en el Artículo 3o. numeral 9o de la Convención Interamericana contra la Corrupción y lo voy a leer para que se entienda específicamente ese cometido tan importante: " Por dicho artículo de la Convención Interamericana contra la Corrupción la JUTEP es el organismo en Uruguay que ejerce la función de control superior con el fin de prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas".

Lo repito, "es el órgano de control superior, que ejerce la función de prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas ". Esa competencia, ese cometido de la JUTEP lo realiza actualmente con catorce funcionarios.

No me voy a referir más al tema, pero simplemente para que entiendan que a nivel internacional la JUTEP es el órgano que representa esta prevención y combate a la corrupción, y es un organismo que hoy por hoy, actualmente cuenta con catorce funcionarios.

Uno de los cometidos que quizás sea conocido por todos los presentes y la mayoría de la ciudadanía, es la recepción de las Declaraciones Juradas.

La JUTEP reciba Declaraciones Juradas de los funcionarios públicos obligados, muchas de las cuales quedan reservadas y otras se publican. A partir del 2020, se publican las Declaraciones Juradas no sólo del Presidente y Vice Presidente de la República como



pasaba antes de 2020, sino que se publican Declaraciones Juradas de muchos actores políticos y funcionarios públicos no políticos. Hay Declaraciones Juradas de Ministros, Senadores, Diputados, más de ochocientas Declaraciones Juradas.

Eso habilita a lo que decíamos hoy del control ciudadano de la corrupción; cualquier persona en cualquier lugar del mundo ingresa a la página de JUTEP y busca las Declaraciones Juradas de todos los obligados que presentan su Declaración Jurada al inicio de la función, cada dos años, y al egreso. Eso permite que se puedan comparar las distintas Declaraciones Juradas. Y reitero, fue a partir de 2020 que se publican muchas Declaraciones Juradas mientras que antes se publicaban solamente las del Presidente y Vicepresidente.

Actualmente las Declaraciones Juradas se presentan en forma documental y también por vía electrónica.

Uno de los cometidos que implica también la obligación de la JUTEP es la de estudiar esas Declaraciones Juradas. Por ley se establece que tenemos la obligación del estudio del cinco por ciento de las Declaraciones Juradas que fueron presentadas en forma aleatoria, tiene que hacerse ese estudio, que, por motivos obvios de falta de personal, ese cometido no se está cumpliendo actualmente.

Pero más allá de la recepción de las Declaraciones Juradas la JUTEP tiene también dentro de sus cometidos la recepción de las denuncias que se hacen contra los funcionarios públicos por hechos de corrupción o por el hecho de violación del Código de Ética.

En ese aspecto antes de 2020 las denuncias eran presentadas físicamente en las Oficinas de JUTEP o si no a través del correo electrónico.

A partir de 2020 con el sistema del Portal de JUTEP, las denuncias pueden también presentarse a través de ese Portal, ya sea en forma anónima o en forma nominada. Eso incrementó muchísimo la cantidad de denuncias que recibe la JUTEP. Y en base a esas denuncias se hacen estudios, se forma expediente, se estudia y se investiga esas denuncias presentadas.

Pero existe otro cometido que es muy importante, justamente por lo que hablamos hoy de que a nivel internacional y por la Convención Interamericana contra la Corrupción la JUTEP es el organismo encargado del control y de la fiscalización y la prevención de la corrupción en Uruguay, justamente a raíz de esto tiene una participación a nivel internacional muy importante que también es desconocida por la mayoría de los ciudadanos.

En ese aspecto, la JUTEP participa en varios organismos, como el MESESIC, que es el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Es un mecanismo anti corrupción de OEA, reúne a treinta y tres de los treinta y cuatro Miembros para analizar los marcos jurídicos e institucionales de acuerdo a las disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción.



El Comité de Expertos de MESESIC, el cual la JUTEP integra, es el órgano responsable del análisis técnico de la implementación de la Convención de los Estados Parte a través de la aprobación de informes anti corrupción de los Estados analizados.

Existe allí un intercambio de buenas prácticas y de temas de interés colectivo con miras al fortalecimiento de la cooperación contra la corrupción.

De igual forma la JUTEP en su calidad de órgano encargado del combate a la corrupción, y de su prevención, interviene en la UNCAC que es la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, cuyo principal órgano de toma de decisiones es la Conferencia de los Estados Parte.

Y un tercer organismo, son muchos más, pero vuelvo a decir, estamos siendo muy acotados por los tiempos, un tercer organismo internacional en que participa la JUTEP es la UNODC que es la Oficina de Naciones de Naciones Unidas contra la droga y el delito.

Tiene como uno de sus objetivos el desentrañar la complejidad de la corrupción y ayudar a los Estados a comprender el impacto y las consecuencias de la misma en las áreas específicas, para diseñar estrategias y soluciones efectivas e integrales.

Es por ello que este organismo internacional ha creado distintos grupos de trabajo que se centran en áreas específicas como lo son la corrupción en Género, la corrupción del deporte, las estrategias nacionales anti corrupción y la gestión de riesgos entre otros.

En este sentido JUTEP ha representado al país en el ámbito internacional teniendo una participación activa y realizando exposiciones en los distintos paneles a los cuales fue convocada.

Como conclusión cabe señalar que si bien Uruguay ha demostrado avances en el combate de la corrupción y mantiene índices relativamente bajos en comparación con otros países de la región el desafío persiste.

La corrupción es un problema que requiere de una vigilancia continua, de una ciudadanía activa y un compromiso firme por parte del espectro político y de las instituciones para fortalecer la democracia y garantizar el bienestar de todos los ciudadanos.

El futuro dependerá de la capacidad de la sociedad para exigir transparencia y rendición de cuentas; hoy les invito a reflexionar sobre cómo cada uno de nosotros puede contribuir a la lucha contra la corrupción, ya sea en nuestros barrios, comunidades, lugares de trabajo, o nuestras vidas cotidianas.

Para finalizar agradezco la presencia de tan calificado panel que nos acompaña el día de hoy y que tendremos el placer de escuchar sus tan interesantes intervenciones.

Muchas gracias, y bienvenidos a la actividad.

**Moderadora:** Recibimos y escuchamos a continuación al Dr. Carlos Delpiazzo. Profesor Emérito de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Participó además en la redacción de normas de contabilidad y administración financiera, es autor de numerosos libros y artículos en sus áreas de especialización, publicados en el Uruguay y en el exterior. Compartirá su conocimiento en relación con el tema "**Desinformación, Transparencia, y Ética Pública**".



**Dr. Carlos Delpiazzo:** Muy buenos días, por supuesto siempre es muy grato tener la oportunidad de hablar en la Casa del Poder Legislativo, que es la sede más representativa de la Democracia nacional, y mi propósito es reflexionar sobre tres aspectos que quizás puedan parecer no vinculados entre sí, pero que creo que lo están, cuales son la desinformación, la transparencia y la ética pública.

### **Introducción**

Estamos en presencia de un concepto netamente jurídico, el de *transparencia*, un concepto meta jurídico, el de la *ética pública*, aunque con un alto grado de juridización, y ambos forman parte del nombre de la Junta de Transparencia y Ética Pública que hoy nos convoca.

A su vez, la información es un aspecto esencial del control. No hay control posible sin información y hoy, la *desinformación* es uno de los problemas grandes que enfrentan los organismos de control y seguramente también la JUTEP.

### **Sobre la desinformación**

Muchas veces lo que trasciende a la prensa, lo que se conoce públicamente son aquellos casos en los cuales la corrupción es muy importante, rampante, trascendente, y no se visibiliza la que quizás es más importante: la corrupción de la cotidianeidad, la de todos los días, en las Oficinas Públicas, en el ámbito privado, en el ámbito de las relaciones inter personales, donde muchas veces la denominada "viveza criolla", no es una virtud. A veces lo es, a veces lo es, pero muchas veces la viveza criolla es una manifestación de corrupción en términos de aprovechar de algo que no me pertenece o de abusar de algo a lo que puedo acceder oblicuamente, entre otras muchas manifestaciones.

Es más, en el caso de la JUTEP, se reciben permanentemente denuncias -denuncias que ahora pueden ser incluso anónimas y a través de medios electrónicos- y puede ocurrir, y estoy seguro que muchas veces ocurre, que esas denuncias son verdaderos infundios o difamaciones que se hacen trascender a la prensa y respecto a las cuales después nadie dice nada y entonces estamos frente a una práctica de desprestigio a otro que es una maniobra de corrupción, sin respuesta desde la JUTEP y desde nuestro sistema institucional.

Por lo tanto me parece que si tuviera que rotular con una idea lo que quiero compartir con ustedes, es que la corrupción no se neutraliza solamente con la represión (aunque, por supuesto, la represión es muy importante) sino que, como todo mal, es mejor ahogarlo en abundancia de bien y entonces yo creo que es muy importante -quizás más importante en la labor que todos podemos llevar adelante- la prevención, la capacitación que además es un cometido específico de la JUTEP según el artículo 4º, numeral 7º de la Ley 19.340 de 28 de agosto de 2015, junto a la difusión de las buenas prácticas, la capacitación y el fomento de las virtudes: la invitación a trabajar bien.

A veces el trabajo bien hecho, lamentablemente entre nosotros, merece desprestigio. Cuántas veces entra alguien nuevo a trabajar en una oficina, y le dicen "no, botija, tan rápido no". ¿Por qué se sonríen? Porque saben que lo que estoy diciendo es verdad. Lo grave de la cuestión es que esto está tan incorporado a nuestra idiosincrasia que lo vemos como normal y que sea normal no quiere decir que esté bien, que sea normal no quiere decir que no sea carente de ética como muchas veces lo es.

La desinformación, como lo indica el prefijo "des", es la distorsión de la información, y la gran preocupación deriva de la dificultad que muchas veces hay para revertir la



desinformación que puede ser una mentira, que puede ser una difamación, o que puede ser una distorsión de la verdad, que a veces no hay peor mentira que una media verdad. Lo normal, o lo común, es que la desinformación nunca es positiva, la desinformación nunca es para bien, la desinformación siempre es negativa, es desprestigiante, o es mentirosa; no es ajustada a la realidad. Y este es un desafío muy importante no sólo para órganos de control como la JUTEP sino también para los Servicios de Inteligencia del Estado y para los órganos de control electoral. Hemos visto por ejemplo en México y Estados Unidos, la incidencia de la desinformación en las campañas electorales que inciden en las decisiones de la gente.

Hay que poder distinguir, la JUTEP en esto tiene un desafío a encarar muy importante que es la diferenciación entre la información real, y la información falsa, sobre todo en materia de denuncias cuando está involucrado el buen nombre, el honor, etc., de las personas. No recuerdo exactamente en qué ámbito fue cuando al Dr. Héctor Gros Espiell en el exterior lo incorporaron a una Academia de Derecho de un país europeo y su conferencia versó sobre que "El derecho al honor también existe".

El artículo 7º de la Constitución encabeza la Sección de Derechos, Deberes y Garantías hablando de los derechos que, por ser inherentes a la dignidad humana, son anteriores a la Constitución. La Constitución reconoce y garantiza, pero no otorga y ahí está mencionado el derecho al honor, y un grande de Derecho Constitucional que ya no está entre nosotros, el Profesor Gros Espiell, decía que el derecho al honor también existe, pero muchas veces se lo mancilla y no pasa nada.

El contenido discriminatorio que puede tener además la desinformación, puede fomentar o conducir al odio, a la difamación, al desprecio de otro, y todo esto no puede ser ajeno a la lucha contra la corrupción y la defensa de la ética pública, porque la ética pública -esto es bueno también señalarlo- es una: aunque a califiquemos de pública o privada según el ámbito en que la ética se desarrolla, lo cierto es que resulta muy difícil que alguien sea ético puertas adentro y no lo sea puertas afuera y al revés, porque en definitiva cuando hablamos de la ética, de lo que estamos hablando es de la calificación como buena o mala de las actitudes humanas, y este no es un rol del Derecho aunque como vamos a ver más adelante, vivimos un importante proceso de juridización de la ética pública justamente para que existan medios desde el Derecho para reprimir conductas éticamente reprochables, pero esas conductas son éticamente reprochables aunque el Derecho no las castigue; son reprochables per se. Como nos enseñaban en Introducción al Derecho, el Prof. Aníbal Luis Barbagelata en el Liceo Joaquín Suárez No. 7, en Educación Cívica y Democrática, la Moral -yo ahora digo la Ética y no es lo mismo, pero a los efectos de la exposición las usamos como sinónimos- no son círculos concéntricos, no coinciden, pero sí se superponen parcialmente.

Así, es evidente que un área en la cual se superponen, claramente es el Derecho Penal. El Derecho Penal en general reprime comportamientos que la sociedad reprocha éticamente, pero repito lo que decía al principio: me preocupan más aquellas cosas que no están en el Código Penal y están instaladas en la vida de todos los días.

Por eso, tengo convicción de que el tema de la desinformación es un capítulo sobre el cual deberíamos trabajar más y que la JUTEP debería abordar como una línea específica de trabajo para prevenir y, en su caso, reprimir las nuevas manifestaciones de corrupción que ella ambienta.



## **Sobre la transparencia**

La transparencia es mucho más que la publicidad. Siempre se ha dicho que la actuación administrativa debe ser pública, lo quiere decir que debe estar expuesta al control de todos los ciudadanos. La transparencia implica dar un paso más. Si un ordenador competente dicta un acto administrativo de adjudicación y después lo publica, procede muy bien pero la transparencia exige que el ordenador competente cuando delibera, fundamenta, y decide, actúe como si estuviere detrás de un cristal limpio y se pudiera ver qué es lo que está haciendo, qué es lo que está deliberando antes de que lo publique porque la publicación siempre es *ex post*, y la transparencia es dejarse ver entre tanto. Significa que la transparencia no es un mero concepto vulgar en el uso de la población, sino que la transparencia es una regla de Derecho porque es un Principio General de Derecho.

El Código de lo Contencioso Administrativo aprobado por la Ley N° 20.333 de 11 de setiembre de 2024 establece en su artículo, 40 literal a) -repitiendo una vieja norma que ya viene desde la década del 60, redactada nada más que por Alberto Ramón Real, y Horacio Cassinelli Muñoz- que "se considera regla de Derecho, todo Principio General o regla constitucional legislativa reglamentaria o contractual". Por lo tanto, los Principios Generales de Derecho son reglas de Derecho, y por lo tanto el Tribunal de lo Contencioso Administrativo frente a un acto administrativo desinformado, o dictado con secretismo, debe anular porque se está violando una regla de Derecho que es el Principio General de transparencia y esto vale para todos los órganos de control y, por supuesto, también para la JUTEP.

La apreciación de la transparencia como premisa mayor del control, es una obligación, es un deber, no es una facultad de los órganos de control, y repito: acá se incluyen todos, no sólo al Tribunal de lo Contencioso, al Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral, la JUTEP y todos los órganos de control.

La importancia de este Principio General de Derecho de la transparencia puede ser apreciada en su triple dimensión jurídica, ética y tecnológica.

Desde su *dimensión jurídica* su relevancia deriva justamente de ser regla de Derecho en tanto Principio General y fuente principal del ordenamiento jurídico: cuando hablamos de Principios, connotamos inmediatamente dos ideas: es principio porque está antes que el resto del Derecho positivo y, además, es principal porque, en términos de la enseñanza de Horacio Cassinelli Muñoz, tiene un valor y fuerza superiores y por lo tanto no es una petición de principios, no es un gesto novedoso sino que es una obligación aplicarla por el juez y el administrador.

Así surge claramente de la Ley N° 17.060, de Lucha contra la Corrupción, está expresada en la Ley N° 19.121 del Estatuto del funcionario del Poder Ejecutivo, aparece incluida en el TOCAF y la Ley N° 18.381 de Acceso a la Información Pública parte en el artículo 1° de señalarla como el "foco iluminador" (como le gustaba decir a Barbé Pérez) de todo su articulado en orden a su cabal y amplia aplicación. Es que los Principios Generales de Derecho -como ya enseñaba Hauriou- valen per se, no necesitan estar escritos, pero qué bueno que el legislador los explicita porque facilita pedagógicamente la aplicación por los órganos y funcionarios encargados de hacerlo.

Además, en el mundo en el que vivimos la transparencia es mucho más fácil porque disponemos de medios técnicos que hacen posible que se conozca el actuar de las distintas administraciones públicas mientras ese actuar se va desenvolviendo y no *ex post*.



Y esto no es neutro, que la transparencia tenga esa *dimensión tecnológica* no es neutro, sino que produce una multi funcionalidad en términos de la calidad democrática o de la calidad del Estado de Derecho.

Todo eso potencia desde la perspectiva de la *dimensión ética* del principio de transparencia, sobre el que volveré enseguida.

A partir de la triple dimensión jurídica, tecnológica y ética de la transparencia, es posible advertir su multifuncionalidad.

En primer lugar, porque *vitaliza la buena administración*, que también es un Principio General de Derecho del cual derivan múltiples consecuencias. En la Unión Europea hoy se habla hasta por demás de la buena administración, que también tiene una connotación ética bien importante, porque cuando decimos que algo es bueno o malo, no lo estamos calificando desde el punto de vista del Derecho, sino que lo estamos calificando desde el punto de vista de su ser bueno, o malo, en términos éticos.

La buena administración en sí misma es una regla de Derecho que encierra un componente ético fundamental y si es un Principio General de Derecho, al igual que la transparencia, la buena administración genera para la Administración el deber de ser buena, y para nosotros, los habitantes, el derecho a exigir que sea buena.

Ahora bien, ese deber y ese derecho, no son verdad si no hay un control verdadero. Y cuando hablo de control verdadero me estoy refiriendo no a leyes, porque quizás una característica de la uruguayez, es la vertiginosa multiplicación de leyes que luego no permean a la vida ciudadana, lo que implica vivenciarlas, ponerlas en práctica y llevarlas al mundo de la vida cotidiana a esas leyes.

Ciertamente, una Administración opaca no es buena, el secretismo nunca es bueno; el secretismo, el ocultamiento, es indiscutiblemente fuente de corrupción, de la grande, de la chica o de la mediana. Pero el buen funcionario que no tiene nada que ocultar y, por tanto, debe actuar con transparencia.

En segundo lugar, la transparencia *potencia el control social*. Nosotros cuando hablamos de control muchas veces pensamos en el control del Poder Ejecutivo, del Tribunal de Cuentas, de la Justicia, de la JUTEP, ¿y el pueblo? El pueblo quiere saber de qué se trata, como dijeron los héroes en la Plaza de Mayo. El pueblo quiere saber de qué se trata, entonces el control social es fundamental. La JUTEP es un instrumento del control social en términos de que se lo impone expresamente la Ley N° 17.060, que dedica tres artículos bajo el título "Control Social" y lo ratifica su Ley orgánica en el artículo 4°, numeral 5°.

En tercer lugar, la transparencia tiene la virtud o la función del *fortalecimiento institucional* porque primero mejora la calidad democrática. Todos nos damos cuenta que la calidad del Estado de Derecho descae cuando se actúa con secretismo, cuando no funcionan los órganos de control, cuando se ahorca a los medios de control. Porque a los medios de control no se los calla solamente destituyéndolos o interviniéndolos, también se los ahoga presupuestalmente, o de otras maneras. A veces esto se hace muy solapadamente para que no se advierta por la sociedad y, por eso, también la importancia de vitalizar el control social, porque en definitiva es la sociedad la que debe exigir a sus representantes lo que debe exigir.



Ese fortalecimiento institucional además se traduce en una mejora de la gestión pública, amplía las posibilidades de la participación ciudadana.

El Plan de Gobierno Abierto que aprobó el Gobierno va en esta línea, pero hay que encarnarlo; ninguno de nosotros desayuna con el Plan de Gobierno Abierto. Es más, me gustaría saber cuántos de nosotros lo leímos completo ¿Qué es lo que está faltando? Lo que está faltando es pasar del papel a la vida, esto necesita capacitación, necesita endoculturación, diría incluso necesita educación desde los primeros niveles de la enseñanza institucional.

Además, el artículo 76 de la Ley N° 19.355 apunta a romper con la brecha tecnológica, es decir, a que el contacto tecnológico entre ciudadano y Administración sea verdad para todos y no solamente para quienes disponen de los medios tecnológicos necesarios.

En cuarto lugar, la transparencia apareja *facilitación del acceso* y aquí importa tanto la transparencia activa (que supone que las Administraciones Públicas pongan a disposición su información relevante) como la transparencia pasiva (que implica responder a los requerimientos ciudadanos). Ambas requieren capacitar a los funcionarios, que muchas veces no tienen claro cómo su trabajo se engarza en una cadena que tiene que ver con el trabajo que hizo otro antes y con el que va a hacer otro después y que termina en determinado producto.

La capacitación implica que cada quien sepa qué es lo que está haciendo, la importancia de lo que está haciendo, y cómo lo que está haciendo se involucra en un procedimiento administrativo que conduce a algo que va a terminar en una decisión, en un gasto, en una compra, en una obra, o en lo que corresponda.

En este período de gobierno que termina, hubo una iniciativa legislativa para limitar la transparencia pasiva, porque a las Oficinas Públicas les molestan que le pregunten. Yo reconozco que a veces hay que disponer de personal y de medios para contestar la multiplicidad de pedidos de acceso a la información, pero cuál es el mal menor. ¿Es efectivamente una solución limitar el acceso a la información pública?, ¿No sería mejor ser absolutamente transparentes y entonces no se recibirían tantos pedidos de acceso? Es que, si se conoce la información, no es necesario pedirla. Y esto tiene que ver con lo del principio que es la situación que se crea cuando campea la desinformación.

Además, transparencia y buena administración jerarquizan la servicialidad administrativa. Y siempre hay que tener presente que administrar quiere decir etimológicamente servir. Las Administraciones son servicios, muchos se llaman Servicios, Administración de los Servicios de Salud del Estado, por ejemplo.

Administrar es servir y si una Administración no sirve, no sirve. Y si una Administración no sirve, o la transformo o la cierro, pero no tiene sentido que esté, porque no está cumpliendo con su finalidad esencial que es servir. ¿Servir a quién? ¿Al Partido?, la Constitución dice que no, ¿Al Gobierno?, la Constitución dice que no. El servir se debe a la ciudadanía que se organizó en el Estado para ser servida, entonces cuando alguno de nosotros va a un mostrador, el que está del otro lado del mostrador tiene que tener en cuenta que el que viene es el patrón, el habitante es el patrón. La servicialidad que es inherente a la condición de la Administración y que tiene como contrapartida el destacar que el centro del sistema es la persona; es cada uno de nosotros en virtud de la dignidad humana que cada uno ostenta, sea hombre o mujer, grande o chico, participe de una ideología o de otra, tenga un comportamiento sexual u otro, sea un trabajador sea un



patrono, sea discapacitado o ultra capacitado. Todos participamos de una dignidad eminente que es idéntica en todos y de ella derivan todos los derechos; derechos que tenemos entre otros, frente a ese aparato que nos dimos que es el Estado y sus Administraciones para que nos sirvan.

Servicialidad administrativa y dignidad de la persona humana como centro, son como los dos términos o las dos caras de una misma moneda.

### **Sobre la Ética Pública**

La Ética Pública desde hace años experimenta en nuestro país un proceso que yo ya he calificado hace ya más de veinte años, de juridización porque justamente para que todos sepan cuáles son las reglas éticas, se incorporan en normas jurídicas.

Esto no está mal, también cumple una función pedagógica, pero no quiere decir que toda la Ética Pública esté juridizada, y además es muy importante, sobre todo, en órganos de control como la JUTEP porque no puede ser un Tribunal de Inquisición, no puede responder a lo que subjetivamente le parece bien o mal a sus Directores o a los Partidos Políticos que pusieron a los Directores sino a lo que objetivamente está bien o mal acorde a la Ética, que es una ciencia.

Es preciso tener en cuenta que la Ética en sí, es una ciencia distinta al Derecho, pero es bueno que el Derecho incorpore normas éticas porque normalmente es más común que estemos formados en Derecho que en Ética.

Además, la Ética no es relativa, la Ética no es de modas, la Ética justamente se distingue de la estética en que a lo que a mí me puede gustar, a otro puede no gustarle. Pero lo que está bien o lo que está mal, no es relativo. Y a veces, y esa es otra característica de la uruguayez, tendemos a la relativización: el "dale que va", y "qué vas a hacer, por esta vez.....". Todas estas son expresiones de relativización de lo que no es relativizable porque además la apreciación de una conducta desde el punto de vista ético, supone apreciarla en su objeto, en su fin, y en sus circunstancias, que el controlante tiene que tener en cuenta porque no basta la buena intención, el fin de no justifica los medios y, por tanto, no hagas a los demás lo que no quieres que hagan contigo, a la vez que trata a los otros como te gustaría ser tratado. Estos son pilares fundamentales de la Ética.

Si bien la juridización de la Ética Pública hoy es una realidad, teóricamente no es necesaria, pero desde el punto de vista práctico es altamente conveniente, incluso en términos de organización de la capacitación del personal servicial; de lo que nosotros en la Constitución nosotros llamamos Funcionarios Públicos, y que quizás con mejor expresión de su realidad la Constitución brasileña llama "Servidores Públicos", precisamente porque están al servicio del pueblo al que se deben.

El Código de Conducta Ética en la Función Pública aprobado por la Ley N° 19.283 es muy claro en cuanto a su *ámbito*, no son solamente los funcionarios públicos como tales, sino muchos otros que cumplen función pública o afines en el denominado parasistema administrativo, que muchas veces traduce en su organización formas veladas de corrupción porque qué es lo que justifica la huida o la fuga del Derecho Administrativo. Muchas veces es la procura de huir del control del Tribunal de Cuentas, de x, y, z; y además del control presupuestal para poderle pagar a quien dé la gana lo que dé la gana y no lo que las normas presupuestales establezcan.



Luego este Código habla de *Principios y Valores* sustentados en la idea de que los funcionarios que animan a las estructuras administrativas están para servir (servicialidad) con objetividad (no inquisición, no subjetividad) al interés general (el bien común) que está por encima de los intereses particulares.

Casi todos los Principios encierran Valores, pero hay Valores que no están incorporados a Principios. La amistad es un valor, pero no es un principio; lamentablemente la Ley habla de Principios y Valores y no distingue muy adecuadamente pero sí queda claro que es distinto a *Reglas de Actuación*, porque después en otra parte el Código se ocupa de los deberes y obligaciones, de las prohibiciones e incompatibilidades y demás reglas que hacen al desempeño de cada funcionario, cualquiera sea su jerarquía.

### Colofón

¿Cómo terminar esta reflexión sobre tres cosas que parecen tan distintas pero que están tan vinculadas entre sí: desinformación, transparencia y Ética pública?

Creo que quizás esto último, la Ética Pública puede ser como el manto que abrace a todos estos conceptos, no desde lo que a cada uno le parece sino desde lo que debe ser, vitalizando efectivamente la Ética Pública, desde la cotidianeidad.

Del narcotraficante se va a ocupar el Ministerio Público y la Justicia Penal, del ciudadano de a pie, del trabajador, del empresario, del funcionario público, se tienen que ocupar los órganos de control competentes. Pero no sería correcto pensar en el control sólo en perspectiva de represión sino también en perspectiva de concientizar que cada uno está obligado a servir con objetividad al interés general, es decir a servir bien. Y servir bien quiere decir que cada uno de nosotros cuando se va a dormir, esté tranquilo en el sentido de que hizo ese día lo que tenía que hacer, un trabajo bien hecho.

Y el trabajo bien hecho requiere virtudes, y las virtudes no son innatas; nadie nace virtuoso. Esto ya lo decía Aristóteles: las virtudes son hábitos repetitivos buenos. Y un hábito supone repetición; nadie nace ordenado, nadie nace optimista, nadie nace laborador, etc. Eso hay que construirlo día a día y además hay que tener presente que cada virtud tiene como contrapartida un vicio; frente al orden está el desorden, frente al optimismo el pesimismo, frente al esfuerzo, la haraganería, etc.

Por tanto, no hay que despreciar en la capacitación la importancia en el servidor público de trabajar bien y para trabajar bien hay que cultivar las virtudes; todas, todas a la vez. Y eso nos cuesta, porque todo aquello que implica luchar contra nosotros mismos aunque sea con el propósito de mejorar, cuesta, y lo que cuesta, en general, tratamos de no hacerlo, pero si queremos de verdad luchar contra la corrupción, no en el discurso, no en la sede del Parlamento, sino en la vida diaria, y todos los días, tenemos que empezar a romper con cadenas que nos atan a todos, graficadas en expresiones que todos hemos escuchado (ojalá que no las hayamos dicho): "otro día más para la jubilación", "siempre se hizo así", "no te metas", que son típicas expresiones de corrupción pequeña, pero que es la que termina pudriendo a la sociedad.

Muchas gracias.



**Moderadora:** A continuación, damos la bienvenida al Dr. Juvenal Javier. Es Magister en Derecho Administrativo Económico por la Universidad de Montevideo, actualmente se desempeña como Juez Letrado Especializado en Violencia basada en Género. Es autor de varios libros y artículos jurídicos relativos al Derecho Administrativo, Derecho Constitucional, Derecho de la Función Pública, Derecho Penal, Derecho de Familia, y sobre Violencia basada en Género. Disertará sobre los ***“Artículos 58 y 59 de la Constitución de la República, una nueva lectura como aporte fundamental al combate de la Corrupción”***.

**Dr. Juvenal Javier:** Buenos días, muchas gracias, simplemente agregar que también soy docente de Derecho Administrativo, que cursé toda la Carrera Docente. Muchas gracias por la presentación.

Comenzar esta disertación con un agradecimiento. Agradecer que estén aquí hoy para poder escuchar lo poco o quizás lo mucho que podamos dejar hoy en cuanto a este tema. Lo mío va a ser más un abordaje jurídico.

Agradecer, agradecer al Directorio de la JUTEP la invitación, me siento muy honrado de estar aquí, y también de escuchar disertaciones que seguramente nos van a dejar mucho y nos van a hacer reflexionar sin duda aún más en cuanto a los conceptos que van a ser volcados.

Por mi parte ya he aprendido, incorporado muchos de los conceptos que acaba de aportar el Profesor Carlos Delpiazzo que debo decir, además, que me dejó sin argumentos en parte de mi disertación, en la cual claramente también iba a citarlo porque es el referente en cuanto a estos temas de la Ética.

Así que bueno, el agradecimiento, espero que sean indulgentes conmigo y por otro lado quiero hacer algún agradecimiento particular.

Veo compañeros de la Cátedra de Derecho Administrativo, veo personas que me honran con su amistad, veo alumnos de Posgrado y veo alumnos de Grado, que están interesados también por el tema Corrupción así que un agradecimiento nuevamente a todos.

Bueno, comenzaré entonces con el tema, no me llevo del todo bien con los micrófonos, espero me escuchen bien.

Lo que he tratado de hacer es bueno, una visión jurídica desde la Constitución de la República, particularmente los Artículos 58 y 59.

Generalmente cuando se habla de la Ética Pública, cuando se habla de la Corrupción no se menciona la Constitución, inclusive se ha dicho que la Constitución de la República no trae normas sobre Ética Pública.

Bueno, un poco eso es lo que quiero decir hoy, que no solamente trae normas sobre Ética Pública sino también relativas a la Corrupción. Particularmente a mi juicio el Artículo 59 en el inciso primero, y el Artículo 58 de la norma constitucional, también en el inciso primero. Es así entonces que comenzaré diciendo que resulta claro que la actuación profesional en la función pública debe siempre estar encuadrada en el seno de una Administración que está sometida a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.



En definitiva, sólo puede tener lugar legítimamente bajo un régimen de Estado de Derecho. Ello resuelta aún más importante frente a fenómenos como la corrupción, lo que nos ocupa ahora no en forma exclusiva debo decir, o la proliferación de conflictos de intereses que han ocasionado estragos importantes en la imagen y en la economía de los países, así como una constante preocupación por las condiciones personales y el comportamiento de los funcionarios públicos frente a situaciones que puedan tener en entredicho o poner en entredicho su imparcialidad, su objetividad, su probidad y algunos de los otros Principios recogidos en el Artículo 4º del Estatuto del Funcionario Público de la Administración Central, la Ley 19.121, como también en el Código de Ética en la Función Pública, la Ley 19.823 de 18.09.2019.

Esto se relaciona directamente con el sentido ético de la función pública; ello implica demostrar cualidades que permitan apreciar al funcionario como una persona fiable, digna de confianza, que está dispuesta a cumplir con dignidad y sin apartarse de sus deberes con lo que el ejercicio de esa función pública le requiere.

Como vemos la Constitución uruguaya exige que el desempeño de la función pública sea con dignidad, con ética, con neutralidad en las convicciones, - un aspecto muy poco mencionado -, con transparencia como acaba de señalar el Profesor Emérito Delpiazzo, y con un acentuado servicio al interés general o al bien común; conceptos estos últimos difícilmente distinguibles como bien ha trabajado este aspecto el Profesor Emérito Carlos Delpiazzo, y en su momento también el Profesor Juan Pablo Cajaville.

Con base en la regla de Derecho entonces, con la cual contamos con una definición en nuestro ordenamiento jurídico, - que también lo mencionara el Profesor Carlos Delpiazzo -, actualmente el Artículo 40 literal a de la Ley 20.313 del Código de lo Contencioso Anulatorio, anteriormente el Decreto Ley 15.524, en el Artículo 23 y aún con anterioridad en la Ley 13.318 del año 1964 los Artículos 345 a 347. Así que como verán, no es un concepto nuevo, pero sí muy importante para nuestro ordenamiento jurídico.

Y claramente la Administración debe actuar entonces con ajuste a Derecho. Debe actuar con objetividad y carente de toda influencia de intereses particulares o preferencias personales lo cual de no ser observado no sería tan sólo una simple transgresión ética de los funcionarios, sino que constituiría además una clara conducta anti jurídica.

El desempeño funcional debe ser y en esto enfatizo, imparcial y con fidelidad a la regla de Derecho en su interpretación y ejecución.

La Constitución española en esto nos enseña mucho, y casualmente el Artículo que mencionara el Profesor Emérito Carlos Delpiazzo, el Artículo 103 que nos interesa particularmente dos ordinales, el ordinal uno y el ordinal tres.

El Ordinal uno en cuanto interesa a esta disertación dice "la Administración Pública sirve con objetividad a los intereses generales" y el Ordinal tres dice "la Ley regulará el Estatuto de los Funcionarios Públicos "y luego al final, "y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones".

En el Reino de España el funcionario entonces no puede contradecir con su actuación las Directrices del gobierno, pero sí realizar una interpretación de las mismas acorde con el interés general. No puede obstaculizar el desarrollo del programa de gobierno fundado en su ideología política, sino que debe además y acorde con dicho principio, actuar sin favoritismos ni discriminaciones. Se configura así la neutralidad del empleado público



como otra vertiente del deber de objetividad de la Administración al cual me referiré un poco más adelante cuando hable específicamente del Derecho uruguayo.

Estamos entonces ante lo que la doctrina española denomina "la eficacia indiferente", por cuanto la neutralidad exige al funcionario ser eficaz tanto si perjudica como si favorece la política del gobierno que está en el Poder. En esos términos se plantea por tanto la tensión sin duda inevitable entre el gobierno y la Administración. La Administración tiene que ser políticamente neutral y el gobierno tiene que ser también neutral desde lo Administrativo, esto es, tiene que limitarse a dirigirla e impulsar su actuación que como el propio precepto subraya debe llevarse a cabo con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

Y por qué les estoy hablando de este Artículo 103 y particularmente del ordinal 1o de dicha disposición; porque es tomado del Artículo 20 de la Ley Fundamental de Bohn, la Constitución de la República Federal alemana que a su vez es la fuente, es la base de nuestro Artículo 2o del Decreto 500/991 sobre normas generales de actuación administrativa en la Administración Central en cuanto establece que la Administración Pública debe servir con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno al Derecho.

¿Qué pasa con nuestros Artículos 58 y 59? . Su origen es en la Constitución de 1934, allí estaban incluidos los dos en un sólo Artículo que era el 57.

Esta Reforma Constitucional de 1934 fue muy importante, aglutina en una sola Sección los Principios, incorpora veintitrés Artículos, una Sección para constitucionalizar los Entes Autónomos que antes solamente eran el Artículo 100, incorpora los Servicios Descentralizados, constitucionaliza la Corte Electoral y el Tribunal de Cuentas, deja de ser la Alta Corte de Justicia para ser la Suprema Corte de Justicia y así otros avances muy importantes y también en este tema, en cuanto a la incorporación en un sólo Artículo de los que luego en la Reforma de 1952 pasan a ser los actuales Artículos 58 y 59 que sin cambios en su redacción, llegan a la Constitución vigente de 1967.

Se trata entonces de dos normas fuertemente correlacionadas y ya desde su origen con claras imbricaciones, con claro relacionamiento entre sí por cuanto se integran y complementan mutuamente. Particularmente el precepto contenido en el Artículo 59 inciso 1o debe ser interpretado ahora a nuestro juicio "el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario" como la base fundamental del Estatuto del funcionario, pero particularmente como el criterio rector de la actuación del funcionario. A la luz de las disposiciones del Código de Ética Pública contenido como ustedes saben en la ya mencionada Ley 19.823. El Artículo 58 de la Constitución de la República, como dije íntimamente relacionado con el 59 ya desde el comienzo y cuanto interesa a este aporte jurídico en el inciso 1o dice "que los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política".

Y cuál es el origen de esta disposición del 58; este Artículo como principio básico prohíbe toda actividad proselitista en los lugares de trabajo, señalándose la voluntad del Constituyente de rechazar el sistema llamado de los despojos que predominara en los Estados Unidos evitando que la estabilidad de los funcionarios públicos dependiera del Partido Político que ejercía el Poder Ejecutivo.

Esto lo señala muy bien el gran constitucionalista uruguayo Justino Jiménez de Aréchaga, el tercero de los Aréchaga en su obra "La Constitución de 1952" en el Tomo II.



En dicho Artículo 58 encontramos también consagrado el Principio de Neutralidad del Derecho Público francés del cual deriva el Principio de la Neutralización de las convicciones que se haya emparentado con los Principios de objetividad e imparcialidad que he mencionado, y por qué hablo de este Principio de Neutralidad del Derecho Público francés. Esto tiene su origen en una decisión del 28 de mayo de 1954 del Consejo de Estado francés, órgano de la Administración que juzga a la Administración, esto es por razones históricas que no cabe ahora referir, conforme al cual se afirma la libertad de opinión de los funcionarios públicos aunque las considera limitada en interés del servicio por el deber de reserva vinculado en última instancia al deber de confidencialidad del funcionario y sobre todo por la obligación de neutralidad en el ejercicio de sus funciones.

La neutralidad u objetividad está vinculada al criterio de imparcialidad que debe presidir conforme el derecho francés el desempeño de la función pública.

A modo de brevedad diré que la neutralidad de los agentes al servicio de la Administración supone o exige de éstos conforme el Derecho francés y que yo sustento que también se sostiene en el 58 de nuestra Carta, que éstos se abstengan en su actividad laboral de adoptar una postura concreta sobre temas de naturaleza política, religiosa o filosófica que comprometerían la función y su ejercicio.

Conforme la doctrina francesa tal postura neutral se supone generará que los administrados se sientan más confiados en sus relaciones y vínculos con la Administración.

Volviendo a nuestro Artículo 58 éste se limita a consagrar la prohibición para los funcionarios de realizar dentro de los lugares de trabajo y en horas de trabajo toda actividad extraña, ajena al ejercicio de la función y reputa ilícita, esto es, considera como ilegítima y por tanto contraria a derecho la dirigida a fines de proselitismo, de cualquier especie: política, religiosa, sindical, etc.

En Uruguay qué podemos entender por proselitismo; bueno, Justino Jiménez de Aréchaga entendía que el proselitismo era el celo de ganar partidarios para una fracción, parcialidad o doctrina.

Debo mencionar - tampoco puede ser objeto de esta disertación -, que en los últimos años en Uruguay tenemos la Ley 17.940, la Ley de Fuero Sindical que en su Artículo 1o último inciso permite que las garantías que en ella prescriben también alcanzan a los trabajadores que efectúen actuaciones tendientes a la constitución de organizaciones sindicales dentro de los lugares de trabajo

Por otra parte, el Art.30 numeral 1 de la Ley 19.121, el Estatuto del Funcionario Público de la Administración Central, si bien prohíbe realizar en los lugares y horas de trabajo toda actividad ajena a la función, admite la actividad sindical. En similar sentido va el Artículo 9o literal a. del Código de Ética Pública, Ley 19.823, que podría analizarse o no una supuesta inconstitucionalidad de estas normas que por supuesto no corresponde abordar en esta disertación.

Pese a todo lo que he dicho, a lo que dice la Constitución, ello no implica que el funcionario no pueda hacer valer en otros temas sus objeciones a la norma que se le pretende aplicar o al mandato recibido de sus superiores como lo establecen claramente el Artículo 29 numeral 3o del Estatuto del Funcionario Público para la Administración Central, o aún descartarlo, como lo establece para los Funcionarios Policiales el Artículo 8o de la Ley 18.315, la Ley de Procedimiento Policial que dice que el personal policial



tiene especialmente prohibido cumplir órdenes manifiestamente ilegales o que atenten contra los derechos humanos o el sistema republicano, democrático de gobierno. Por supuesto que el funcionario debe hacerlo siempre de forma respetuosa y al amparo de la tutela que la Constitución le otorga a la libertad de expresión, a la independencia de la conciencia moral y cívica, así como particularmente a la dignidad humana. Todo ello conforme los Artículos 29, 54 y 72 de la Constitución de la República.

Volviendo al Artículo 59, en el inciso 1º reafirma y complementa el principio de que el funcionario directamente está sujeto a la autoridad por así decirlo de la Nación al señalar que los funcionarios sólo deben dedicarse en tales circunstancias al ejercicio de la función pública. Ese inciso 1º resulta imprescindible para este estudio; el aforismo de "el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario" requiere y reviste capital importancia.

Sobre este Artículo ha señalado el Profesor Cajarville que en él existen o coexisten dos principios: el Principio Protector que implica el predominio del interés del trabajador y el Principio de Prevalencia del interés de la función. Esto es de la actividad que el funcionario debe cumplir. En abstracto ambos Principios resultan antitéticos, esto es contrarios, opuestos o aún antagónicos; sin embargo, en la práctica no debe haber tal oposición pues el Principio Protector preside el dictado y la aplicación de las leyes protectoras del trabajo que cumplen el mandato de los Artículos 53 a 57 de la Constitución de la República en tanto el Principio de Prevalencia del interés de la función o del servicio debe presidir el dictado y la aplicación de las normas estatutarias.

También se ha señalado por importante doctrina; el Profesor Ruben Correa Freitas, la Dra. Cristina Vázquez, que el Artículo 59 de la Constitución recoge el Principio de Dedicación a la Función Pública que significa que el funcionario tiene como deber fundamental servir a la Administración por lo que sus intereses privados, sus obligaciones particulares, deben ceder ante el interés de la función pública.

Por tanto, el Principio apuntado le impone al funcionario una obligación de servicio para con el Estado y con la Administración, lo cual supone un renunciamiento a los intereses privados o particulares que siempre deben ceder ante el interés público.

El funcionario debe tener conciencia de su deber de servicio permanente para con el Estado y la Nación.

Este Principio consagrado en el Artículo 59 entonces, sería una precisión del consagrado en el Artículo 58 pues el funcionario se encuentra al servicio de la Nación y debe dedicarse por entero a su función en los lugares y horas de trabajo siendo ilícito cualquier tipo de proselitismo.

Luego de esta introducción, podría decir mucho más del Artículo 58 quisiera hacer algunos breves comentarios sobre el concepto de Corrupción conforme nuestro ordenamiento jurídico.

A nadie escapa el flagelo que es hoy la corrupción, sus causas son múltiples y resulta complejo identificarlas. Puede tener un origen cultural, se ha dicho que es un fenómeno propio de la naturaleza humana que se vincula con la ausencia de educación, la falta de valores o la decadencia de la sociedad. O que deriva del ejercicio de una posición de poder sin los controles adecuados lo cual favorece su surgimiento o aún su expansión obteniéndose beneficios ilícitos indebidos.



El Código de Ética en la función pública contenido en la Ley 19.823 en el Artículo 12 refiere a la Corrupción. Dice textualmente "se entiende que existe corrupción entre otros casos en el uso indebido del poder público, de la función pública para obtener directa o indirectamente un provecho económico o de cualquier otra naturaleza para sí o para otro, se haya causado o no un daño al Estado o a la Persona Pública no Estatal. Se considera parte integrante del concepto de corrupción la oferta que realice una persona física o jurídica, o funcionario público, de un beneficio de cualquier especie para sí o para un tercero, a los efectos de que cumpla con las tareas propias de su función u omita cumplirlas".

Luego continúa, pero a nuestros efectos lo que importa es hasta esta parte de ese inciso segundo de este Artículo 12.

El Artículo que viene de referirse no aporta en concreto el concepto de Corrupción, sino que señala los casos en que existe Corrupción, en que se presentan conductas corruptas o que se considera que integran el concepto, así como la finalidad y naturaleza de las mismas, siendo irrelevante que se haya ocasionado o no un daño al Estado o a una Persona Pública no Estatal a las cuales asimila al Estado en cuanto al perjuicio causado por el flagelo de la Corrupción.

La definición entonces, de Corrupción, usando con cierta liberalidad si se me permite el término, contenida en el inciso 1o del Artículo reitera y es a su vez más amplia que la establecida en el Artículo 10 del Decreto 30/003 del 23 de enero de 2003 de normas de conducta en la Función Pública que reglamenta la Ley 17.060 de diciembre del año 1998 que tiene su propio concepto en el Artículo 3o.

El inciso 2o del Artículo 12, considera parte integrante del concepto determinadas conductas, todas ellas de índole penal, como ya lo había establecido en el Artículo 34 de la Ley en relación con la prohibición de recibir regalos, un tema muy importante, he escrito un artículo doctrinario sobre el punto, porque hay una contradicción directamente entre lo que establece esta Ley 19.823 y lo que establece directamente el Estatuto del Funcionario Público para la Administración Central.

Como decía entonces, en este Artículo 12, en el inciso segundo, se pone hincapié en los aspectos penales con referencia a verbos nucleares como "cumplir" que en el Código Penal integra el tipo penal del delito de cohecho simple del Artículo 157 inciso 1o del mismo; omite cumplirlas en referencia al Artículo 158 del Código Penal, dentro del tipo penal de cohecho calificado y se agrega también la oferta en referencia al ofrecimiento previsto en el Art. 159 del Código que tipifica el delito de soborno.

Sin pretender ingresar en consideraciones de índole penal, cabe expresar que la descripción de nuestra Ley pone el acento precisamente en aspectos penales señalando lo inescindible de la conducta corrupta que quebranta normas de prohibición como el provecho económico, o de toda otra naturaleza obtenido por el funcionario infiel, independiente de que se haya ocasionado o no un daño al Estado o a una Persona Pública no Estatal.

A falta de un concepto claro en nuestro Código de Ética Pública entonces, podemos definir a la Corrupción como el abuso del poder público para generar ganancias privadas como sostienen Casas, Zamora y Miguel Carter o como una conducta que se desvía de los deberes formales de un cargo público por elección o por nombramiento a causa de



ganancias privadas en el ámbito personal, de la familia o de círculo cercano conforme la definición de Joseph Nite en su obra de 1967.

Este tipo de definiciones tiene el beneficio de abarcar a la gran mayoría de las conductas convencionalmente entendidas como corruptas entre distintas culturas e incluye conductas ilegítimas y con reproche penal, tales como el soborno, la malversación de fondos, el tráfico de influencias, el lavado de dinero, la extorsión, fraude y otras.

En el ámbito de nuestro Derecho Administrativo importa la noción de Corrupción, aplicada al sector público y por tanto reviste particular importancia todo lo que acabo de expresar.

Puede decirse brevemente que la Corrupción es el abuso del poder público, para obtener un beneficio particular en concreto conforme la definición que se ha hecho referencia contenida en el Artículo 3o de la llamada Ley Anti Corrupción 17.060 de Prevención y Lucha contra la Corrupción.

Se trata de un flagelo que el funcionario se ve impulsado entonces por factores de diversa índole, externos e internos, a actuar de modo distinto a los estándares o directrices del sistema para favorecer intereses particulares propios o de terceros a cambio de una recompensa que puede ser de índole diversa.

Voy a adelantar un poquito el tema, y voy a hablar de nuestra interpretación actual de los Artículos 58 y 59 de la Constitución.

Esto es, cómo puede ser importante como base constitucional de lucha contra la Corrupción, sosteniendo que directamente la Carta Constitucional tiene normas si bien dispersas, pero no una norma genérica en relación con el concepto de Corrupción, y esto dicho con los respetuosos Profesores de Derecho Administrativo y Profesores de Derecho Constitucional, que están presentes en este momento en esta Sala.

Dentro de este concepto que viene de señalarse, resulta fundamental realizar un nuevo abordaje partiendo desde el concepto de Corrupción conforme el nuevo escenario y la importancia que mantiene y ahora se ve vigorizada los Artículos 58 y 59 de la Carta.

Conforme el Artículo 58 en el inciso 1o, los funcionarios se encuentran al servicio de la Nación en la cual la soberanía existe en toda su plenitud y radicalmente conforme el Artículo 4o de la propia Carta. Sin que sea relevante el régimen jurídico bajo el cual se desempeñan, esto es si son funcionarios presupuestados o contratados, si ocupan cargos de naturaleza política o de particular confianza, pues la Constitución no realiza distinguos en este aspecto, ni tampoco lo hacen las múltiples citadas Leyes 17.060 y 19.823.

La Carta entonces es clara y terminante en cuanto a que quien sirve como funcionario público debe ser políticamente neutral, y en el desempeño de sus funciones, atender a sus deberes. Fundamentalmente pone el acento en la servicialidad, en la vocación de servicio como fundamento y justificación de la existencia de la Administración.

Respecto del concepto de Nación, el mismo es utilizado, aparece consagrado en los Artículos 4, 24, 34, 77 inciso 1o, 58 por supuesto, 82 y 85 numeral 16 de la Carta. Por tanto, el Constituyente lo ha tenido muy presente y claramente por la importancia que reviste.



El Artículo 59 inciso 2o por su parte consagra un reconocido aforismo que acentúa el criterio de la servicialidad del funcionario con el objetivo del logro del bien común, pero eso sólo puede ser posible si la servicialidad y el bien común están presentes en el desempeño de la función pública como forma de respeto de la persona humana, y de los derechos y garantías que la propia Constitución consagra en forma expresa o implícita.

Destaca entonces la íntima relación entre estos dos conceptos; particularmente concibiendo al Estado como un instrumento para el permanente desarrollo del individuo y de la Sociedad Civil, esto lo ha remarcado muy bien por ejemplo Segañe, un autor chileno. El Estado existe y es un instrumento para servir a la sociedad y a la persona y no así mismo a través del logro del bien común. A tal fin entonces debe buscar y desarrollar obligatoria y permanentemente la realización espiritual y material en plenitud de todos y de cada una de las personas con pleno respeto de los derechos y garantías consagrados expresa o implícitamente en la Carta.

Respecto del bien común, porque lo he mencionado varias veces y creo que hay que referirse, prestigiosa doctrina, claramente la cita corresponde al Profesor Emérito Carlos Delpiazzo, ha señalado que este no consiste en la simple suma de los bienes particulares de cada integrante del cuerpo social. No es posible realizarse en solitario prescindiendo de ser con y para los demás. La responsabilidad de edificar el bien común es propia del todo social por lo que constituye la razón de ser de la organización política de la colectividad.

Por lo tanto, corresponde al Estado garantizar cohesión, unidad y organización a la Sociedad Civil de la que es expresión, a fin de que esta pueda lograr el bien común con la contribución de todos.

Respecto de la servicialidad, se señala que es la contra cara de la centralidad de la persona humana que proviene de su propia etimología. El fundamento y la justificación de la existencia de la Administración radica precisamente en su servicialidad, la Administración está destinada a servirnos a todos y por tanto eso es también lo que debe marcar el desempeño de la función por parte de todos los que somos funcionarios públicos.

Firmemente anclados entonces en la servicialidad y en el bien común, y estrechamente relacionados entre sí, los Artículos 58 y 59 permiten inferir que el ejercicio del poder público se justifica para procurar el bien común, por perseguir el logro pleno de la persona humana con un claro contenido ético. No de cualquier forma, sino con respeto de la dignidad humana y de la regla de Derecho.

Si bien la Constitución uruguaya actual no contiene una cláusula genérica en materia de Ética en la función pública, existen una serie de disposiciones en la materia entre las cuales prestigiosa doctrina incluye a los Artículos que venimos comentando.

Cuáles son esos otros Artículos; son el 115.2 que permite la remoción por cada Cámara de los Legisladores por actos de conducta que les hicieren indignos de sus cargos después de su proclamación, el propio 168 numeral diez, por ineptitud, omisión o delito en lo que ahora importa por actos de corrupción. Tratándose también en el caso de los funcionarios diplomáticos y consulares que podrán ser destituidos por la comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio del país y de la representación que invisten. El Artículo 198.1 de la Carta, que admite la destitución por el Poder Ejecutivo en similares condiciones al artículo antes citado, en caso de ineptitud, omisión o delito en el



ejercicio del cargo, de la comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio de la institución a la que pertenezcan, y alguno más como el numeral 5 del 275.

En definitiva conforme la importancia de la servicialidad y el bien común en un régimen de Estado de Derecho el aforismo del Artículo 59 que ya todos conocemos, " que el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario", consagrado entonces como un mandato ineludible y de aplicación inmediata y general adquiere ahora una nueva dimensión, no ya solamente como base fundamental, sino también y muy concretamente como un precepto de cardinal importancia a tenerse en cuenta por el funcionario en el ejercicio de la función y respecto de la conducta que asuma durante su desempeño.

Como breve conclusión y para ir terminando esta disertación debo decir que la Constitución uruguaya entonces desde 1934 contiene el precepto ubicado en el Artículo 59 de que el funcionario existe para la función, para su correcto ejercicio, y no a la inversa utilizándola en forma espuria. Ello complementado con el precepto de que los funcionarios sirven a la Nación como ustedes saben, recogido en el Artículo 58.

Entonces se ha intentado analizar tales preceptos, otorgándoles un nuevo alcance. Desde la vocación de servicio del funcionario y desde el bien común como pilares fundamentales que debe perseguir además del absoluto respeto a la dignidad de la persona y a los derechos humanos con fundamento en la Ética en todos sus actos.

Se ha sustentado la absoluta vigencia de tales artículos, así como la importancia que revisten como preceptos de alcance general, y del máximo valor normativo como firmes cimientos en el combate contra los flagelos que afectan gravemente la sociedad como es el caso de la Corrupción.

Lo más importante quizás ha sido remarcar la importancia de ambas normas constitucionales, que ya no pueden verse como simples expresiones o aforismos que deben presidir el dictado de todo Estatuto del funcionario sino que en una interpretación evolutiva, deben valorarse como importantes preceptos de la mayor relevancia y amplio alcance, y no sólo esto en el ámbito del Derecho Constitucional, del Derecho Administrativo, o del Derecho de la Función Pública sino también en el ámbito del Derecho Penal cuyas conductas tipificadas como delito en el Capítulo IV " delitos contra la Administración Pública " tienen como principal bien jurídico a tutelar y fuente de derecho de la mejor importancia a los Artículos 58 y 59 que he tenido el honor de comentar para ustedes.

Muchas gracias, disculpe si fue un poco extensa la disertación.

**Moderadora:** Recibimos ahora al Dr. Jorge Rodríguez Pereira, quien es Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, ex Director del Departamento Jurídico del Tribunal de Cuentas, especialista en Derecho Penal Económico, realizará valiosos aportes sobre **"Ética en la Inteligencia Artificial"**.

**Dr. Jorge Rodríguez Pereira:** Buen día a todas y todos, para mí siempre es un honor estar presente en esta celebración, por lo cual agradezco al Directorio de JUTEP una vez más la invitación, y me siento especialmente honrado de compartir esta mesa con prestigiosos colegas.



En el año 10 después de Cristo en pleno Imperio Romano, un historiador, Tito Livio, decía: "En el amanecer sombrío de nuestros días modernos, no podemos soportar nuestra inmoralidad ni enfrentar los remedios necesarios para curarla".

Muchos filósofos e historiadores dicen hoy que ese tipo de predicciones son fácilmente aplicables a nuestra actualidad, porque consideran que hay un marcado ascenso de las inmoralidades en general, especialmente ante la carencia de bondad, honestidad, decencia, solidaridad.

No hace mucho tiempo salieron algunos resultados de una encuesta que realizaron las Universidades de Harvard y Columbia, que abarcó un período de tiempo entre 1956 y 2018, en donde se pesquisó, casi doce millones de personas de distintas franjas etarias en más de sesenta países, en donde una inmensa mayoría opinó que había un pronunciado declive moral en nuestras sociedades contemporáneas.

Dentro de los ítems preguntados en esta encuesta, estaba justamente el que indagaba sobre si los avances tecnológicos en general estaban acompañados por un avance de valores, de moral, y de ética. Y obviamente, la respuesta fue negativa, pues la inmensa mayoría opinó que había una marcada desproporción entre el avance tecnológico y el avance moral de la sociedad.

En principio, esas percepciones trajeron como consecuencia posturas que podríamos calificar de apocalípticas, las que se fue extendiendo hasta nuestros tiempos, porque la gente mayormente entiende que hemos caído en una desvirtuación de los valores básicos generales. Y cuando se ligaba esto con el avance tecnológico, pues empezaron a formularse dilemas éticos, cuya solución o respuesta no resultaba muy fácil discernir.

Cierto es que no todos coinciden en que se está frente a una crisis de valores a nivel mundial, pero me arriesgo a creer que si hoy indagamos respecto a si la moralidad ha transitado un camino proporcional al avance tecnológico, todos tenemos seguramente una opinión similar a la de la encuesta.

Hoy se habla mucho sobre la ética de las máquinas, porque dentro de este avance tecnológico, la vedette, como todos ustedes saben, es la inteligencia artificial, que ha venido avanzando a niveles realmente mayúsculos. Como prolongación de la actividad humana, la inteligencia artificial funciona a través de algoritmos, esto es un conjunto ordenado y sistemático de datos que la máquina recoge, que le permiten solucionar problemas y emitir juicios en muy breves espacios de segundos.

El término "inteligencia artificial" (IA) se le atribuye a Alan Turing, que allá por 1950 en los albores de la llamada guerra fría, empezó a investigar con la ilusión de emular a través de una máquina el funcionamiento del cerebro humano. Turing, matemático británico, ya era famoso por haber descifrado el "código enigma" utilizado por los nazis en la Segunda Guerra Mundial, permitiendo con ello, en gran medida, el final de la guerra.

Pero vayamos a este avance exponencial en el desarrollo de la inteligencia artificial al que hoy asistimos. Los expertos dicen que reconocer tres fases de avance de la inteligencia artificial.

La primera etapa es la que estamos dejando atrás, que se caracterizó por ser una inteligencia artificial llamada "estrecha" o IAE por sus siglas en inglés, y que estaba enfocada básicamente en una sola tarea, en un trabajo pre definido por su operador,



recogiendo datos que ya estaban en páginas de internet. La máquina básicamente se "entrena" a través de esos datos, tomándolos tanto de páginas serias como de páginas no serias, sin seleccionarlos.

Esa etapa estuvo dominada por el chat GPT4 que estuvo accesible para todos nuestros celulares, y que fue actualizándose a través del llamado Open O1. La empresa Open es la empresa dueña, creadora del chat, que invierte millones de dólares anuales para el desarrollo de estas herramientas, al punto de que ya está accesible el chat GPT 5 que según los expertos es el mayor transformador de procesamiento de lenguaje natural que puede reproducir con precisión y eficacia patrones de pensamiento y argumentación humanos.

La segunda fase de avance es la inteligencia artificial general o IAG por las siglas en inglés. Esta segunda fase se alcanza cuando la inteligencia artificial empieza a tener facultades cognitivas similares a la humana y es capaz de llevar a cabo cualquier tipo de tarea intelectual que se le pida. Respecto de esta segunda fase, el propio creador del chat GPT Samuel Almand, en una comparecencia muy reciente al Congreso de los Estados Unidos, habló de sus ventajas, pero se cuidó de señalar los riesgos importantes que implica esta herramienta para la humanidad, si no se la regula lo más pronto posible. En buen romance: es como pretender vender un Ferrari pero alertando que si no lo conduces con cuidado puedes perder la vida en un accidente.

La tercera etapa del avance es la llamada super inteligencia artificial o ASI por sus siglas en inglés. Los expertos sostienen que en esta fase la IA no sólo igualará las facultades cognitivas e intelectuales de cualquier ser humano, sino que las va a superar. Esos mismos expertos dicen que el gran problema aquí es que la IA pueda superar barreras biológicas, al punto de que algunos predicen que para el año 2030 la humanidad va a alcanzar la inmortalidad, a través de nanos robots que regenerarían nuestras células y que, colocados en el cuerpo humano, permitirían alargar indefinidamente la vida.

Los autores que yo llamo "apocalípticos" presentan todo esto como un gran riesgo para la humanidad, señalando que seguramente no nos vamos a dar cuenta, en algún momento no muy lejano, de estar gobernados por las máquinas. No son pocos los autores y científicos con esta visión negativista sobre el avance de la IA, comparándolo con la aparición de la energía nuclear en cuanto a que ambos progresos ponen en riesgo a la humanidad tal como la conocemos. Incluso dicen que la IA es mucho más democrática que la fusión del átomo, porque hoy para construir una bomba atómica se necesitan materiales cuya venta está controlada en todo el mundo; sin embargo, para lograr acceder a cualquiera de las cosas que hoy permite la IA, basta contar con un procesador potente y un operador avezado en la materia.

Lo que llama la atención y no se puede negar, es que estas visiones apocalípticas no provienen sino de científicos, pensadores, filósofos. Algunos de ellos recurren a la industria cinematográfica para fundar sus posturas, y dicen por ejemplo que Hollywood ya se encargó de avisarnos de estas profecías. Citan por ejemplo el film 2001 Odisea del Espacio, que allá por el año 1968 pronosticaba que las máquinas podían dominar al hombre; o el film Terminator del año 1984, donde un robot venía del futuro a matar a la mujer que sería la madre de quien salvaría a la raza humana del dominio de las máquinas; o el film Avanger la Era de Ultrón, estrenada en el año 2015 y donde veíamos a una máquina autocrática pretendiendo dominar la Tierra.



Yo prefiero de todas estas cosas una visión mucho más positiva, mucho más esperanzadora, pero que para nada significa quedarnos de brazos cruzados, sino volvernos necesariamente proactivos para impedir que aquellas cosas que pueden ser negativas o resultar un riesgo en el avance de la inteligencia artificial, terminen -por nuestra acción u omisión- "explotándonos en la cara" como se dice vulgarmente.

Con este panorama sombrío los autores han marcado algunos dilemas éticos que yo les voy a mencionar muy rápidamente.

- a) Si bien la IA a través de la automatización de los procesos, promete una mayor economía y eficiencia, ¿cuál será el impacto laboral en el desplazamiento de los puestos de trabajo.
- b) ¿Qué riesgos corre nuestra privacidad y seguridad en materia de datos personales cuando son manejados no por una inteligencia humana, sino por una inteligencia artificial, una máquina?
- c) Si los algoritmos son alcanzados por los prejuicios y sesgos existentes en la vida real, ¿se puede perpetuar esos sesgos o prejuicios en los resultados emanados de la inteligencia artificial? ¿Cómo influye eso en materia de equidad y justicia?
- d) ¿Existe un riesgo cierto de que la inteligencia artificial alcance un nivel de autonomía tal que sustituya totalmente al ser humano; o podemos descansar de que la dependencia humana en el manejo de estas máquinas será una limitación natural?
- e) ¿Hasta qué grado será tolerable, en la toma de decisiones por parte de sistemas de inteligencia artificial, cuando esas decisiones se relacionen con áreas críticas como seguridad, salud, justicia?
- f) En materia de derechos de autor, ¿quién es el autor del producto que emana de la inteligencia artificial?
- g) ¿De cuál operador es la responsabilidad por el mal uso de la inteligencia de artificial?; h) ¿Debe exigirse a todos los operadores una rendición de cuentas? Y dentro de este dilema, lo más importante: ¿hay que regular legalmente el uso de la IA?

Voy a dar dos ejemplos muy claros de lo que son avances y, a la vez, riesgos del uso de la IA. En el área de la Medicina, en materia de biología molecular, la humanidad avanzó cincuenta años gracias a la inteligencia artificial, y todos conocemos que hoy basta subir a un programa una radiografía para que la inteligencia artificial brinde un diagnóstico preciso de la enfermedad que puede padecer el paciente.

Obviamente también sabemos que hay robots que realizan operaciones de alto riesgo con mínimo peligro para el paciente. Sin embargo, yo recuerdo que en un Congreso de Ética Médica que organizó hace muchos años la JUTEP y que fue un verdadero éxito, en el Taller que me tocó moderar a mí, recuerdo que un médico del interior, del Departamento de Paysandú, trajo dos temas a colación, dos criterios que rozaban el aspecto ético, y que él había tenido que vivir en su Departamento. Y quiero trasladar esos ejemplos a la actualidad, frente al avance de la IA.

Este médico citaba el criterio de la utilidad social, esto es darle preminencia a la atención médica al joven frente a la persona de más edad, por ser el joven más útil a la sociedad. Y contó precisamente algo que le había ocurrido en su policlínica, donde había tenido que optar por ventilar a un muchacho que había sufrido un paro cardíaco jugando al fútbol, cuando concomitantemente tenía a una anciana con un cuadro cardíaco severo.



Otro criterio que se mencionó en ese Congreso, es el de la contribución económica, cuando realmente en Medicina se le da prioridad a quien contribuye en mayor grado al sostenimiento del sistema.

Entonces, recuerdo esto porque, si hoy en materia de sesgos se cargaran estos criterios a la inteligencia artificial, seguramente los resultados obtenidos estarán contaminados de estos prejuicios y de estos sesgos, y ya no va a ser el hombre quien elige a quien atender, sino que va a ser una máquina que nos va a decir a quién debemos priorizar en una atención médica.

El otro tema es el de la Abogacía, hay quienes acá sí tienen opiniones muy apocalípticas, que pronostican que la profesión va a desaparecer como tal en muy poco tiempo. Hoy hay que recordar que la inteligencia artificial puede procesar en un segundo diez mil páginas de cualquier documento, para que tengan una noción de lo que se puede ahorrar de horas hombre; y dentro de ese segundo también puede el programa señalar qué aspectos de interés pueden servirle al operador y cuáles no. Por citar un ejemplo, hay un sistema canadiense que tal vez algunos conocen, denominado Ross, patrocinado por la Universidad de Toronto, que en muy breves minutos puede darnos la normativa, la jurisprudencia y la doctrina aplicable a un caso concreto.

Los expertos predicen que en 2030 estaremos frente a la posibilidad de un acceso gratuito a la Justicia y señalan que, si hoy un sistema como el canadiense permite predecir en un 79% el resultado de un litigio, seguramente para el 2030 se irá a alcanzar el 100% en materia de predicciones.

El mayor problema en esta materia es el mismo que tenemos en otras actividades: si bien la decisión al día de hoy descansa en un ser humano, es decir que es el Juez de la causa el que decide, nunca podemos estar seguros si la IA que le sirve al Juez como herramienta o soporte básico a la hora de dictar una sentencia, haya tomado de los casos testigos todos aquellos sesgos de los cuales dichos casos están contaminados. O sea, normalmente, los casos testigos que ya pre-existían y sirven de soporte jurisprudencial, tienen sesgos que no corrige la inteligencia artificial y que pueden perfectamente integrar un fallo, aun cuando sea un ser humano el que lo dicte.

Hay un ejemplo muy claro que es el sistema que hoy existe en Estados Unidos, denominado COMPASS, que se usa en materia criminal. Este sistema opera de la siguiente forma: cuando se detiene a una persona, se le pide que llene un formulario, el formulario se integra al sistema, y el sistema le dice al operador si esa persona puede esperar en libertad o no la decisión sobre su eventual responsabilidad penal. Pero no sólo le dice eso, también le dice si es posible que esa persona pueda volver a reincidir en la misma etiología del delito por la cual está investigado o en una distinta.

Cuando se auditó por primera vez este sistema, las conclusiones fueron nefastas, pues se dieron cuenta que el sistema favorece a las personas de raza blanca y había un claro prejuicio en contra de los afro descendientes, lo que en buen romance indica que el sistema fue entrenado con claros sesgos racistas.

Hace muy pocos días leí en un artículo sobre una empresa japonesa llamada SACANA, que utiliza una inteligencia artificial que se denomina "El Cientista", la cual sufrió un pequeño sismo ético cuando la máquina, autónomamente, modificó su código de seguridad. En efecto, la máquina en cuestión está pensada para realizar investigaciones científicas y emitir después determinados principios, normas, o leyes, todo eso dentro de un determinado tiempo. Pues bien, en este caso la máquina vulneró los códigos de



seguridad, y se auto impuso un tiempo indefinido para arribar a una determinada conclusión.

Obviamente los encargados y responsables de la máquina salieron a decir que realmente no había habido ningún sismo ético, que lo único que hizo la máquina fue realizar una corrección en el tiempo de integración de los datos que se integraron al algoritmo, pero obviamente nadie les creyó. Realmente fue un sismo ético porque por primera vez, una máquina toma decisiones autónomas con independencia de sus operadores.

De más está decir que los científicos que están atrás de estas máquinas tienen como norte super dotar al algoritmo, no quieren su limitación, y buscan siempre explicaciones para todas estas fugas éticas que tienen los sistemas.

Gonzalo Génova, Profesor Emérito de Filosofía y Ética de la Universidad Carlos III de Madrid, al referirse a la inteligencia artificial, dice que hay que estar sumamente alerta porque al día de hoy es absolutamente imposible predecir con certeza el resultado de las instrucciones que le damos a los algoritmos, por la complejidad de los mismos.

Si bien destaca que hoy las máquinas no pueden emitir un juicio ético, sí se inclina como vamos a ver un poco más adelante, en que los juicios éticos tienen que estar en las personas que operan las máquinas; deben ser los operadores de los sistemas quienes deben respetar los principios éticos, pues aún a las máquinas no se les puede enseñar Ética.

Obviamente alerta como otros protagonistas de esta historia, sobre los sesgos y entiende que los prejuicios de la vida real, si son cargados al algoritmo, vamos a tener siempre resultados que van a estar afines a esos sesgos.

Una de las cosas importantes que sostiene Génova es que la inteligencia artificial tiene cierta "voracidad" desde que invade las habilidades humanas opacándolas. Cita un ejemplo puntual: en un estudio que se hizo en España se constató el desuso de facultades cognitivas producto del uso de la inteligencia artificial, lo que ha llevado a que por ejemplo los jóvenes no sepan ubicarse cardinalmente porque están acostumbrados a manejar GPS, siendo incapaces de leer un mapa. Por eso sostiene que, a través de la IA, hay que potenciar las habilidades humanas, y no opacarlas.

Génova menciona tres pilares que según él debe tener el avance de la inteligencia artificial: la educación cívica del personal que usa la inteligencia artificial, la existencia necesaria de un marco regulatorio, y la atribución de responsabilidad a los operadores de los sistemas. Señala que el avance de la inteligencia artificial tiene los mismos dilemas éticos, las mismas ventajas y los mismos peligros que cualquier avance tecnológico, pero elevados a la décima potencia. Hay que tener mucho cuidado, sostiene, en el manejo responsable de la herramienta.

Francesca Rossi, Directora de Ética de IBM, propone analizar con cuidado los algoritmos y el contenido con que se alimenta a las máquinas, porque si bien no podemos enseñar ética a las máquinas, sí les debemos exigir a los operadores el respeto a ciertos principios universales incontrastables, como ser el de justicia, transparencia, privacidad y seguridad de nuestros datos personales, abogando por una necesaria regulación legal.

Y precisamente, cuando hablamos de regulación legal que es uno de los grandes dilemas en el avance de la IA, yo ya quiero adelantarles que estoy a favor de regular. Les voy a mencionar tres etapas de la regulación que hoy existen en el mundo.



A) En el mes de noviembre de 2021 y previendo ya los problemas éticos que podría traer la inteligencia artificial, la UNESCO emitió una primera Recomendación que fue aceptada por ciento noventa y seis países. Esa Recomendación tenía cinco tópicos, cinco principios rectores en materia de ética: protección de los Derechos Humanos, dignidad humana, transparencia y equidad, supervisión humana constante, regulación y responsabilidad. En la Exposición de Motivos de esta Recomendación, la UNESCO decía, voy a citar textual: "Resulta imperioso que los Estados adopten acciones priorizando el uso responsable de la inteligencia artificial sobre la base de obtener de ella objetivos legítimos, evitando la vulnerabilidad de los sistemas a través de auditorías constantes que garanticen la protección de datos personales, la transparencia en el uso de dicha herramienta y la atribución de responsabilidad ética a los operadores de la misma, sean personas físicas o jurídicas". Nada más claro y contundente que esta frase.

B) En el mes de febrero de 2024, se realizó el Primer Foro Mundial sobre Ética en el uso de la inteligencia artificial, evento patrocinado por UNESCO, donde se dijo que, en pocas actividades humanas, se necesita tanto de una brújula ética como en materia de inteligencia artificial. Obviamente se habló sobre los sesgos, el peligro de los sesgos, y se dijo que si no son controlados son capaces de reproducir las desigualdades y discriminaciones del mundo real, violentando los derechos humanos de primera generación.

C) Recientemente, el Parlamento europeo, dictó una Ley que regulará con Principios Éticos la inteligencia artificial, la que se va a poner en vigencia recién en el año 2026, y acá se alerta por algunos que cuando se ponga en vigencia esta ley, por el avance totalmente desmesurado de la inteligencia artificial, muchas de las normas que aquella contiene estarán en desuso. Lo que nadie puede negar es que Europa ha sido pionera en dictar la primera Ley regulando la inteligencia artificial.

El alcance subjetivo de la Ley es muy amplio, alcanza a los proveedores, a los importadores, a los distribuidores, hasta al usuario final; y en materia de alcance objetivo la Ley se circunscribe obviamente al continente europeo. Allí ya se vislumbra un problema que los analistas perciben y que es de orden geopolítico: al ser Europa la primera y única regulación legal de la inteligencia artificial, los dos grandes monstruos que quedan sin regulación, son Estados Unidos y China, quienes superarán a los europeos en esta carrera tecnológica. Estados Unidos, que invierte trillones de millones de dólares para soportar la investigación de la inteligencia artificial, y China que copia y copia muy bien todos los avances, vendiendo sus programas a un precio infinitamente menor a su mayor competidor, van a terminar dominando el mundo de la inteligencia artificial, desde que está lejos de sus pretensiones ponerle un marco regulatorio al tema.

No obstante, hay que marcar que esta Ley del Parlamento europeo no alcanza ni a la investigación científica ni al desarrollo de la inteligencia artificial, lo que permite suponer que ello no los afectaría en esta carrera por el desarrollo de la IA.

La Ley se estructura a través de un sistema de riesgos, considerando por ejemplo como riesgo inaceptable a aquel que viola los derechos humanos, que está prohibido; supone casos de riesgo alto para los cuales exige determinado control y obligaciones por el operador, un riesgo medio que prevé también ciertas obligaciones como transparencia y rendición de cuentas, y finalmente un riesgo mínimo que no tiene limitaciones en el uso e investigación de la inteligencia artificial.



Desde el punto de vista sancionatorio prevé sanciones muy grandes, hasta treinta y siete millones de euros y/o el siete por ciento de la facturación anual del individuo o empresa infractora.

Volviendo a algunos autores, a mí me gusta mucho leer a la Profesora Emérita de Ética y Filosofía de la Universidad de Valencia, Adela Cortina, que ante el desarrollo exponencial de la inteligencia artificial prefiere mantener una postura un poco menos rígida que la mayoría de los autores, menos apocalíptica diría yo, sosteniendo que no es utópico pensar que a la brevedad podamos los seres humanos y las máquinas interactuar sin mayores problemas, pero para eso, hay que evitar los sesgos y prejuicios al entrenar a la inteligencia artificial. Aboga para que se recurra a los Principios Éticos Universales previamente pautados desde el punto de vista legal.

Para legislar en esta materia dice Cortina, que somos nosotros, los seres morales, quienes debemos ante los avances de la inteligencia artificial, preguntarnos para qué, cuál es el objetivo, a quién beneficia y a quién perjudica, porque solamente así se puede éticamente contemplar este avance de la herramienta.

Esta Profesora es que propone legalizar principios que en su momento y para la robótica, propuso Isaac Asimov: ninguna máquina puede perjudicar al ser humano, las máquinas deben obedecer al ser humano salvo que ello se contradiga con el primer postulado, y por último la máquina debe preservar su existencia, salvo que ello contravenga los dos postulados anteriores.

Lo más importante en mi opinión de la postura de Cortina y que coincide con lo dicho por su colega Gonzalo Génova, es que propone una educación ética orientada a las personas que son encargadas de operar los sistemas y surtir de datos a las máquinas que manejan la inteligencia artificial. Para ella es imprescindible concientizar a los sistemas políticos de la importancia de educar para la Ética; hay que bregar por una Ética verdadera que conjugue el discurso con el actuar coherente. Se inclina por una educación que no sea aséptica, sino que se impregne a los jóvenes desde tempranas edades, de principios universales como ser los de libertad, igualdad, solidaridad y respeto mutuo, valores incuestionables que cualquier sociedad debe apreciar como tal.

Para educar sobre valores -dice Cortina- uno tiene que estar convencido de ellos, tiene que poder argumentar frente al alumno por qué cada uno de estos principios universales son importantes y poder defender de esa forma el discurso.

Entonces, ¿qué hacer frente a todas estas manifestaciones, algunas apocalípticas, algunas más esperanzadoras, sobre el avance desmesurado de la IA? Bueno, voy a mencionar algunos principios que, humildemente, me parece deben ser abordados frente al progreso de la IA y que me parece pueden servir de orientación para abordar el fenómeno.

- 1) Respeto a la autonomía humana, esto es, que sea una persona física o jurídica la que esté en el control de estos sistemas.
- 2) Responsabilidad y rendición de cuentas, en cuanto a que se puedan auditar los algoritmos y se pueda responsabilizar de su mal uso a las personas físicas o jurídicas que operan estos algoritmos.
- 3) Seguridad y privacidad en el uso de los datos personales.
- 4) Evitar los sesgos, y prejuicios de la vida real para que estos no impregnen el sistema.



- 5) Transparencia y accesibilidad, así como un necesario control social sobre el manejo de estos sistemas y sobre todo la comprensión del ciudadano común sobre cómo funcionan los mismos.
- 6) Certificación ética por un Comité de Expertos que garanticen al operador del programa que la inteligencia artificial que maneja ha sido evaluada y no merece reproches de orden ético.
- 7) La educación para la ética desde tempranas edades.

Me quiero referir brevemente a los puntos 6 y 7.

La Certificación Ética por un Comité de Expertos no es un invento mío. Yo he tenido la suerte y el honor de haber charlado mucho con el Dr. Rafael Radi, que seguramente todos conozcan por su participación como Asesor del Poder Ejecutivo en la Pandemia del COVID, que hace muy poco tiempo recibió un galardón como Miembro numerario de la Pontificia Academia Científica del Vaticano, junto a ocho científicos de todo el mundo, y allí cada uno de los galardonados tenía diez minutos para hablar de lo que realmente quisiera, seguramente afín a su especialidad. Nuestro compatriota compartió con uno de los galardonados, el matemático y científico Denis Hassabis. Este señor fue el creador del programa DeepMind que fue vendido por él a la empresa Google, una verdadera autoridad en materia de IA.

En su discurso Hassabis propuso la creación de un Comité Ético que certificara los programas de IA antes que éstos fueran comercializados.

Cuando Radi me comentó esto, como un aporte realmente mayúsculo, enseguida me pareció que tenía algunos reparos. Si como decíamos China hoy vende las herramientas vinculadas a la IA más baratos que su competidor más cercano, sin ninguna regulación obviamente, el único que puede eventualmente tomar esta medida de crear un Comité Ético sería Estados Unidos. Y Estados Unidos que, como dijimos, tiene un presupuesto abultadísimo para el desarrollo de la inteligencia artificial, no creo que esté interesado en crear un Comité de Ética, al que habría que solventar presupuestalmente (lo que encarecería aún más el producto revisado) y seguramente pondría reparos en el progreso de la herramienta.

En cuanto a la educación para la Ética, sintéticamente, quiero decir que nos ubica desde donde tendríamos que encarar el fenómeno, por lo menos desde mi perspectiva.

Y las posturas aristotélicas nos van a decir que hay que recurrir siempre a los mapas o carreteras morales que son aquellos que están impresos en las normas que hoy tenemos, en los Códigos, en las Leyes. Pero yo prefiero una posición más kantiana y recurrir a aquello que dijo la UNESCO, de que lo importante acá es tener una brújula jurídica, una brújula ética que nos diga exactamente cuál es el camino correcto a seguir en esta materia.

La brújula ética, como decía la UNESCO, es en esta materia más importante que en cualquier otra materia. Entonces, para educar en Ética, por un lado está la capacitación que le podemos a la gente en general y en particular a los que están vinculados con la cosa pública. Y en el caso de los operadores de los sistemas de IA esa educación debería ser multi disciplinaria para que obtengan un amplio abanico de las fortalezas y riesgos de la herramienta.



Pero para mí, para enfrentar el avance tecnológico desde una perspectiva ética, la importancia mayúscula está en la educación en valores desde las edades más tempranas, porque no se nos tiene que escapar que hay que preparar a nuestros jóvenes niños y adolescentes para un mundo tecnológico que hoy no podemos siquiera dimensionar. Está comprobado, y lo he dicho muchas veces en algunas charlas académicas, que entre los 6 y 9 años el niño aprende los valores que lo van a acompañar el resto de su vida. Entonces, aquellos valores que como bien dicen los profesores citados, son incontrastables y de rango universal, como la igualdad, la justicia, la transparencia, la empatía, la solidaridad, entre otros, deben ser parte de la educación ética que le damos a nuestros jóvenes.

Nuestro Constituyente ha sido vanguardista en esta materia porque como todos ustedes saben, en el Artículo 71 de la Constitución de la República, en la Sección II, Derechos, Deberes y Garantías, segundo numeral, se establece que "todas las instituciones docentes se atenderá especialmente la formación del carácter moral y cívico de los alumnos".

Esta norma constitucional se complementa con el Artículo 3º del Código del Niño y de la Adolescencia, que estipula "el derecho del niño a las medidas especiales de protección que su condición de sujeto en desarrollo exige por parte de la familia, la sociedad y el Estado".

Entonces es el Estado señores quien debe forjar el temperamento y la personalidad del niño y prepararlo para estos avances. No en vano la palabra Ética proviene del latín Ethos que quiere decir carácter. Nosotros podemos venir al mundo con determinado temperamento, que no elegimos, pero el forjamiento del carácter sí lo podemos elegir y es una labor del Estado no estar ajeno a forjar el carácter de sus ciudadanos a través de normas que reproduzcan estos principios generales, incontrastables, que venimos de mencionar.

Voy a leerles, para terminar, lo que tiene hoy la Universidad de Barcelona proclama desde su Cátedra de Educación en Valores: "Los primeros años de vida de nuestra especie resultan determinantes para que la integración de los sujetos en las sociedades sea adecuada a las normas, costumbres y valores éticos y morales que dichas sociedades postulan como válidos y prioritarios para su propio progreso económico y cultural. Fomentar valores dentro del ámbito educativo, permite formar personas críticas y auto reflexivas, a construir una libertad responsable sin que el Estado esté obligado a otra cosa que difundir aquellos valores que ya están impregnados en normas constitucionales y legales y que enuncian los Derechos, Deberes y Garantías a los que estamos afiliados todos los ciudadanos de un país".

En definitiva, desde mi humilde posición, brego para que la regulación de la inteligencia artificial se haga, no sé cuándo, si AGESIC lo tiene en su agenda o no, pero seguramente en un país chico como el nuestro, pero que vive mucho de su avance tecnológico, tengamos más pronto que tarde, una regulación legal para el uso de la IA, tomando los ejemplos de Europa, participando de los Talleres de la UNESCO que son importantes, pero sobre todo bregando para que nuestros niños y jóvenes estén debidamente preparados para un futuro tecnológico que avanza a pasos agigantados, estando en el obrar ético nuestras mayores esperanzas para el futuro.

Les agradezco su atención, muchas gracias.



**Moderadora:** Damos la bienvenida a continuación a la Dra. Ximena Pinto Nerón, Profesora Agregada Gr. 4 de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Se desempeña además como docente Externa para organismos públicos e instituciones privadas. Es autora de varias obras de su especialidad, el tema que la convoca ***"Integridad de los Sectores Públicos antídoto contra la Corrupción"***.

**Dra. Ximena Pinto Nerón:** Muchas gracias, buenos días para todos. Es para mí un gran honor estar esta mañana con ustedes, en un tema que nos convoca todos los días, porque hoy es el Día Internacional de la Lucha contra la Corrupción, por lo tanto, es un día para la reflexión, pero luchar contra la Corrupción es una tarea de todos los días.

Por lo tanto, celebro que exista esta instancia que nos lleve a interactuar y a trabajar juntos para forjar esos parámetros de avance de nuestra sociedad.

Quiero agradecer a la JUTEP que me ha dado el honor de participar en la mañana de hoy, a su Directorio, y también especialmente a sus funcionarios.

Hace más de quince años tengo la suerte de ser docente Externa de la JUTEP, y trabajo con ellos, ahora son catorce, en un momento fueron once, doce, son pocos, un poco más que los dedos de las manos nos alcanza para poder enumerarlos y sin embargo son gigantes, porque hacen las tareas de JUTEP con gran compromiso y responsabilidad, allá veo a Rosario y a todos los compañeros en la persona de Rosario, felicitaciones por la tarea que hacen todos los días.

Y además es un gran honor participar de esta mesa de queridos compañeros, con todos me ha tocado trabajar en esta vida, con el Dr. Jorge Rodríguez Pereira en el Tribunal de Cuentas, con el Dr. Juvenal Xavier en la docencia y qué decirles del Profesor Carlos Delpiazzo, quien ha sido, es y será mi Maestro, y voy a decir algo que él en este momento va a decir no; pero Carlos Delpiazzo como ustedes han vivido hace unos instantes cuando expuso, es nuestro Carlos Gardel del Derecho Administrativo y como Carlos Gardel, cada día canta mejor.

Y ustedes mismo lo han podido comprobar, así que para mí es un placer hablar del tema que hoy nos convoca, que es el de la integridad de los servidores públicos.

Y vamos a trazarnos un objetivo, el objetivo del día de hoy, es justamente analizar, identificar el alcance y las implicancias del Principio de Integridad en el obrar diario de los servidores públicos.

He dividido el tema en cuatro aspectos que veremos juntos: comenzaremos por ver su regulación normativa, continuaremos abordando el alcance del Principio de Integridad para luego adentrarnos en lo que es el régimen de responsabilidades y la incidencia de la vida privada de los servidores públicos en el desempeño de la función pública. Y por último elaboraremos algunas reflexiones finales.

Así que, sin más, vamos al primer punto que nos convoca, porque no es fácil ser el último, hacer el cierre, ya todo se ha dicho, así que vamos a tratar de dar nuestra mirada al tema.

En cuanto a la regulación normativa, nos enseña desde hace más de veinte años el Profesor Delpiazzo que existe una tendencia internacional en la que Uruguay también está inserto y es el de la juridización de la Ética Pública. Es algo que tiene que estar claro



en todos nosotros; la juridización o positivización de la ética pública implica establecer en normas jurídicas, los principales postulados éticos.

Esto es muy importante porque la norma jurídica tiene todos los caracteres que todos conocemos, entre ellos la coercibilidad. Recuerdan la época liceal donde nos hablaban de los parámetros éticos, la moral, y también lo contrastábamos con las normas jurídicas.

Bueno, es muy importante tener reglas claras de actuación, principios que se reconozcan en las normas jurídicas, para que todos los conozcamos y sean también pautas consolidadas y por supuesto que también está el tema de poder sancionar ante el incumplimiento. Pero desde ya les quiero advertir que la normativa ética no busca simplemente sancionar; lo que busca generar son mecanismos disuasivos y persuasivos. Todos sabemos que si tenemos normas jurídicas es posible un mejor control, si los controles funcionan adecuadamente.

Pero no basta con normas jurídicas, tenemos que lograr el engranaje necesario como veremos a continuación para que la ética sea una realidad de todos los días. Yo creo que la juridización es muy importante, pero no alcanza por sí sola. La ética es mucho más que la norma jurídica.

En cuanto a nuestro marco normativo anti corrupción ustedes conocen que Uruguay tiene normas de fuente internacional, ha ratificado la Convención Interamericana contra la Corrupción mediante Ley 17.008 y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción mediante Ley 18.056.

El Profesor argentino Agustín Gordillo indicaba que la Convención Interamericana contra la Corrupción, es un verdadero tratado de Derechos Humanos, y vaya si lo es.

Al igual que la Convención de Naciones Unidas persiguen dos objetivos: un objetivo interno donde lo que se procura es que los Estados adopten normas propias, teniendo en cuenta también sus parámetros culturales que en esto tienen mucho que ver, y un objetivo externo o exterior, donde lo que se busca es que los Estados cooperen entre sí en la lucha contra la Corrupción.

Ambas Convenciones contienen preceptos que refieren en forma expresa a la integridad. En el caso de la Convención Interamericana, su Artículo 3o., refiere a las medidas preventivas y nos dice "es necesario prevenir los conflictos de intereses, ayudando a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y de la gestión".  
Pone el énfasis en la integridad.

La Convención de Naciones Unidas por su parte, establece que una de las finalidades que perseguirá, "será promover la integridad, la rendición de cuentas, y la debida gestión de los bienes y recursos públicos".

O sea que vean que ambos Tratados Internacionales nos hablan en forma expresa de la integridad.

Tenemos nuestro marco normativo en cuanto a normas internas y ya se ha hablado en la mañana de hoy, de nuestra Constitución de la República. Verán que nuestra primera Constitución, de la que siempre nos sentimos orgullosos, las normas constitucionales para los uruguayos son muy importantes, es nuestra Carta Magna, y ustedes analizarán en el



transcurso del tiempo como los uruguayos somos personas muy reacias a modificarla en general.

Nuestra Constitución contiene preceptos éticos, sobre todo en el Artículo 59: "el funcionario existe para la función, y no la función para el funcionario".

Y por debajo – desde el punto de vista del valor y fuerza de las normas - tenemos otras disposiciones. Uruguay cumpliendo con los objetivos que se trazaban en la Convención interamericana, dictó la Ley 17.060 conocida por ustedes como Ley Cristal o Ley Anti Corrupción. A su amparo se dictó el Decreto 30/2003, que fue muy importante en su época. Y por último, la perla del año 2019, fue la Ley 19.823 que establece un Código de Ética en la Función Pública.

Las particularidades de este Código son varias: en primer lugar, establece un concepto de funcionario público de carácter amplísimo. Bien nos adelantó hoy el Profesor Delpiazzo, que el concepto amplísimo que acuñan nuestras normas de funcionario público a los efectos de ética pública y penales, implican el extender el brazo considerando a todo aquel que ejerce o desempeña función pública.

No importa a qué título, no importa si es onerosa o gratuita la tarea, y esto es muy importante, no solamente abarca a los funcionarios públicos que ejercen tareas para una Administración Pública estatal, para el Estado, sino que también abarca a aquellas personas que desempeñan función pública para las Personas Públicas no Estatales que como también nos recordó el Profesor, al día de hoy, son cuarenta y nueve. Por lo tanto, esto es algo muy trascendente.

En segundo lugar, el Código establece un elenco de Principios, los llama Principios Generales, así como valores organizacionales, y nos habla de la transparencia, la publicidad, la buena fe, la obligación de motivar las decisiones, la obligación que tiene todo aquel que se desempeña en la función pública, de explicar, de brindar el fundamento de sus decisiones.

La capacitación como principio, la imparcialidad, la probidad y un largo etc.

Además de estas disposiciones el Código también introduce lo que son preceptos referidos a prohibiciones e incompatibilidades y describe conductas que no se pueden verificar.

Por otra parte, también el Código establece mecanismos preventivos, como por ejemplo sus Artículos 10 y 11, prevé la llamada "consulta administrativa". Cuando un servidor público tiene dudas de cómo actuar puede efectuar la consulta por escrito al jerarca y el jerarca tendrá un plazo de 30 días para contestar.

De manera que, si el funcionario público ajusta su conducta a lo que ese jerarca indica en la consulta escrita, siempre que sea legítimo por supuesto en el ámbito de cumplimiento de las restantes normas, puede exonerarse y se va a exonerar de responsabilidad administrativa. Son mecanismos preventivos de responsabilidad.

También es importante señalar, hoy lo comentaba el Profesor Juvenal Javier que este Código de Ética establece un concepto amplio de Corrupción, y deja por el camino aquellas críticas que teníamos en nuestro país con el concepto de Corrupción que se acuñaba en nuestro ordenamiento jurídico a partir de la Ley Anti Corrupción y del Decreto



30. En esa época se subsumía el concepto de Corrupción a la obtención de un provecho de naturaleza económica; pues con muy buen tino la Ley 19.823 no lo circunscribe a un provecho de naturaleza económica sino que con amplitud nos habla de que existe Corrupción cuando se produce el uso indebido del poder o de la función pública para obtener un provecho de naturaleza económica o de cualquier otro tipo de naturaleza, se haya causado o no un daño al Estado o a la Persona Pública no Estatal. Por lo tanto se celebra ese concepto amplio también de Corrupción.

El Código establece normas de aplicación. Y por ejemplo ustedes verán plasmado en el Art. 40 la obligación de denunciar: no vale mirar para el costado cuando sucede algo que implica una práctica indebida.

Es fácil mirar para el costado, pero no es lo correcto y por lo tanto el Art. 40 establece la obligación de denunciar que tenemos los servidores públicos cuando estamos ante una práctica indebida o práctica corrupta.

Y por último y muy importante, el Código prevé la necesaria protección de testigos y denunciantes. Cómo vamos a detectar la corrupción si el funcionario que se atreve a denunciar lo hace y a los diez minutos hasta el portero del organismo sabe qué fue lo que dijo, qué denunció, a quién denunció, y en qué tenor. Y yo creo que aquí en Uruguay todavía tenemos un deber, tenemos que seguir trabajando en esto, y cortar perdón la expresión, pero todos conocemos la expresión, de la vieja y querida "radio pasillo", que no es fuente de Derecho, pero a veces termina pareciendo que sí lo es en los organismos públicos.

Por lo tanto, es muy importante preservar al denunciante y a los testigos porque es la forma de tener la fuente de información que nos permita quebrar la confianza entre los corruptos y también detectar cualquier tipo de práctica prohibida.

Y hasta aquí lo que es nuestro marco normativo.

Procuraremos ver el alcance. Dijimos que este Código reconoce una serie de Principios Generales. Yo creo que podemos graficar esta situación de la siguiente forma: la integridad, es el Principio de los principios de la ética pública, porque sin integridad no hay nada.

Sin perjuicio de esto nuestra normativa reconoce a la integridad, pero no le brinda el nomen juris integridad como lo hace con otros Principios para luego desarrollarlos.

Sí lo hace por ejemplo con los Principios de probidad e imparcialidad que a continuación abordaremos.

En otros países como por ejemplo en España, se identificó esa problemática, la derivada de la corrupción sobre todo de ciertos sectores de actividad, por ejemplo, en la contratación pública que como todos sabemos es un sector "bandera roja" en materia de corrupción, en tanto es un sector propenso a la corrupción, al manejarse fondos públicos.

En Europa se detectó el gran problema que existía con la corrupción sobre todo en compras públicas y se trató de medir, de manera que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia que es el órgano de control en materia de competencia en el mercado, procuró medir el impacto de la corrupción en números y llegó a la conclusión de



que el 4.7 por ciento del producto bruto interno de España se perdía por la corrupción en la contratación pública. Vean de qué estamos hablando.

Estamos hablando de que la contratación pública en los países aproximadamente representa entre el quince y el veinte por ciento del Producto Bruto Interno. Y un 4.7 en España se va por la corrupción. Entonces, a raíz de eso, cuando se dictó la última Ley de Contratos en el sector público, que es del año 2017, en España se introdujo el Principio de integridad, se introdujo su reconocimiento porque por supuesto que ya regía, a texto expreso en el Artículo 1o de esa normativa.

Bien, en nuestro país como dijimos se hace referencia a la integridad, sobre todo en el reconocimiento de los Principios de probidad e imparcialidad. Y veremos cómo lo regula nuestro orden jurídico.

El Principio de probidad. Ser probo significa ser honesto, ser recto, ser integro. El Artículo 13 de la Ley 19.823 de este Código de Ética en la función pública, dice que "todo funcionario debe tener una conducta recta, honesta e integra desechando todo provecho o ventaja indebida en el desempeño de su función".

Y esta norma que no es nueva, simplemente se le dio rango legal pero ya existía en el Decreto 30/2003, contiene un segundo inciso cuya lectura les recomiendo en forma permanente.

El Art.13 inciso 2o de la Ley 19.823 dice que "el funcionario público también debe evitar exteriorizar la apariencia de estar actuando en contra de las normas de conducta en la función pública". De manera que la norma jurídica nos dice que hay que ser y parecer. Por eso la exteriorización de la conducta pasa a ser un elemento trascendente; hay que ser y parecer, lo cual forma el concepto mismo de la integridad.

En materia de imparcialidad, vamos por el mismo camino, las normas consagran el Principio de imparcialidad, nos obliga a actuar sin sesgos en forma neutral, y objetiva. Se prevén los institutos de excusación y recusación, incluso en las normas de procedimiento administrativo común también.

La excusación cuando es el propio funcionario que advierte que existe una circunstancia susceptible de afectar su imparcialidad y da un paso al costado. Por supuesto lo comunica al jerarca y el jerarca es quien tiene la última palabra, pero es una obligación, debe excusarse el funcionario que se encuentra en esa circunstancia.

Por supuesto en forma razonable y ponderada porque estamos en un país muy pequeño, marcados por aquello que decía la pauta publicitaria de un refresco "acá, nos conocemos todos". Entonces la excusación tiene que ser también en forma razonable y ponderada.

La recusación por su parte se produce cuando el jerarca es quien advierte de esa posible implicancia y aparta al funcionario de estar trabajando en una situación puntual.

¿Por qué es importante detenernos en la integridad vinculado a la imparcialidad?. Yo me voy a detener en lo que dice el Artículo 8 literal i) de la Ley 19.823 que cuando nos habla de los deberes de los funcionarios públicos y sus obligaciones, nos dice que deben "actuar imparcialmente en el desempeño de sus tareas, dando trato y servicio por igual a quien la norma señale, sin discriminaciones político partidarias, de género, religioso,



étnico o de otro tipo absteniéndose de intervenir en aquellos casos que puedan dar lugar a origen de interpretaciones de falta de imparcialidad”.

De manera que el servidor público debe abstenerse de actuar, ya no por su propia mirada sino cuando su obrar puede dar lugar a origen de interpretaciones de falta de imparcialidad. De nuevo la norma nos indica que hay que ser y parecer.

Y todo ello nos lleva a la integridad.

La Real Academia nos dice que la integridad refiere a la cualidad de íntegro, y ser íntegro implica ser recto, honesto, e intachable.

Ser intachable, es por eso que las normas hacen referencia al ser y parecer en el obrar ético.

Ahora la gran pregunta es, ¿cómo estudiamos las conductas? ¿cómo vemos esa mirada del ser y del parecer? Desde la óptica de quién es el parecer, porque podríamos pensar que podría llegar a tener un componente subjetivo.

Pues bien, varias normas sobre todo varios Códigos y les voy a referir al Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial, cuyos principios han sido adoptados por nuestra Suprema Corte de Justicia como propios, introducen un concepto y es el concepto del “observador razonable”, no sé si alguna vez lo habían escuchado.

El concepto del observador razonable, para ponderar nuestras propias conductas. Ese Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial, establece que el Juez y los restantes funcionarios judiciales deben analizar sus conductas de acuerdo a la mirada de un observador razonable. No pueden recibir regalos que sean injustificados desde la mirada de un observador razonable, no pueden mantener reuniones con Abogados o Partes que sean injustificadas desde la mirada de un observador razonable. Entonces cabe preguntarnos, ¿a qué nos referimos con el observador razonable?

Bueno, hablamos de un observador razonable al referir a una persona media, guiada por la sana crítica y por el sentido común, de acuerdo a los parámetros culturales imperantes, una persona media que tenga bien claro lo que está bien y lo que está mal. Y esa es la guía que nos tiene que regir para poder analizar nuestras conductas en esto de que hay que ser y parecer.

Quiero destacar que a instancias de la JUTEP varios organismos públicos han introducido el concepto de observador razonable en sus propios Códigos de Ética internos, como por ejemplo es el caso de INACOOOP (Instituto Nacional del Cooperativismo), Persona Pública No Estatal, que ha sido uno de los que a instancia de la JUTEP acuña este concepto y se guía por el mismo.

Nuestro tercer punto. Tiene que ver con las responsabilidades y la incidencia de la vida privada. Un Profesor muy querido por todos nosotros, el Profesor español Jaime Rodríguez Arana, gran estudioso de estos temas nos dice: me llama la atención esa dicotomía entre virtudes públicas y vicios privados. Y esto es porque la ética - hoy nos decía el Profesor Delpiazzo - la ética, nosotros somos uno solo, y la ética es una sola.

La dividimos en pública y privada de acuerdo al ámbito de actuación en que nos encontremos, y el Profesor Rodríguez Arana dice: la ética pública, la ética en general, no es un abrigo que me pongo cuando voy a desempeñar función pública y me saco cuando voy a mi casa y paso a formar parte de aspectos vinculados a mi vida privada.



Por lo tanto, es necesario ver cómo pueden impactar temas que ocurran en nuestra vida privada en lo que es el desempeño de la función pública.

Entonces la relación es esta, incidencia de la vida privada en el ejercicio de la función pública.

Quiero recordarles, ustedes saben bien, que los servidores públicos estamos sujetos a responsabilidad de diversa naturaleza. Conocemos así la responsabilidad civil, la responsabilidad penal, la responsabilidad administrativa que es la responsabilidad disciplinaria, incluso en algunos casos la responsabilidad política.

Llama mucho la atención el advertir ¿qué pasa con actos de la vida privada que tienen repercusiones en la esfera penal? ¿Cómo repercuten o cómo pueden repercutir en el ejercicio de la responsabilidad disciplinaria?

Bueno, en primer lugar debemos tener en cuenta lo que luce en la diapositiva, la vía penal y administrativa o disciplinaria son independientes, en principio corren por carriles independientes, pero como muy bien ha señalado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en varias sentencias, yo les cité una del año 2019, "independencia no puede confundirse con indiferencia". De manera que, si bien la responsabilidad penal y la responsabilidad administrativa van por vías diferentes, lo que pasa en una de esas vías, puede eventualmente repercutir en otra de ellas, sobre todo lo que pasa en Penal, puede repercutir en lo que es la responsabilidad disciplinaria. Incluso si se trata de conductas vinculadas a la vida privada.

Y por eso les traje dos casos para analizar con ustedes.

El primero de ellos se trata del ejercicio de la potestad disciplinaria, se sancionó a un funcionario por conductas vinculadas con su vida privada.

Y vean lo que nos dice el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. El Tribunal nos dice, "al funcionario público, le es exigible el mantenimiento de un mínimo de decoro en su vida privada acorde con su investidura "

Y en esta sentencia el TCA recuerda las palabras de nuestro gran Maestro, el Profesor Sayagués Laso, que decía que es necesario contar con dignidad, un mínimo de dignidad y decoro compatible con la función pública.

También se recuerda en esta sentencia las palabras del Profesor Felipe Rotondo que dice que al final del día lo que está en juego, al analizar todo esto, es el buen nombre y la imagen de la propia Administración Pública. Y de la confianza que los ciudadanos tengan en esas instituciones. Por lo tanto, vean que no resulta ajeno lo que ocurre en la vida privada en lo que tiene que ver con la función pública.

Otro caso que elegí, que ha dado lugar a responsabilidad penal en algunos casos y en otros no, y es un gran tema, vinculado a estos desafíos que nos plantean las nuevas tecnologías como hoy nos hablaba Jorge de la inteligencia artificial.

Bueno, el tema es el uso de las redes sociales por parte de los servidores públicos. Se sorprenderían si vieran los números y analizan cuántos servidores públicos al día de hoy, están en el medio o transcurriendo procedimientos disciplinarios por esta razón.



Y es que somos personas, y por lo tanto tenemos derecho al uso de las redes sociales, pero qué previsiones debemos tener al respecto.

La Comisión Iberoamericana de Ética Judicial, ha analizado esta temática para los Jueces y los funcionarios judiciales, pero hay conceptos que se pueden extrapolar claramente.

Vean, en primer lugar, la Comisión ha señalado que es el deber de todo Juez en este caso, el evitar manifestaciones que importen incumplimiento de los deberes previstos en el Código de Ética en la Función Pública.

Nos dice la Comisión: el Juez y los restantes servidores públicos que integran la Oficina Judicial, pueden tener redes sociales; claro que sí, e incluso puede ser un buen medio para comunicar objetivos tanto personales como institucionales, pero hay que ser muy cuidadoso.

Y nos pone el segundo punto, "necesidad de evaluar la posibilidad de que las manifestaciones queden fuera de la capacidad de disposición del emisor".

Y a raíz de esto la Comisión elabora una serie de Recomendaciones.

La primera es educar. La primera que nos dice es, "las escuelas de capacitación deben poner el acento en educar sobre el uso de las redes sociales y las implicancias que esto genera".

El Juez, tiene que ser consciente del elevado valor que tienen sus palabras, por lo tanto, debe ser cuidadoso en determinar si se va a identificar o no como Juez en la red social, y en segundo lugar debe ser muy cuidadoso con la lista de contactos y amigos a los que acepta en sus propias redes sociales.

Y el por qué es porque al final del día esas palabras pueden terminar llevando a un descrédito de la propia Administración por posturas que sean netamente personales.

Esto es un gran tema y reitero, al día de hoy existen múltiples procedimientos disciplinarios donde servidores públicos han participado en redes sociales con ciertas manifestaciones y por lo tanto se está analizando si han cometido o no falta administrativa.

Y hasta aquí el análisis de la vida privada. Llegamos así a las reflexiones finales.

Mi primera reflexión final tiene que ver con el título de esta ponencia. Nosotros hablamos de la integridad de los servidores públicos y dijimos que es un "Antídoto contra la Corrupción" y no tengo ninguna duda de lo que puse en el título. La integridad es un antídoto contra la Corrupción, pero no es sólo un antídoto contra la Corrupción. No alcanza con no ser corrupto; ser íntegro es mucho más.

La integridad tiene que ser vivida por la población. Cuando el ciudadano, la persona en sí, está realizando una fila para ser atendido en un organismo público para realizar un trámite, cuando está esperando ser atendido en un hospital público, cuando está en la Bedelía de un organismo de Educación Pública esperando que le den alguna solución a un problema, y en todo caso en que las personas estamos vinculadas con el desempeño de los diversos cometidos que el Estado desarrolla, en todos esos momentos, la integridad del servidor público tiene que ser vivida por el destinatario del servicio.



El Profesor Delpiazzo nos recordaba que administrar es servir, y si no estamos para servirle a la gente, no tiene razón de ser nuestra propia existencia.

No hay cosa que a los servidores públicos les moleste más que algún ciudadano que cuando está ofuscado le diga "yo te pago el sueldo".

Es así; sin embargo, el "yo te pago el sueldo" tiene un elevado valor porque así es, efectivamente así es, y el día que entendamos que eso tiene un elevado valor, y nos obliga a actuar con integridad todos los días, ese día esa frase dejará de ser un problema para pasar a ser un motivo de orgullo.

Mi segunda reflexión, tiene que ver con cómo logramos todo esto. Bueno, yo quiero decirles que no sabía exacto cuál era el contenido de la ponencia del Profesor Delpiazzo y sin embargo coincidía en esta estructura de pensamiento, tal vez por ser su discípula.

En primer lugar, hay que capacitar, existen normas sobre la capacitación, y en especial voy a destacar una.

El Artículo 28 de la Ley 17.060, Ley Anti Corrupción, establece que "todo funcionario público debe realizar un curso de capacitación al ingreso a la función pública, y luego uno de actualización cada tres años".

Y ahora les voy a preguntar a ustedes, esta norma, ¿es cumplida o incumplida en Uruguay? No sean tímidos, incumplida dicen por ahí, bueno, no les voy a decir lo que pienso yo, les voy a decir.

Esta norma es regla de Derecho, por eso les digo si alcanzan las normas o no. Es regla de Derecho, sin embargo, hay que pensar si se cumple o no.

MESISIC, que es el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, al que hoy la Presidenta de la JUTEP hizo mención, ha analizado si Uruguay cumple o no con las disposiciones normativas y en más de una ocasión ha indicado que el Artículo 28 de la 17.060 es una de las disposiciones más incumplidas en Uruguay. Pero no todo está perdido, porque existen organismos que efectivamente procuran cumplirlo, y lo decimos con conocimiento desde la Junta, uno de ellos en el ámbito público estatal, es el BPS, que tiene un convenio con JUTEP y procura dar seguimiento a esto, y ya ha capacitado a gran parte de su plantilla.

Otro ejemplo donde si se cumple, es la CND, Corporación Nacional para el Desarrollo en el ámbito de las Personas Públicas no estatales donde nos consta que a partir del convenio con JUTEP brindan un curso al ingreso y luego uno de actualización cada tres años.

Pero ¿desde cuándo capacitamos? Capacitamos a personas que ya están formadas, que ya vienen con su bagage propio, por lo tanto, creo que hay que reivindicar esto de comenzar a capacitar desde la niñez.

En los países que tienen menores casos de Corrupción, comienzan a capacitar a los cinco años de edad. Y existen iniciativas a nivel internacional en esta materia, una de ellas es una iniciativa de Naciones Unidas que se llama E4J (Education for Justice), que lo que busca es capacitar niños, por un lado, adolescentes y jóvenes, pero partiendo desde la niñez, con juegos, donde los niños son un lienzo en blanco, y ayudan también a cambiar conductas a los mayores.



O ¿no nos han ayudado nuestros niños a cambiar conductas vinculadas con el Medio Ambiente? Si yo llego a tirar un papel en el piso y me ve mi sobrina, puedo asegurarles que mi vida corre peligro.

Y seguramente a todos nos pasa lo mismo, entonces los niños son un agente, un motor de cambio.

En segundo lugar, tenemos que buscar la sensibilización. Hay que sensibilizar sobre estos temas, no basta con ir a un curso e irse. Tienen que estar arriba de la mesa estos temas, en la discusión familiar, y aquí voy a evocar a alguien que fue una gran maestra mía en los temas de Ética Pública, y es la Dra. Gaby Ledesma, quien decía "educar en materia de ética", - y acá viene un tema muy difícil -, educar para que entendamos que el Estado somos todos, educar para hacer caer pre conceptos"

Y ella proponía este ejercicio. Decía, piensen en un compañero de ustedes, en cualquier compañero de ustedes funcionario público, ahora piensen en esa persona, metiendo le la mano en el bolsillo a alguien, no se lo imaginarían verdad, porque esa persona no roba en nuestra cabeza. Es lo que decía la Dra. Gaby Ledesma, sin embargo esa persona si se lleva una resma de hojas A4 del organismo o las lapiceras, ahí no lo vemos mal, y sí lo podemos tal vez imaginar que lo haga, y en ¿qué cambió la primera situación con la segunda? En nada decía la Dra. Ledesma, por tanto, tenemos que seguir pensando en nuestros conceptos. No hay diferencia entre meterle la mano en el bolsillo a alguien, o llevarse la resma de hojas A4 del organismo al que pertenecemos.

Y, en tercer lugar, hay que lograr el control. Yo quiero decirles que hay un autor muy importante, el Dr. Reisman que dice que en toda sociedad hay un sistema mítico y un código práctico; el sistema mítico está dado por el conjunto de normas que rigen en un momento determinado, pero en paralelo está el código práctico que tiene que ver con aquellas conductas que la sociedad está dispuesta a tolerar.

Tenemos que avanzar en eso y sensibilizar para lograr también el control. El control interno, el control de nuestros pares, que, si vemos al compañero nuestro que hace algo indebido, podamos tener una primera charla con él, eso es muy importante. Por supuesto que también los controles institucionales, tanto a nivel interno como el control externo. Son fundamentales para que la ética sea una realidad.

Y aquí les traje dos casos muy cortitos, sobre la importancia del control.

Uno fue realizado por JUTEP. En el año 2018 JUTEP recibió varias denuncias sobre contrataciones de familiares en Intendencias del interior del país, y les recomiendo este dictamen de la Junta de 21.2. 2018 donde concluye que efectivamente existen situaciones que vulneran las prohibiciones previstas normativamente. Pero, además, dice JUTEP, existen otras circunstancias donde no se vulnera ninguna norma y sin embargo exteriorizan la apariencia de actuar en contra de las normas de conducta en la función pública. Esto también es control, siendo que la JUTEP en su momento, lo comunicó.

Otro caso de control - ustedes saben que yo soy funcionaria de carrera del Tribunal de Cuentas - tiene que ver con la importancia del control externo, también en la materia.

El caso es un Ente Autónomo realizó dos procedimientos licitatorios donde se presentó como oferente una empresa de la cual sus representantes y Directores eran funcionarios del organismo contratante, lo cual está prohibido por la normativa por supuesto, y no



contentos con eso, no sólo eran funcionarios del organismo, sino que además trabajaban en la Oficina donde se redactó el pliego de condiciones particulares que regiría esos llamados.

El organismo, los jerarcas del organismo lo advirtieron a tiempo y entendieron que la oferta era inadmisibles, y cuando llega al Tribunal de Cuentas, refrenda ese proceder, pero, además, va un paso más y dice, es necesario el esclarecimiento de los hechos.

Está haciendo referencia a que no basta sólo con haber tomado medidas, en relación a lo sucedido en estos procedimientos en sí, qué pasa con la responsabilidad de los servidores públicos que actuaron en la materia, por tanto, vean la trascendencia que tienen estos controles.

Mi tercera reflexión tiene que ver con la necesidad de ser conscientes de la importancia de la percepción. Cómo nos ven. La percepción es fundamental porque genera la confianza, la imagen genera la confianza en las instituciones.

Y siempre pensamos en este mapa que ven allí, que es el mapa que realiza anualmente Transparencia Internacional donde Uruguay está primero en América Latina como el país que tiene menor grado de percepción de la Corrupción. ¿Esto significa que tenemos que estar felices porque tenemos la vacuna anti corrupción? Por supuesto que no. Estamos mejor que otros, pero miren el mapa den nuestra América donde existen países que están en rojo y otros que prácticamente están en bordeau y prácticamente a punto de desaparecer del mapa. Esto nos tiene que llevar a redoblar esfuerzos. Somos los que estamos primeros, pero esto no quiere decir que no se dan situaciones de corrupción, tenemos que seguir trabajando por la integridad todos los días.

Y mi última reflexión es esta, ya desde hace años vengo hablando de que existe un derecho humano a la ética pública y a una Administración con cero tolerancia a la Corrupción.

El Artículo 72 de la Constitución de la República establece que los derechos deberes y garantías que nuestra propia Carta Magna prevé, no son los únicos, sino que también están aquellos que derivan o son inherentes a la personalidad humana y aquellos que derivan de la forma republicana de gobierno.

Díganme, si contar con funcionarios íntegros que nos atiendan bien y que desempeñen bien sus tareas, no es un derecho inherente a la personalidad humana. Y si no forma parte del concepto de República. Yo creo que lo es, por eso, esta es mi reflexión del día de hoy. Estos son ustedes, soy yo, somos todos nosotros.

Cuando salgamos hoy por la puerta de esta Salón, no es gratuito estar en este salón, estamos en uno de los salones más importantes de la Casa de la Democracia hablando en el Día internacional contra la Corrupción.

Lo que nos tenemos que preguntar es, qué vamos a hacer cada uno de nosotros cuando crucemos esa puerta y retornemos hoy a nuestras actividades diarias.

Hoy hablábamos de Aristóteles en esto de promover hábitos, Aristóteles decía que somos lo que hacemos día a día, de manera que la excelencia, no es un acto, es un hábito.



Yo no tengo fórmulas mágicas, pero soy consciente de una cosa: la manera que tenemos de hacer que el mundo sea mejor, de tener un ambiente libre de Corrupción, y mucho más que tener un ambiente libre de Corrupción, de tener un régimen de la función pública basada en parámetros de integridad, es saliendo por esa puerta, a dar el ejemplo porque las conductas negativas se contagian, pero las conductas positivas también.

Por lo tanto, voy a finalizar agradeciendo a todos por este tiempo, con una frase de Albert Einstein sobre el ejemplo. Einstein decía "dar el ejemplo no es la mejor forma de influir en los demás; es la única forma".

Hagamos de la integridad una realidad de todos los días.

Muchas gracias.

**Moderadora:** Muchas gracias a todos, invitamos ahora nuevamente a la Dra. Gabriela di Longo para el agradecimiento y unas palabras finales.

**Sra. Presidente de JUTEP. Dra. Gabriela di Longo:** Les quiero agradecer a los expositores que tuvimos hoy, fue un placer escucharlos a cada uno, y por eso pido un gran aplauso para ellos, por todo lo que aprendimos. Muchas gracias

Agradecer al Vice Presidente del Directorio Contador Guillermo Ortiz que se encuentra en la mesa acompañándonos, la Dra. Ferraris está con un tema de salud y no pudo acompañarnos, y agradecer a todos los funcionarios de JUTEP que están aquí acompañándonos. Como dijo la Dra. Pinto, son el motor constante de este organismo, los Directorios cambian, pero ellos siempre están allí defendiendo su organismo a capa y espada. Así que gracias a ellos y muchas gracias a todos ustedes por habernos acompañado en este evento.



Ximena Pinto Nerón

# La integridad del servidor público





Fundación  
de Cultura  
Universitaria

1.ª edición, diciembre 2024  
ISBN: 978-9974-2-1604-4

Editorial Fundación de Cultura Universitaria  
25 de Mayo 553 - Tel. 2916 1152  
CP 11 000 Montevideo - Uruguay  
[ediciones@fcu.edu.uy](mailto:ediciones@fcu.edu.uy)  
[www.fcu.edu.uy](http://www.fcu.edu.uy)

Impreso y encuadernado en Mastergraf SRL  
Bvar. Artigas 4678 - Tel.: 2303 4760  
Montevideo - Uruguay  
[administracion@mastergraf.com.uy](mailto:administracion@mastergraf.com.uy)

Depósito Legal XXX.XXX - Comisión del Papel  
Edición amparada al Decreto 218/96

Derechos reservados

Queda prohibida cualquier forma de reproducción, transmisión o archivo en sistemas recuperables, sea para uso privado o público, por medios mecánicos, electrónicos, fotocopadoras, grabaciones o cualquier otro, total o parcial, del presente ejemplar, con o sin finalidad de lucro, sin la autorización expresa del editor.



## CONTENIDO

I.	Introducción.....	11
II.	Ética pública y normativa aplicable.....	11
	1. Ética pública como especie del género ética.....	11
	2. El derecho humano a la ética pública y a una administra- ción con cero tolerancia a la corrupción .....	12
	3. Normativa aplicable para el obrar ético.....	12
	3.1. Normativa del ámbito internacional .....	14
	3.2. Normativa interna.....	15
	4. El concepto de funcionario público .....	16
	5. El Código de Ética en la Función Pública creado por Ley 19.823.....	17
	6. El concepto de corrupción.....	18
III.	Probidad e imparcialidad: hacia la integridad del funcionario público.....	18
	1. Probidad.....	20
	2. Imparcialidad .....	21
	3. Integridad .....	21
IV.	Manifestaciones de los principios en diversos sectores de acti- vidad.....	23
	1. Reglas comunes a todos los servidores públicos .....	23
	2. Reglas particulares para los servidores públicos según el tipo de obrar.....	24
	2.1. Reglas particulares para los servidores públicos que ejercen función legislativa.....	24
	2.2. Reglas particulares para los servidores públicos que ejercen función jurisdiccional.....	27
V.	Ser y parecer en el comportamiento ético: la percepción de la corrupción .....	30
VI.	Vida privada del servidor público e integridad.....	32



VII. Junta de Transparencia y Ética Pública.....	36
1. Ubicación institucional y cometidos .....	36
2. Rol de la Jutep en la lucha contra la corrupción .....	40
VIII. Reflexiones finales .....	41
Referencias bibliográficas .....	42
Bibliografía .....	44



## I. Introducción

La presente obra tiene como objeto identificar el alcance del principio de integridad que rige la actuación de los servidores públicos. De esta forma, se analizará la probidad y la imparcialidad como principios éticos que como tales, constituyen la base de la actuación en la función pública, insertándose por ende en el ámbito de la ética pública.

En el presente abordaje se destacará la importancia de ser probo e imparcial por parte de quienes prestan tareas en el ámbito público en procura de lograr la integridad en la función pública, la cual resulta imprescindible en todo Estado de Derecho.

## II. Ética pública y normativa aplicable

### 1. Ética pública como especie del género ética

La ética constituye una rama de la filosofía que estudia las normas y fundamentos de la conducta humana. La moral, por su parte, es definida por la Real Academia Española como aquello «perteneciente o relativo a las acciones de las personas, desde el punto de vista de su obrar en relación con el bien o el mal y en función de su vida individual y, sobre todo, colectiva»<sup>1</sup>.

Si bien ética y moral son términos conceptualmente diversos, se encuentran íntimamente relacionados, por lo que resulta imprescindible referir a ellos.

La ética pública, por su parte, es una especie dentro del género de la ética. El profesor español Jaime Rodríguez Arana define a la ética pública como la «ciencia de la actuación de los funcionarios orientados al servicio público, al servicio de los ciudadanos», e indica que «en una palabra, la ética de la función pública es la ciencia del servicio público»<sup>2</sup>.

Así, los servidores públicos son personas que deben conducirse exclusivamente en aras de la tutela del interés público, siendo necesario que se denote un comportamiento acorde con los postulados que exige la defensa de dicho interés. Ello requiere una actuación de acuerdo a parámetros de integridad, lo que supone una conducta probo e imparcial por parte de todo aquel que preste labores en el ámbito público.

<sup>1</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23.<sup>a</sup> edición, s.f.

<sup>2</sup> Jaime Rodríguez Arana, «Sobre ética pública en la Administración Pública», en *Anuario de Derecho Administrativo*, Tomo IX, Montevideo: FCU, 2002, p. 59.



## 2. El derecho humano a la ética pública y a una administración con cero tolerancia a la corrupción

Los servidores públicos son quienes llevan la actividad administrativa a la realidad, constituyendo el comportamiento humano el centro para la buena administración.

De esta forma, la ética pública plasmada en la conducta de los agentes públicos apegada al cumplimiento de los principios que rigen su obrar, se erige como un derecho humano en tanto:

- a) Resulta inherente a la personalidad humana, por cuanto los seres humanos en un Estado de Derecho otorgamos el poder para obtener la máxima libertad y, por ende, es nuestro derecho el contar con servidores que desempeñen sus tareas cumpliendo con las máximas exigencias éticas y gestionen, administren y empleen los fondos públicos asignados para el bien común.
- b) Deriva de la forma republicana de gobierno, en tanto no podemos hablar de una República si no se desempeña la actividad estatal bajo parámetros de integridad, de servicio y de apego a la juridicidad. Bajo este concepto es que deben desarrollar sus tareas los servidores públicos, desde los que elige la población mediante el voto popular, hasta todo aquel que, con carácter amplio, desempeñe función pública a cualquier título.

Todo ello supone una Administración con «tolerancia cero» a la corrupción, en tanto esta socava la democracia.

Es por ello que la integridad constituye el principio de los principios de la ética pública, y únicamente puede darse en los hechos mediante un obrar de los servidores públicos imparcial y probo, cuidadoso de la exteriorización de las conductas de los agentes públicos.

En efecto, resulta necesario considerar que cada conducta propia de un servidor público repercute en la población —verdadera destinataria del servicio— debiendo tener consciencia de que cada agente público debe ser centinela de la confianza de las personas en la Administración Pública.

De esta forma, el desempeño de los servidores públicos debe darse en términos de probidad e imparcialidad por cuanto estos son los pilares de la conducta que conforman la integridad en la función pública<sup>3</sup>.

## 3. Normativa aplicable para el obrar ético

Actualmente existe la tendencia a nivel internacional así como en el ámbito nacional, a la adopción de normas que regulan la ética en la función pública.

<sup>3</sup> Ximena Pinto Nerón, «Integridad de los servidores públicos: imparcialidad y probidad en el obrar», en *Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Dr. Augusto Durán Martínez* (Coords.: G. Ruocco y C. Vázquez), Montevideo: FCU, 2023, pp. 841 y ss.



En nuestro país, el profesor Augusto Durán Martínez ha expresado que:

La dignidad de la persona humana pasa a ser el centro del sistema jurídico, las modernas Constituciones recogen valores y principios, se rechaza la separación del derecho y la moral y, en definitiva, la ética corre por las venas del derecho<sup>4</sup>.

Al fenómeno de recoger en normas jurídicas los principales postulados éticos se le ha llamado «juridización» o «positivización» de la ética pública. El Profesor Carlos Delpiazzo ha señalado al respecto:

Junto a la servicialidad, un segundo aspecto que hace a la perspectiva ética bajo consideración, es lo que antes de ahora he llamado “juridización de la ética pública” (...), se está traduciendo en una suerte de codificación de reglas éticas (y su enseñanza a los funcionarios), así como la configuración de las conductas reñidas con la ética como faltas o delitos<sup>5</sup>.

Cabe señalar que en el ámbito internacional se han dictado disposiciones de rango convencional que han contado con gran consenso en diversos Estados.

En lo interno, se destaca la inclusión de lo que podríamos llamar «normas éticas» en Códigos que implican un alto grado de sistematización en materia de disposiciones jurídicas. Asimismo, se incluyen normas de dicho tenor en los diversos estatutos que contienen el conjunto de derechos, deberes y garantías de los funcionarios públicos.

Por otra parte, en general se dictan disposiciones que regulan la imparcialidad y probidad de los servidores públicos actuantes con miras a consolidar la integridad como principio rector —tema que nos ocupa— específicamente en el ámbito de actuación que corresponda, sea que el funcionario se desempeñe en el desarrollo de función administrativa, legislativa o jurisdiccional del Estado.

Antes de ingresar al estudio particular de los principios referidos, corresponde analizar la regulación general de estos aspectos, siendo posible indicar la existencia de disposiciones normativas en dos ámbitos.

4 Augusto Durán Martínez, «Improbidad del funcionario público», *Jornadas de DGI*, p. 1. El autor refiere al mismo concepto en: «En torno al neoconstitucionalismo», en A. Durán Martínez, *Neoconstitucionalismo y Derecho Administrativo*, La Ley, 2012, p. 20.

5 Carlos E. Delpiazzo, «Exigencias éticas que imponen las actuales transformaciones del derecho administrativo», en *Revista de Derecho*, vol. 20, n.º 39, 2021, p. 102.



### **3.1 Normativa del ámbito internacional**

En el ámbito internacional, es menester destacar la existencia de determinadas normas de fuente convencional que se han adoptado en materia de ética pública y régimen anticorrupción que refieren a los principios de imparcialidad y probidad.

#### **a. Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC)**

La Convención, suscrita en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996, ha sido calificada por la doctrina como un verdadero tratado de derechos humanos<sup>6</sup>, destacándose su trascendencia.

La doctrina ha sostenido que estos claros objetivos consagran dos líneas de acción a seguir, la primera de las indicadas operará al interior de cada Estado, mientras que la segunda hacia el exterior, procurando la cooperación entre naciones<sup>7</sup>.

El profesor Augusto Durán Martínez expresa que del texto del Preámbulo de la Convención se desprende que «el combate a la corrupción no es un fin en sí mismo sino que con él se procura el mejor desarrollo de lo que Gros Espiell ha denominado el “derecho de vivir”»<sup>8</sup>.

En su Artículo III, bajo el acápite «Medidas Preventivas», la Convención establece que se procura crear, mantener y fortalecer normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas.

Cabe destacar la existencia del mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) que consiste en un instrumento intergubernamental establecido en el ámbito de la OEA a los efectos de apoyar a los Estados Parte del mismo en la implementación de las disposiciones de la CICC<sup>9</sup>.

#### **b. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (conocida como CNUCC, siendo su sigla en inglés UNCAC)**

Si bien dicha Convención fue suscrita inicialmente por 111 países en Mérida (México), del 9 al 11 de diciembre de 2003, no fue sino hasta el 14 de diciembre de 2005 que se produjo su entrada en vigencia.

6 Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I (Parte General), Buenos Aires, 4.ª ed., 1997, p. XVI-7.

7 Cfr. Augusto Durán Martínez, «Corrupción y Derechos Humanos. Aspectos de derecho administrativo», en *Estudios en memoria de Eduardo Jiménez de Aréchaga*, Montevideo: AMF, pp. 143-144.

8 Durán Martínez, «Corrupción y Derechos Humanos...», p. 141.

9 El procedimiento que se sigue consiste en realizar «rondas» sucesivas donde se efectúan evaluaciones recíprocas y en condiciones de igualdad, que culminan con recomendaciones. El Mesicic no sanciona, sino que fortalece la cooperación entre los Estados.



Existe consenso en sostener que se trata del más amplio acuerdo existente a nivel internacional en materia de ética pública y lucha contra la corrupción, en virtud de que la ONU cuenta con más de 140 miembros en la actualidad.

Es una Convención extensa, pues consta de un preámbulo y 71 artículos, donde se abarcan una gran cantidad de temas, como ser, políticas y prácticas de prevención de la corrupción, procura de aplicación de códigos y normas de conducta por parte de los diversos Estados, medidas en relación a la contratación pública y gestión de la hacienda pública, información pública, participación de la sociedad, etc.

El artículo 63 de esta Convención prevé el establecimiento de una Conferencia de los Estados Parte a fin de mejorar la capacidad de los mismos y la cooperación entre ellos para alcanzar los objetivos trazados.

### **3.2. Normativa interna**

En primer lugar, debemos considerar que en gran cantidad de países las Constituciones nacionales cuentan con disposiciones que denotan postulados éticos en materia de servicio público, lo que resulta trascendente por la jerarquía de sus normas.

En Uruguay se destacan —entre otras— las previsiones de los artículos 58 y 59 de la Carta Magna, en tanto establecen los siguientes postulados de eminente contenido ético:

Los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política. En los lugares y las horas de trabajo, queda prohibida toda actividad ajena a la función, reputándose ilícita la dirigida a fines de proselitismo de cualquier especie. (Art. 58).

(...) el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario. (Art. 59).

Cabe señalar que, por otra parte, fundamentalmente a raíz de los compromisos asumidos en virtud de la aprobación y ratificación de las disposiciones internacionales, muchos países han adoptado normas en su ordenamiento interno, referentes a la ética en la función pública.

Al respecto, en Uruguay podemos advertir la siguiente evolución normativa:

- Ley 17.060 del 23 de diciembre de 1998 (Ley de uso indebido del poder público, conocida como «Ley Anticorrupción» o «Ley Cristal»).
- Decreto 30/003 del 23 de enero de 2003 que reglamenta las normas de conducta en la función pública.
- Ley 19.823 del 18 de setiembre de 2019 (Código de Ética en la Función Pública).
- Otras normas legales y reglamentarias.



Cabe señalar que el denominado «Código de Ética», dictado por Ley 19.823, prevé en su artículo 4 que sus disposiciones se aplican sin perjuicio de aquellas normas dirigidas a determinado funcionario o grupo de funcionarios públicos que prescriban exigencias especiales o mayores que las estipuladas en esta ley.

En consecuencia, dicho Código contiene un conjunto de disposiciones que conforman una base de preceptos éticos mínimos, siendo que pueden establecerse previsiones más exigentes por otras reglas de derecho, pero nunca a la inversa.

#### 4. El concepto de funcionario público

Se destaca como positivo en el régimen uruguayo el concepto de funcionario público *recogido especialmente a nivel ético y penal*, donde se establece un alcance de carácter amplísimo.

Al respecto, se deben destacar las siguientes disposiciones:

a) *Ámbito penal*: artículo 175 Código Penal (en redacción otorgada por el artículo 8 de la Ley 17.060):

A los efectos de este Código, se reputan funcionarios a todos los que ejercen un cargo o desempeñan una función retribuida o gratuita, permanente o temporaria, de carácter legislativo, administrativo o judicial, en el Estado, en el Municipio o en cualquier ente público o persona pública no estatal.

b) *Ámbito de la ética pública*: artículo 2 de la Ley 19.823 (Código de Ética en la Función Pública):

A los efectos de la presente ley se entiende por funcionario público, a toda persona que, cualquiera sea la forma jurídica de vinculación con la entidad respectiva, desempeñe función pública, a título oneroso o gratuito, permanente o temporaria, en cualquier persona de derecho público estatal y no estatal.

De esta forma, tanto en el ámbito penal como en el de la ética pública, el concepto de funcionario público es amplísimo, pues comprende a:

- Toda persona que ejerce función pública en cualquier persona de derecho público estatal y no estatal.
- Independientemente de la forma jurídica de vinculación que mantenga con la entidad respectiva.
- Resulta intrascendente si por las tareas percibe retribución (trabajo oneroso), o bien si no recibe pago alguno (trabajo gratuito).
- Tampoco resulta relevante la temporalidad del vínculo, ya que contempla la relación de carácter permanente o temporaria.



Este carácter amplísimo establecido normativamente implica que gran cantidad de personas resultan alcanzadas por el concepto de funcionario público en lo referido a la aplicación del régimen de ética pública y anticorrupción así como a nivel de Derecho Penal<sup>10</sup>.

### 5. El Código de Ética en la Función Pública creado por Ley 19.823

La Ley 19.823 del 18 de setiembre de 2019, se caracteriza por los siguientes aspectos:

- Contiene un ámbito subjetivo y objetivo de aplicación amplísimo (artículos 2 y 3), con una definición de funcionario público que denota la extensión analizada precedentemente.
- Extiende su alcance a los representantes de toda persona pública estatal y no estatal en la dirección de entidades de derecho privado, así como en el caso de fideicomisos, cuando se den ciertas condiciones (artículo 44).
- Preceptúa que sus disposiciones configuran un mínimo de exigencias éticas y constituyen criterios interpretativos del actuar debido (artículo 4).
- Establece un elenco de principios y valores organizacionales, con tutela del interés público, previendo deberes y obligaciones para su cumplimiento (artículos 5 a 8 y 13 a 26).
- Establece un conjunto de prohibiciones e incompatibilidades que detallan las conductas que no pueden ser desarrolladas por los funcionarios públicos (artículos 9 y 27 a 37).
- Prevé mecanismos preventivos, como ser la consulta al jerarca (artículos 10 y 11) y la declaración jurada de implicancias (artículos 32 y 33).
- Introduce un concepto de corrupción amplio, que no limita la configuración de la misma a la obtención de un provecho de naturaleza económica, como sucedía en la normativa anteriormente dictada (artículo 12).
- Establece previsiones para evitar el conflicto de intereses en múltiples disposiciones (entre ellas, artículo 19).

<sup>10</sup> Cabe destacar que existen otras disposiciones que también extienden el alcance de la aplicación de esta normativa. Al respecto, es necesario tener presente lo establecido en el artículo 44 de la Ley 19.823, disposición que preceptúa:

«Los representantes de toda persona pública estatal y no estatal en la dirección de una sociedad, asociación, consorcio o entidad de cualquier naturaleza regulada por el derecho privado, que esté integrada total o parcialmente por éstas, así como las personas físicas y jurídicas designadas como fiduciarios, en un fideicomiso en el que una persona pública estatal o no estatal sea fideicomitente o beneficiario, tendrán las mismas obligaciones, deberes y responsabilidades civiles, administrativas y penales que los funcionarios públicos».



- Dispone normas de aplicación, previendo la obligación de denunciar irregularidades administrativas a todos los servidores públicos así como la obligación de denunciar hechos con apariencia delictiva por parte de los jerarcas.
- Prevé la necesidad de protección de testigos y denunciantes (artículos 38 y siguientes).

## 6. El concepto de corrupción

La Ley 19.823 en su artículo 12 establece:

Se entiende que existe corrupción, entre otros casos, en el uso indebido del poder público o de la función pública, para obtener directa o indirectamente un provecho económico o de cualquier otra naturaleza para sí o para otro, se haya causado o no un daño al Estado o a la persona pública no estatal.

Se considera parte integrante del concepto de corrupción la oferta que realice una persona física o jurídica a un funcionario público, de un beneficio de cualquier especie, para sí o para un tercero, a los efectos de que cumpla con las tareas propias de su función u omita cumplirlas. Quien incurra en esta conducta quedará suspendido en la posibilidad de contratar con una persona pública estatal y no estatal y de actuar como representante, gestor o administrador de un proveedor de las mismas por un término de dos años, sin perjuicio de la responsabilidad penal y civil que corresponda y lo que determine la reglamentación en materia de contratación con el Estado.

## III. Probidad e imparcialidad: hacia la integridad del funcionario público

La actividad de la Administración Pública se desarrolla a diario mediante el desempeño de quienes prestan tareas a su respecto. Esas personas son los servidores o funcionarios públicos, quienes se erigen como el motor vivo de la Administración.

Como ha señalado el profesor Carlos Delpiazzo:

Cuando una persona ingresa como funcionario público a la Administración, no solo se incorpora a una organización (aspecto estático) sino que se somete a un conjunto de deberes, prohibiciones, incompatibilidades y derechos (régimen estatutario) y todo ello debe hacerlo bien (acorde a la ética pública)<sup>11</sup>.

11 Carlos E. Delpiazzo, «Probidad administrativa», en *Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Dr. Augusto Durán Martínez* (Coords.: G. Ruocco y C. Vázquez), Montevideo: FCU, 2023, p. 759.



En Uruguay, la Ley 19.823 (Código de Ética en la Función Pública), en su Capítulo II, denominado «Principios Generales» (artículos 5 a 26), reconoce una serie de principios y valores organizacionales. Entre ellos, se destacan los siguientes:

- Interés funcional (artículo 5)
- Interés público (artículo 6)
- Probidad (artículos 13 y 14)
- Buena fe y lealtad (artículo 15)
- Legalidad y obediencia (artículos 8 literal c y 16)
- Respeto (artículo 17)
- Imparcialidad (artículos 8 literal i), 18 y 19)
- Publicidad y transparencia (artículo 20)
- Eficacia y eficiencia (artículo 21)
- Motivación (artículo 23)
- Idoneidad y capacitación (artículo 8 literal f y 24)

Por su parte, el artículo 7 de la Ley 19.823, bajo el acápite de «Principios rectores», dispone:

Los funcionarios públicos observarán los principios de respeto, imparcialidad, objetividad y buena fe, rectitud e idoneidad y evitarán toda conducta que importe un abuso, exceso o desviación de poder, y el uso indebido de su cargo o su intervención en asuntos que puedan beneficiarlos económicamente o beneficiar a personas relacionadas directamente con ellos.

En ese contexto, la probidad y la imparcialidad se erigen como pilares en el obrar de los servidores públicos, siendo que podrían graficarse en un tríptico conjuntamente con la integridad, en tanto conforman un conglomerado de reglas mínimas de conducta en el ámbito público, de la siguiente forma:



**Figura 1. Pilares en el obrar de los servidores públicos**



Fuente: elaboración propia.

Partiendo de un análisis conceptual de los principios, debemos decir que la Real Academia Española los define de la siguiente forma<sup>12</sup>.

*Probidad*: «Honradez», definiéndose ésta como «rectitud de ánimo, integridad en el obrar».

*Imparcialidad*: «Falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud».

*Integridad*: «Cualidad de íntegro»; el término «íntegro» se conceptualiza de la siguiente forma: «Dicho de una persona: Recta, proba, intachable».

Los principios referidos se conceptualizan sucintamente a continuación, en los siguientes términos:

### **1. Probidad**

De acuerdo con la conceptualización de la Real Academia Española, la probidad se vincula con la honradez y la integridad. El profesor Carlos Delpiazzo explicita que, por oposición al término «probidad», puede extraerse el de «improbidad» como

una conducta deshonesta, no recta, no íntegra, que implica admitir cualquier provecho o ventaja para sí o para terceros en desmedro del interés público, así como cualquier acción que exteriorice

<sup>12</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., s. f.



la apariencia de violación del Código de Conducta en la Función Pública<sup>13</sup>.

Surge así que la probidad se vincula con la honestidad, con la rectitud y con la integridad. En efecto, los servidores públicos deben ser íntegros, debiendo observar una conducta funcional honesta en el desempeño de su cargo con preeminencia del interés público sobre cualquier otro.

## 2. Imparcialidad

Las normas recogen el principio de imparcialidad, el que implica actuar con neutralidad y conferir un tratamiento igualitario y sin sesgos, previendo los institutos de excusación y recusación como garantía a efectos de su cumplimiento.

Al respecto, la profesora argentina Miriam Ivanega indica que la imparcialidad «es identificada con la independencia para ejercer una función sin presiones ni preconceptos. Por eso suele ser equiparada con la objetividad y la neutralidad»<sup>14</sup>.

Usualmente los conceptos de imparcialidad y parcialidad se confunden, siendo que a diario advertimos el uso de los términos en forma errónea. Debemos recordar que ser parcial significa ser partícipe o mantener algún tipo de vinculación con algo o alguien. Pensemos, por ejemplo, cuando referimos a una parcialidad de un cuadro de fútbol, la que se encuentra conformada por sus seguidores, hinchas y quienes apoyan a la escuadra correspondiente.

Lo que se procura es justamente actuar sin ningún tipo de apego o vínculo, ya sea positivo o negativo, lo que requiere no ser parcial<sup>15</sup>.

En efecto, se debe evitar ser parcial, lo que se obtiene fomentando un obrar neutral que implique no tomar parte ni estar vinculado de ninguna forma con quienes se encuentren relacionados en el tema objeto de dilucidación.

## 3. Integridad

Como se indicó precedentemente, la Real Academia Española vincula el concepto de íntegro al de rectitud, probidad y ser intachable.

La integridad es el principio de los principios de la ética pública, y únicamente puede cumplirse mediante un obrar de los servidores públicos

13 Delpiazzo, «Probidad...», p. 762.

14 Miriam M. Ivanega, «Reflexiones acerca del agente público en el Estado Constitucional de Derecho», en *Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Dr. Augusto Durán Martínez* (Coords.: G. Ruocco y C. Vázquez), Montevideo: FCU, 2023, p. 799.

15 Ximena Pinto Nerón, *Contratación Pública y Libre Competencia*, Montevideo: FCU, 2023.



imparcial y probo, cuidadoso de la exteriorización de las conductas de los agentes públicos.

Así, el desempeño de los servidores públicos debe darse en términos de probidad e imparcialidad por cuanto éstos son los pilares de la conducta que conforman la integridad en la función pública<sup>16</sup>.

Cabe señalar que tanto las normas de Derecho internacional, como las disposiciones de Derecho interno de gran cantidad de países reconocen el principio de integridad como pilar en un Estado de Derecho, lo que demuestra su indudable trascendencia.

En consecuencia, la normativa actual busca la integridad en el obrar, lo que requiere ser probo, honesto y recto, mediante una conducta imparcial, en el ámbito de la aplicación de la regla de derecho.

La integridad como principio es referida en las convenciones internacionales en la materia, destacándose las siguientes disposiciones.

#### *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*

- Artículo 2: establece como una de las finalidades de la Convención, la de «promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos».
- Artículo 5: al referir a las políticas y prácticas de prevención de la corrupción, preceptúa que cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.
- Artículo 8: indica que, con objeto de combatir la corrupción, cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, promoverá entre otras cosas, la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos.

#### *Convención Interamericana contra la Corrupción*

- Artículo III: los Estados parte convinieron en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer, entre otras, normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Se estableció que estas normas estarían orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preser-

16 Ximena Pinto Nerón, «Integridad de los servidores públicos: imparcialidad y probidad en el obrar», en *Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Dr. Augusto Durán Martínez*, (Coords.: G. Ruocco y C. Vázquez), Montevideo: FCU, 2023, p. 841 y ss.



vación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones, configurando medidas que procuraban ayudar «a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública».

Por otra parte, debemos indicar que la integridad se vincula en forma directa con el principio de buena administración, pilar en todo Estado de Derecho. Al respecto, el profesor español José María Gimeno Feliú ha expresado que:

El objetivo de integridad —reconocido en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción— forma parte del derecho a una buena administración que se garantiza en el Artículo 41 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (incorporada ya al ordenamiento español en virtud de la Ley Orgánica 1/2008, de 31 de julio)<sup>17</sup>.

La imparcialidad y la probidad son deberes que los servidores públicos deben cumplir a cabalidad, a la vez que se erigen como principios del obrar en la función pública. Los mismos se vinculan con el concepto mismo de la integridad.

Es que para lograr una actuación íntegra, es decir intachable, se debe ser probo y obrar en forma neutral, con un único norte a seguir: la satisfacción del interés público por sobre cualquier otro aspecto, bajo parámetros de buena administración en un obrar transparente.

#### **IV. Manifestaciones de los principios en diversos sectores de actividad**

##### **1. Reglas comunes a todos los servidores públicos**

En Uruguay rige el régimen de estatutos múltiples desde el punto de vista formal, por el cual los funcionarios públicos cuentan con un conjunto de derechos, deberes y garantías que conforman el estatuto material, según el organismo en el que revisten.

En los diversos estatutos en general se establecen disposiciones que contienen un elenco de deberes, prohibiciones e incompatibilidades, considerando en especial el tipo de cargo que reviste el funcionario.

Asimismo, resulta corriente que los estatutos contengan normas que refieran a la necesidad de actuar con imparcialidad y de acuerdo a parámetros de rectitud.

<sup>17</sup> José María Gimeno Feliú, «Corrupción y contratación pública: las soluciones de la LCSP», en *Tratado de contratos del sector público*, Tomo I, Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, p. 262.



Por otra parte, las normas de procedimiento administrativo común en los diversos países, en general recogen dichos principios, con énfasis en la imparcialidad, lo que implica conferir un tratamiento igualitario y sin sesgos, previendo los institutos de excusación y recusación como garantía a efectos de su cumplimiento.

En la actualidad, el Código de Ética en la Función Pública adoptado por Ley 19.823 crea un grupo de disposiciones de enorme trascendencia, debiéndose destacar que sienta las bases éticas de actuación al reconocer los principios y valores organizacionales, prever prohibiciones y consagrar normas tanto para la prevención como para la detección de prácticas corruptas.

Así, estas disposiciones rigen con carácter general, configurando la «base ética» del obrar de cualquier servidor público, al constituir los preceptos de mínimo cumplimiento en el desempeño de tareas.

A ellas deberán adicionarse en cada caso —dependiendo del funcionario que se trate— los derechos, deberes, prohibiciones e incompatibilidades que surjan de otras disposiciones normativas, entre ellas las estatutarias.

Cabe señalar que tanto en las disposiciones normativas de carácter general como en las particulares se establece la probidad y la imparcialidad como deberes y principios de cumplimiento necesario, procurando la integridad de los agentes públicos.

## **2. Reglas particulares para los servidores públicos según el tipo de obrar**

La normativa contempla provisiones especiales para los funcionarios considerando el tipo de obrar, previniendo en todos los casos la configuración de conflictos de intereses.

De esta forma, ciertos funcionarios cuentan con disposiciones específicas, siendo que en el presente trabajo se abordarán las siguientes situaciones:

### ***2.1. Reglas particulares para los servidores públicos que ejercen función legislativa***

El ejercicio de la función legislativa es de enorme trascendencia en un Estado de Derecho. Es por ello que resulta necesario contar con normas claras y exigentes en materia ética, para que quienes legislan estén a la altura de los requisitos de la función que desempeñan.

En cuanto a los legisladores nacionales, existe una serie de principios, prohibiciones e incompatibilidades específicas a considerar. En especial,



en procura de garantizar la integridad, probidad e imparcialidad, existen las siguientes previsiones<sup>18 19</sup>:

*Artículo 122 de la Constitución:* los senadores y representantes tienen prohibido:

- Recibir empleos rentados de los poderes del Estado, de los gobiernos departamentales, de los entes autónomos, de los servicios descentralizados o de cualquier otro órgano público. El artículo 125 de la Carta Magna agrega que esta incompatibilidad alcanzará a los legisladores referidos hasta un año después de la terminación de su mandato, salvo expresa autorización de la Cámara respectiva.

- Prestar servicios retribuidos por ellos en cualquier forma, sin consentimiento de la Cámara a que pertenezcan, quedando en todos los casos vacante su representación en el acto de recibir el empleo o de prestar el servicio.

*Artículo 123 de la Constitución:* establece que la función legislativa es también incompatible con el ejercicio de todo otro cargo público electivo, cualquiera sea su naturaleza.

*Artículo 124 de la Constitución:* dispone que los senadores y los representantes no podrán durante su mandato:

- Intervenir como directores, administradores o empleados en empresas que contraten obras o suministros con el Estado, los gobiernos departamentales, entes autónomos, servicios descentralizados o cualquier otro órgano público.

- Tramitar o dirigir asuntos de terceros ante la Administración central, gobiernos departamentales, entes autónomos y servicios descentralizados.

La norma establece que la inobservancia de lo preceptuado en este artículo importará la pérdida inmediata del cargo legislativo.

Por otra parte, en cuanto a los integrantes de las juntas departamentales, órgano legislativo y de control en los gobiernos departamentales, se establece lo siguiente:

- \* *Artículo 290 de la Constitución:* prevé que no podrán formar parte de las juntas departamentales y de las juntas locales, los empleados de los gobiernos departamentales o quienes estén a sueldo o reciban retribución por servicios de empresas privadas que contraten con el gobierno departamental.

18 El artículo 126 de la Constitución preceptúa que la ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá reglamentar las prohibiciones establecidas en sus dos artículos precedentes o establecer otras, así como extenderlas a los integrantes de otros órganos.

19 Cabe destacar que el artículo 208 de la Constitución establece que las incompatibilidades establecidas en los artículos 122, 123, 124, y 125 de la Carta Magna también serán aplicables a los ministros del Tribunal de Cuentas, órgano de control de creación constitucional, que ejerce función administrativa.



*Artículo 291 de la Constitución:* los miembros de las juntas departamentales y de las locales, así como el intendente, no podrán durante su mandato:

- Intervenir como directores o administradores en empresas que contraten obras o suministros con el gobierno departamental, o con cualquier otro órgano público que tenga relación con el mismo.

- Tramitar o dirigir asuntos propios o de terceros ante el gobierno departamental.

El artículo 292 de la Constitución prevé que la inobservancia de lo preceptuado en los artículos precedentes, importará la pérdida inmediata del cargo.

*Artículo 293 de la Constitución:* dispone que son incompatibles los cargos de miembros de las juntas departamentales y locales con el de intendente, pero esta disposición no comprende a los miembros de la junta departamental que sean llamados a desempeñar interinamente el cargo de intendente.

*Artículo 294 de la Constitución:* los cargos de intendente y de miembros de junta departamental, son incompatibles con el ejercicio de otra función pública electiva, cualquiera sea su naturaleza.

*Artículo 295 de la Constitución:* establece que los cargos de miembros de juntas departamentales y de juntas locales serán honorarios<sup>20</sup>.

Como surge de lo expuesto, las normas constitucionales prevén una serie de incompatibilidades y prohibiciones que tienen como finalidad garantizar la integridad de los servidores públicos que desempeñan tareas en el ámbito legislativo, tutelando así el interés público.

Se procura entonces evitar el conflicto de intereses que se produzca en tareas que resultan incompatibles con la función y son susceptibles de transgredir los postulados de los principios de imparcialidad, probidad e integridad.

20 El Tribunal de Cuentas, por resolución dictada en sesión de fecha 22 de diciembre de 2010 (Carpeta n.º 188.936), dispuso un régimen de control de las partidas que reciben los ediles de las juntas departamentales, recordando que: a) las partidas que ostentan una notoria naturaleza retributiva resultan incompatibles con el texto constitucional y no podrían disponerse; b) las que se abonan con una finalidad resarcitoria o indemnizatoria como consecuencia de gastos incurridos con motivo o a causa de la función propia que cumplen los ediles no suponen ninguna violación o modificación al sentido y alcance del artículo 295 de la Constitución. En consecuencia, en el acto administrativo referido, el Tribunal de Cuentas establece criterios para intervenir los gastos o partidas que respondan a conceptos de alimentación, alojamiento o traslados, previendo un régimen de rendición diferenciado por dichos conceptos.



## **2.2. Reglas particulares para los servidores públicos que ejercen función jurisdiccional**

Los magistrados cuentan con un régimen funcional específico, que pretende contemplar las particularidades de la tarea que desempeñan.

Las normas constitucionales prevén incompatibilidades y prohibiciones. Cabe señalar que el artículo 251 de la Constitución establece que los cargos de la judicatura serán incompatibles con toda otra función pública retribuida, salvo el ejercicio del profesorado en la enseñanza pública superior en materia jurídica, y con toda otra función pública honoraria permanente, excepto aquellas especialmente conexas con la judicial. Se dispone que para desempeñar cualquiera de estas funciones se requerirá previamente la autorización de la Suprema Corte de Justicia, otorgada por mayoría absoluta de votos del total de sus componentes.

Por otra parte, el artículo 252 de la Carta Magna dispone que:

A los magistrados y a todo el personal de empleados pertenecientes a los despachos y oficinas internas de la Suprema Corte, Tribunales y Juzgados, les está prohibido, bajo pena de inmediata destitución, dirigir, defender o tramitar asuntos judiciales, o intervenir, fuera de su obligación funcional, de cualquier modo en ellos, aunque sean de jurisdicción voluntaria. La transgresión será declarada de oficio en cuanto se manifieste. Cesa la prohibición, únicamente cuando se trate de asuntos personales del funcionario o de su cónyuge, hijos y ascendientes (...).

Sin perjuicio de dichas disposiciones y de las normas estatutarias<sup>21</sup>, debemos destacar que resultan de aplicación los principios del Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial (CMIEJ), dictado por la XIII Cumbre Judicial Iberoamericana.

Dichos principios fueron recogidos en nuestro derecho por la Suprema Corte de Justicia mediante la Acordada n.º 7688 de fecha 30 de julio de 2010. En dicho acto administrativo, la Suprema Corte de Justicia expresó que:

el referido Código recoge una serie de principios que, en lo medular, ya han sido receptados por la normativa nacional vigente (Constitución Nacional, Código General del Proceso y Ley Orgánica de los

<sup>21</sup> El artículo 59 de la Constitución dispone que la ley establecerá el Estatuto del Funcionario sobre la base fundamental de que el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario, estableciendo que sus preceptos se aplicarán a los funcionarios dependientes de los organismos que detalla, dentro de los que incluye a los del Poder Judicial y del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, *salvo en lo relativo a los cargos de la judicatura*. En consecuencia, los magistrados cuentan con normas estatutarias específicas que contemplan las particularidades necesarias.



Tribunales) (...) los principios esenciales, reglas y virtudes judiciales previstos en el Código Modelo de Ética Judicial constituyen un referente deontológico idóneo para guiar la conducta de los jueces y sus auxiliares, así como para facilitar la reflexión ética sobre los diversos aspectos de la función que desempeñan (...).

A mi entender, el Código referido debe calificarse como «principista», en tanto basa toda la actuación judicial en la idea de los principios como cimientos que la conforman y se erigen como bases del sistema.

En efecto, estas bases resultan la médula del CMIEJ, que establece 13 bloques de principios, los que «ordenan genérica y concentradamente la excelencia judicial», de acuerdo a lo expresado en su exposición de motivos. Tal como se ha señalado, dichos principios

procuran moldear el ideal del mejor Juez posible, se trata, pues, de un repertorio de las exigencias nucleares de la excelencia judicial y, como tales, se pueden proyectar en diferentes “normas o reglas éticas” específicas para determinadas conductas en determinadas circunstancias<sup>22</sup>.

El CMIEJ consagra así trece bloques de principios, a saber: independencia, imparcialidad, motivación, conocimiento y capacitación, justicia y equidad, responsabilidad institucional, cortesía, integridad, transparencia, secreto profesional, prudencia, diligencia y honestidad profesional.

Mientras que el término probidad no es acuñado por el CMIEJ como tal, la imparcialidad y la integridad se indican como principios rectores del obrar para quienes se desempeñan en el ámbito objeto de análisis.

Respecto de la imparcialidad, el CMIEJ preceptúa en el Capítulo II de la Parte I:

La imparcialidad judicial tiene su fundamento en el derecho de los justiciables a ser tratados por igual y, por tanto, a no ser discriminados en lo que respecta al desarrollo de la función jurisdiccional. (Art. 9).

El juez imparcial es aquel que persigue con objetividad y con fundamento en la prueba la verdad de los hechos, manteniendo a lo largo de todo el proceso una equivalente distancia con las partes y con sus abogados, y evita todo tipo de comportamiento que pueda reflejar favoritismo, predisposición o prejuicio. (Art. 10).

El juez está obligado a abstenerse de intervenir en aquellas causas en las que se vea comprometida su imparcialidad o en las que un

<sup>22</sup> Adriana Sampayo y Mariana Gatti, «Principios consagrados en el CMIEJ», en *Aplicación del CMIEJ en Uruguay* (Coords.: X. Pinto Nerón y M. E. Emmenengger), México: Suprema Corte de Justicia, 2009, p. 66.



observador razonable pueda entender que hay motivo para pensar así. (Art. 11).

El juez debe procurar evitar las situaciones que directa o indirectamente justifiquen apartarse de la causa. (Art. 12).

El juez debe evitar toda apariencia de trato preferencial o especial con los abogados y con los justiciables, proveniente de su propia conducta o de la de los otros integrantes de la oficina judicial. (Art. 13).

Al juez y a los otros miembros de la oficina judicial les está prohibido recibir regalos o beneficios de toda índole que resulten injustificados desde la perspectiva de un observador razonable. (Art. 14).

El juez debe procurar no mantener reuniones con una de las partes o sus abogados (en su despacho o, con mayor razón, fuera del mismo) que las contrapartes y sus abogados puedan razonablemente considerar injustificadas. (Art. 15).

El juez debe respetar el derecho de las partes a afirmar y contradecir, en el marco del debido proceso. (Art. 16).

La imparcialidad de juicio obliga al juez a generar hábitos rigurosos de honestidad intelectual y de autocrítica. (Art. 17).

En cuanto a la integridad, el CMIEJ dedica tres disposiciones específicas, que es necesario contemplar:

La integridad de la conducta del juez fuera del ámbito estricto de la actividad jurisdiccional contribuye a una fundada confianza de los ciudadanos en la judicatura. (Art. 53).

El juez íntegro no debe comportarse de una manera que un observador razonable considere gravemente atentatoria contra los valores y sentimientos predominantes en la sociedad en la que presta su función. (Art. 54).

El juez debe ser consciente de que el ejercicio de la función jurisdiccional supone exigencias que no rigen para el resto de los ciudadanos. (Art. 55).

Resulta con claridad que tanto la imparcialidad como la integridad del juez genera confianza y legitima el desempeño de la función jurisdiccional en aras del cumplimiento de la justicia, por lo que las disposiciones del CMIEJ procuran en todo momento concientizar a los operadores judiciales respecto de la gran trascendencia de cada una de sus acciones cotidianas.

En especial, este Código hace hincapié en lo que perciben los terceros sobre la conducta del servidor público, procurando advertir sobre la importancia de ser y parecer en todos los ámbitos pues ello impacta directamente en el concepto de la justicia que se imparte.



### **V. Ser y parecer en el comportamiento ético: la percepción de la corrupción**

Las normas que refieren a la ética pública, tienden a destacar la trascendencia de la exteriorización de la conducta, es decir que las normas atienden a la necesidad de ser y parecer, siendo esta una tendencia a nivel internacional.

De esta forma, no solo se debe ser un servidor independiente, imparcial, honesto, probo, respetuoso, eficaz y actuar conforme a criterios de buena administración, sino que resulta imperioso mostrarse de tal forma en el accionar.

En Uruguay, el denominado «Código de Ética en la Función Pública» dispuesto por Ley 19.823, recoge las siguientes previsiones.

El artículo 13 de la Ley 19.823 refiere a probidad indicando:

El funcionario público debe observar una conducta honesta, recta e íntegra y desear todo provecho o ventaja de cualquier naturaleza, obtenido por sí o por interpuesta persona, para sí o para terceros, en el desempeño de su función, con preeminencia del interés público sobre cualquier otro.

También debe evitar cualquier acción en el ejercicio de la función pública que exteriorice la apariencia de violar las normas de conducta en la función pública.

El artículo 8, literal I, de la Ley 19.823 refiere a imparcialidad, estableciendo que el funcionario público debe:

actuar imparcialmente en el desempeño de sus tareas dando trato y servicio por igual a quien la norma señale, sin discriminaciones político-partidarias, de género, religioso, étnico o de otro tipo, absteniéndose de intervenir en aquellos casos que puedan dar origen a interpretaciones de falta de imparcialidad.

De las normas transcritas surge que constituye un imperativo el actuar conforme a parámetros de «ser y parecer», poniendo de manifiesto la importancia de la exteriorización de la conducta de los servidores públicos<sup>23</sup>.

De esta forma, el servidor público debe ser probo e imparcial pero además debe guardar especial recelo en verificar que la conducta que demuestra sea acorde a dichos principios.

<sup>23</sup> Con anterioridad al dictado del llamado Código de Ética en la Función Pública en el año 2019, en materia de probidad regía en Uruguay una disposición idéntica al actual Artículo 13 de la Ley 19.823. En efecto, se trataba del Artículo 11 del Decreto 30/003 que contenía igual texto, debiéndose destacar que la disposición era de rango reglamentario.



Así, el servidor público debe mostrarse con un obrar recto y se debe abstener de actuar no sólo cuando entiende que la imparcialidad se puede ver comprometida, sino también cuando la situación pueda dar lugar a interpretaciones por parte de terceros de la inexistencia de la neutralidad necesaria.

Cabe señalar que las normas de conducta se vulneran tanto por una acción u omisión que contravenga los deberes funcionales, como por cualquier obrar que brinde la apariencia de estar actuando en contra de las disposiciones imperantes en la materia.

Ello pretende tutelar la imagen de los servidores públicos y en definitiva, la imagen de la Administración Pública toda, por cuanto la exteriorización de la conducta de quienes desempeñan las tareas es la que genera la percepción de la población impactando por ende en la confianza de la sociedad respecto de las organizaciones.

La interrogante que se plantea es cómo deben analizarse las conductas, es decir, qué parámetros deben seguir los servidores públicos al momento de actuar para evitar interpretaciones en sentidos inadecuados.

Al respecto, resulta destacable lo dispuesto por el Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial, donde, a efectos de acentuar la necesidad no sólo de dar cumplimiento a los requerimientos éticos según la percepción personal del servidor público, sino también desde la perspectiva de los terceros, introduce la figura del observador razonable<sup>24</sup>.

Así, los funcionarios judiciales al momento de adoptar determinada conducta, deben abstraerse de cualquier situación particular e incluso de sus propios pensamientos personales, posicionándose en el lugar de ese observador razonable.

24 El Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial introduce el concepto de observador razonable en los siguientes casos:

a) *Principio de imparcialidad*: Artículo 11: «El juez está obligado a abstenerse de intervenir en aquellas causas en las que se vea comprometida su imparcialidad o en las que un observador razonable pueda entender que hay motivo para pensar así». Artículo 14: «Al juez y a los otros miembros de la oficina judicial les está prohibido recibir regalos o beneficios de toda índole que resulten injustificados desde la perspectiva de un observador razonable».

b) *Principio de integridad*: Artículo 54: «El juez íntegro no debe comportarse de una manera que un observador razonable considere gravemente atentatoria contra los valores y sentimientos predominantes en la sociedad en la que presta su función».

c) *Honestidad profesional*: Artículo 81: «El juez debe comportarse de manera que ningún observador razonable pueda entender que se aprovecha de manera ilegítima, irregular o incorrecta del trabajo de los demás integrantes de la oficina judicial».



Hemos dicho con anterioridad que el observador razonable puede conceptualizarse como «aquel que usando su sana crítica, razón, y sentido común, analiza o examina la actuación del Magistrado»<sup>25</sup>.

De esta forma, el observador razonable configuraría una aplicación del principio de razonabilidad y sería aquel sujeto común que posee las condiciones de un hombre medio, ajeno a cualquier situación particular, que utiliza su capacidad de discernimiento, examinando la conducta del magistrado, especialmente en lo que refiere a su imparcialidad, probidad, integridad y honestidad profesional.

Si bien dichas normas se aplican únicamente a un sector de servidores públicos (particularmente a los funcionarios judiciales), resulta trascendente lo indicado para advertir la relevancia de la tendencia actual a tener presente la exteriorización de la conducta.

Es menester destacar que este concepto de observador razonable ha sido adoptado por ciertos organismos públicos en sus códigos internos de conducta.

En consecuencia, en virtud de todo lo expuesto cabe afirmar que la tendencia actual es la de entender que el servidor de que se trate debe actuar de acuerdo a principios éticos imperantes, siendo de vital importancia asimismo irradiar la apariencia de que se actúa de dicha manera, debiendo «ser y parecer».

## VI. Vida privada del servidor público e integridad

Un aspecto que merece especial atención refiere a la valoración de conductas de la vida privada del servidor público. De esta forma, cabe preguntarse si podemos concluir que un funcionario es probo, imparcial e íntegro cuando en su vida particular realiza conductas contrarias a dichos principios.

Esa situación adquiere una relevancia singular cuando esas conductas de la vida privada llevan a la condena en sede penal. En primer lugar debemos recordar que la vía penal y la administrativa (disciplinaria) son independientes, pero tal como ha afirmado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en postura que compartimos, «independencia no puede identificarse como indiferencia»<sup>26</sup>.

25 Paula Ruiz-Díaz y Ximena Pinto Nerón, «El concepto de observador razonable», en *Aplicación del CMIEJ en Uruguay* (Coords.: X. Pinto Nerón y M. E. Emmenenger), México: Suprema Corte de Justicia, 2009, p. 96.

26 Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Sentencia n.º 330/2019 del 28 de mayo de 2019. En dicho caso, la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (Ancap) destituyó a un funcionario que fue condenado por la justicia penal por ineptitud moral, en relación con hechos de su vida privada.



De esta forma, lo que suceda en una de las vías puede repercutir en la otra, siendo que en gran cantidad de casos las condenas ante la tipificación de delitos obedecen a conductas desarrolladas en el ámbito de la vida privada del servidor público.

Sin pretender agotar la temática<sup>27</sup> y ciñéndonos exclusivamente a la incidencia en la función pública de los actos de la vida privada de los servidores públicos, cabe señalar que existen múltiples casos donde la Administración a la que pertenece el funcionario, luego del procedimiento disciplinario pertinente, dispone la destitución por ineptitud.

Al respecto, el TCA ha afirmado que:

(...) cuando hay actos de la vida privada, que si bien pueden no guardar relación directa con la función pública, son claramente demostrativos de la falta de aptitud moral del funcionario, resultan igualmente reprochables en sede administrativa. Al funcionario público le es exigible el mantenimiento de un mínimo de decoro en su vida privada, acorde con su investidura. Como enseña SAYAGUÉS LASO: "...las obligaciones de los funcionarios se extienden en algunos aspectos a su vida privada, pues deben guardar en ésta un mínimo de decoro y dignidad compatible con su investidura pública" (SAYAGUÉS LASO, Enrique: "Tratado de Derecho Administrativo", T. I, FCU, Montevideo, 1998, pág. 261).

En el caso del actor, ese mínimo de decoro no se ha mantenido por los actos delictivos cometidos de su vida privada, que son los merecedores de reproche administrativo por falta de idoneidad. Tal como se resalta en el informe de la instrucción sumarial, las conductas por las cuales resultó condenado en sede penal son demostrativas de falta de aptitud moral, en tanto se trata de hechos contrarios al decoro y la dignidad que corresponden a la investidura pública que ostentan los funcionarios públicos" (sentencia No. 285/2013).

27 Un asunto relevante lo constituye el impacto en la vía administrativa de lo ocurrido en materia penal. Sin perjuicio de las enseñanzas tradicionales de la doctrina, entre las que se destaca las del profesor Enrique Sayagués Laso, entiendo que luego de la vigencia del nuevo Código del Proceso Penal (CPP), deben revisarse algunas de las conclusiones a las que en general se arriba. No obstante, dicho aspecto no se abordará en esta instancia por exceder el objeto de la presente ponencia. Empero, a los solos efectos de advertir las múltiples implicancias que genera el nuevo CPP, cabe considerar lo señalado por el Dr. Ignacio Montedeocar quien afirma que por ejemplo en los acuerdos reparatorios previstos en los Artículos 393 y siguientes del CPP, los que constituyen una vía alternativa que supone la formalización del imputado, se deberá considerar que «a esta altura de las actuaciones penales no existe plena prueba respecto de los hechos que el MP le imputa a esa persona. Sin embargo, ello no implica que la Administración se vea impedida de atribuir responsabilidad al funcionario en el ámbito administrativo, lo que perfectamente podrá realizar en virtud de la independencia existente entre ambas materias (administrativa y penal) (...)» (Ignacio Montedeocar, *Código del Proceso Penal*, Montevideo: FCU, 2020, p. 438).



Este deber guarda estrecha relación con lo que la doctrina ha dado en llamar el deber de observar buena conducta civil y moral, con fundamento en que su infracción repercute en el buen nombre e imagen de la Administración (Cf. Felipe Rotondo, "Manual de Derecho Administrativo", 8a Edición, p. 215 y Rubén Flores Dapkevicius, "Funcionarios Públicos", La Ley Uruguay, p. 99 a 100)" (Cf. Sentencia No. 139/2020). Esta Corporación ha expresado que: «La necesidad de dignificar el ejercicio de la función pública exige, en todos los órdenes y jerarquías, una conducta totalmente ajustada a los deberes y obligaciones que impone el Estatuto correspondiente; y, en la vida privada, la observancia de un comportamiento adecuado, lo que no sucede cuando graves desarreglos de conducta invaden el terreno de la ilicitud penal y se proyectan, inexorablemente, sobre la actividad pública u oficial del funcionario inculcado" (Cf. Sentencia No. 139/2020, remitiéndose a sentencia No. 311/1997)<sup>28</sup>.

De esta forma, el TCA entiende que las conductas que se desarrollan en la vida privada pueden repercutir en su aptitud para desempeñarse como servidor público, lo cual debe compartirse.

En efecto, si bien no todo lo que ocurre en la vida privada impacta en la función pública, existen conductas que resultan incompatibles con la investidura pública, no demuestran idoneidad y aptitud para el desempeño de función pública, y por tanto no son dignas ni compatibles con el elevado valor que genera el prestar servicios por y para la sociedad toda.

Por otra parte, debemos considerar la existencia de conductas de la vida cotidiana, mundanas, que pueden generar un impacto en la función pública e incluso en la imagen de la Administración. En este sentido, existen múltiples ejemplos, siendo uno de actual trascendencia la participación de los servidores públicos en sus redes sociales personales.

Este aspecto es analizado en diversos foros. En ese sentido, la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial, a solicitud de la Suprema Corte de Costa Rica emitió un dictamen el 30 de noviembre de 2015 sobre el uso de las redes sociales específicamente por parte de los jueces.

En el dictamen referido se concluye que:

Los Jueces tienen los derechos que asisten a todas las personas, pero esos derechos pueden ser restringidos en resguardo de la función jurisdiccional.

Las redes sociales no están expresamente contempladas por el CE ni puede entenderse que están en sí mismas prohibidas. Sin embargo, al ser un instrumento de comunicación que permite transmitir contenidos, no deben éstos vulnerar los principios consagrados en el CE.

28 Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Sentencia n.º 901/2022 del 8 de diciembre de 2022.



El uso de las redes sociales de manera adecuada, se constituye en un elemento útil para la difusión de propósitos institucionales y personales legítimos; siempre que el juez se ajuste a los deberes previstos en el CE.

El Juez que se incorpora a una red social no solamente debe evitar manifestaciones que importen incumplimiento de los deberes previstos en el CE sino que debe evaluar la posibilidad de que sus manifestaciones queden fuera de su capacidad de disposición y sean manipuladas fuera del plan de comunicación originalmente previsto<sup>29 30</sup>.

Al respecto se emitieron también recomendaciones:

El Juez, cualquiera que sea el lugar que ocupe en la jerarquía, debe compenetrarse de las características y alcance de la red y de los términos del convenio con el proveedor que consiente al adherir a ella. Debe evaluar la significación del propósito que persigue al ingresar y su posibilidad de mantener las comunicaciones dentro de lo permitido por el CE.

Es necesario que los Poderes Judiciales contemplen la posibilidad de brindar, por medio de escuelas judiciales y otros centros de capacitación, enseñanza adecuada para familiarizar a los servidores de la Justicia con las características y posibilidades de cada red social y sus implicancias éticas. Especial énfasis cabe poner en el alcance potencial de las redes y la escasa o nula posibilidad de quien participa de ellas de restringir la comunicación de los datos, opiniones o perfiles, que ingrese a la red.

El Juez debe evaluar el significado que tiene admitir o no admitir a una persona a su universo de contactos en el marco de una red social, restringiendo de manera absoluta cualquier comunicación con aquellas personas que como partes o como abogados y otros profesionales de la justicia litiguen en un asunto del que en ese momento esté conociendo el juez.

En caso de abrir perfiles en redes sociales, evaluar las potenciales consecuencias de identificarse como juez, y en el caso de que sucediera por causas ajenas a su voluntad, tener siempre presente la responsabilidad que impone el cargo de juez.

Asegurarse que se conoce con quiénes se comparte la red, a menos que su uso no dé signos de familiaridad entre las personas conectadas.

29 Comisión Iberoamericana de Ética Judicial, Segundo dictamen, de 30 de noviembre de 2015, sobre el uso de las redes sociales por los jueces. Consulta de la Suprema Corte de Costa Rica. Ponente: Comisionado David Ordóñez Solís. <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/CIEJ/Dictámenes/?vgnnextlocale=es&startAt=15&pag01=2>

30 Al referir a CE, se alude al Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial.



Tener presente que toda comunicación, especialmente la escueta o fuera de contexto, puede dar lugar a una desinteligencia impensada para el emisor<sup>31</sup>.

De esta forma, surge que la utilización de redes sociales en la vida privada no resulta absolutamente intrascendente respecto de la función que se ejerce. En efecto, las manifestaciones públicas a través de redes sociales pueden repercutir en el servidor público e incluso en la imagen del organismo público al que se pertenece.

Si bien el pronunciamiento transcripto alude al desempeño de los jueces, este tema debe analizarse con cualquier servidor público, siendo que incidirá en la dilucidación del problema la investidura, la jerarquía y el tipo de función que se desempeña.

De todos los temas analizados precedentemente, podemos concluir que lo ocurrido en la vida privada no resulta inocuo en la función pública, por lo que debe efectuarse un análisis caso a caso en forma ponderada y razonable, respetando los principios del derecho disciplinario, que permitan concluir la incidencia de lo privado en el desempeño público.

## VII. Junta de Transparencia y Ética Pública

### 1. Ubicación institucional y cometidos

La Junta de Transparencia y Ética Pública (Jutep) fue creada por el artículo 4 de la Ley 17.060, bajo el nombre de Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado (Junae).

Dicho organismo se creó como un órgano con independencia técnica en el ejercicio de sus funciones, actuando bajo la superintendencia del Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación.

Posteriormente, el artículo 334 de la Ley 17.296, dispuso la creación de la Unidad Ejecutora 022, «Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado», en el Inciso 11, «Ministerio de Educación y Cultura».

En definitiva, la Junta consistía en un órgano que integraba el sistema orgánico Poder Ejecutivo, que posteriormente, por imperio de lo establecido en el artículo 302 de la Ley 18.362 del 6 de octubre de 2008 cambió su denominación, adquiriendo el nombre Junta de Transparencia y Ética Pública, siendo conocida por su acrónimo Jutep.

31 Comisión Iberoamericana de Ética Judicial, segundo dictamen, de 30 de noviembre de 2015, sobre el uso de las redes sociales por los jueces.



Se discutió por muchos años la ubicación institucional deseable para la Junta de Transparencia<sup>32</sup>, siendo que luego de varios análisis realizados al respecto, por Ley 19.340 de 28 de agosto de 2015 (art. 1), se dispuso:

Créase la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) como servicio descentralizado, que se relacionará con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación y Cultura y tendrá independencia técnica en el ejercicio de sus funciones.

El organismo que se crea sustituye a la unidad ejecutora 022 "Junta de Transparencia y Ética Pública" del Inciso 11 "Ministerio de Educación y Cultura" y tendrá los cometidos, atribuciones y organización que esta ley determina.

La JUTEP es persona jurídica y se domiciliará en Montevideo, pudiendo establecer dependencias en el resto del país.

\* De esta forma, *desde el 1 de enero de 2016, la Jutep comenzó a funcionar como servicio descentralizado*, por lo que integra la estructura de descentralización por servicios en nuestro país.

El artículo 5 de la Ley 19.340 dispuso que la dirección y administración de la Junta será ejercida por un directorio integrado por tres miembros rentados: un presidente, un vicepresidente y un vocal, designados por el presidente de la República, actuando con el Consejo de Ministros, con venia de la Cámara de Senadores otorgada siempre por tres quintos de votos del total de componentes, entre personas de reconocida experiencia y solvencia profesional y moral.

La Ley 19.340, en su artículo 2, establece los cometidos de la Jutep remitiendo en ciertos aspectos a la Ley 17.060. De esta forma, los cometidos principales que establece la normativa son los siguientes:

a) Asesoramiento a nivel nacional en materia de los delitos contra la Administración Pública (Título IV, excluyendo los Capítulos IV y V del Código Penal) y contra la economía y la hacienda pública (Título IX del Código Penal), que se imputen a alguno o algunos de los funcionarios públicos enumerados en los Arts. 10 y 11 de la Ley N° 17.060, y demás obligados.

b) Asesoramiento a los órganos judiciales con competencia penal, emitiendo opinión dentro del marco de su materia, cuando el Poder Judicial o el Ministerio Público lo dispongan.

32 Es menester destacar que la ubicación institucional que debía tener la Junta se discutió desde antes de su creación por Ley 17.060, siendo que en dicha instancia se manejó la posibilidad de que integrara el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, o incluso, el Tribunal de Cuentas.



En cuanto a esta función de asesoramiento, la Jutep actúa como auxiliar de la justicia penal, siendo que la normativa dispone que será de aplicación lo establecido en la Sección V, Capítulo III, Título VI, Libro I del Código General del Proceso.

c) Obtención y sistematización de todas las pruebas documentales que de existir fueran necesarias para el esclarecimiento de las denuncias hechas sobre comisión de delitos incluidos en el texto de la Ley N° 17.060, toda vez que el órgano judicial competente o el Ministerio Público así lo disponga.

La normativa establece que la Junta dispondrá de sesenta días para el cumplir con dicha tarea, pudiendo solicitar al juez, por una sola vez, la prórroga del plazo, la que será concedida siempre que exista mérito bastante para ello, por un máximo de treinta días. Se prevé que vencido el plazo o la prórroga en su caso, la Jutep remitirá al órgano al que legalmente corresponda recepcionar los antecedentes reunidos, los que serán acompañados por un informe explicativo de la correlación de los mismos con los hechos denunciados.

d) Promoción de normativa, programas de capacitación y difusión que fortalezcan la transparencia de la gestión pública.

A efectos de cumplir dicho cometido, la Jutep debe capacitar a funcionarios públicos en materia de aplicación y difusión de las normas de conducta en la función pública. En ese sentido, la Junta tiene el cometido de capacitar en aras de formar a los servidores públicos en la materia, así como de dar a conocimiento las normas de conducta en la función pública vigentes en el ordenamiento jurídico nacional.

e) Ejercer la función de órgano de control superior con el fin de prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.

El artículo III de la Convención Interamericana contra la Corrupción, bajo el acápite «Medidas Preventivas», establece que los Estados parte convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de los propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.

En cumplimiento del compromiso asumido, nuestro país determinó que será la Junta de Transparencia y Ética Pública el órgano que desempeñe la función de órgano de control superior.

f) Relacionamiento con Organismos internacionales y extranjeros con referencia a la materia de su competencia.



En este aspecto, la Junta tiene a su cargo la interacción con los organismos internacionales relacionados con asuntos relativos a prevención, detección, represión o erradicación de la corrupción. De esta forma, representa al Uruguay ante los Mecanismos de Seguimiento previstos en las Convenciones Internacionales en la materia, a los que nuestro país ha adherido, tales como Mesicic.

g) Auxiliar de la Asamblea General y/o de las Juntas Departamentales en los casos de observaciones caratuladas como de urgente consideración por parte del Tribunal de Cuentas, en los casos en que la Presidencia de uno de esos órganos lo requiera.

En dichos casos se prevé que la Junta tiene amplias facultades de auditoría e investigación y actuará con autonomía técnica. Dicho cometido se encuentra establecido en el art. 126 del Tocaf<sup>33</sup>.

En estos casos la Junta debe emitir un dictamen técnico para lo cual cuenta con un plazo máximo de cuarenta días hábiles, salvo solicitud expresa de prórroga, siendo que dicho informe se remitirá a la Asamblea General, y de corresponder al Poder Judicial.

h) Asesoramiento a la Administración Pública en aspectos referidos a la aplicación de las normas de conducta en la materia.

El artículo 43 de la Ley 19.823, bajo el acápite «Consultas», dispone:

En el ejercicio de la potestad disciplinaria, los organismos cuyos funcionarios se encuentran alcanzados por esta ley podrán recabar la opinión de la Junta de Transparencia y Ética Pública, en cuyo caso, para apartarse del dictamen que esta emita, deberá procederse en forma fundada.

Los jerarcas de dependencias públicas, previo al dictado de las pertinentes decisiones administrativas, podrán dirigir directamente a la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) los pedidos de asesoramiento y aclaraciones relativos a la aplicación de la presente ley que estimen necesarios, adjuntando informe de la asesoría jurídica de su respectivo ámbito orgánico.

Dentro de los treinta días de recibido el asesoramiento o la opinión solicitada a la JUTEP los jerarcas de las dependencias públicas deben informar a esta sobre la resolución adoptada en cada caso.

i) Recepción, gestión y conservación de las declaraciones juradas de bienes e ingresos, establecidas en la Ley N° 17.060.

La Jutep tiene a su cargo aplicar el régimen de declaraciones juradas de bienes e ingresos, lo que constituye una tarea de gran trascendencia.

<sup>33</sup> Fuente: artículo 51 de la Ley 18.834.



## 2. Rol de la Jutep en la lucha contra la corrupción

Los cometidos asignados a la Junta de Transparencia y Ética Pública resultan por demás trascendentes a efectos de combatir la corrupción, debiéndose destacar la importancia de las tareas de asistencia técnica a la justicia penal, el asesoramiento a la Administración Pública, la participación a nivel internacional (fundamentalmente ante los mecanismos de seguimiento), la instrumentación del sistema de declaraciones juradas de bienes e ingresos de los servidores públicos, y la capacitación y difusión en la materia.

En este último aspecto, cabe resaltar el impacto de la capacitación que se imparte a los servidores públicos. En efecto, el conocimiento de las normas por parte del personal de la Administración, conllevó a que se plantearan una mayor cantidad de dudas respecto del obrar diario.

Al respecto, es menester tener presente lo indicado en la memoria de 2015 de la Junta, donde se expresa que en dicho año se procesaron 10 consultas formuladas por organismos estatales y 4000 provenientes de jerarcas y otros funcionarios, las que versaron en general sobre el empleo de buenas prácticas administrativas, aplicación de normas de actuación e identificación de posibles conflictos de intereses, señalándose que «el aumento significativo de consultas de la Administración mostró estar relacionado con la mayor frecuencia y cobertura de los cursos de capacitación»<sup>34</sup>.

Por consiguiente, se entiende que resulta imprescindible capacitar, pero no solo a los servidores públicos, sino también a los ciudadanos en general, a los efectos de crear una concepción de la ética pública, que redundará en beneficio de la comunidad toda. Así, es necesario capacitar e instruir a la población toda, desde las primeras etapas de formación, en materia de ética de los servidores públicos, en tanto ello ayudará a contribuir a la formación de la conciencia popular y a poner el tema en debate, generando la discusión y el intercambio de ideas, fortaleciendo la implementación de mecanismos de participación ciudadana.

De esta forma, la capacitación resulta de imprescindible implementación, debiéndose advertir en los programas de formación sobre ética pública, acerca del flagelo de la corrupción, brindando herramientas para que tanto los servidores públicos como la población sean conscientes del alcance de la configuración de figuras tales como el nepotismo o el favoritismo para retribuir una ayuda brindada o a otorgarse en el futuro, entre otras múltiples acciones que, de producirse, afectan la integridad del obrar público.

Respecto del sistema de declaraciones juradas, cabe señalar que el mismo se encuentra en constante avance, en tanto a nivel normativo se

34 *Memoria Anual de la Jutep*, 2015, p. 12.



introducen variantes en diversos aspectos, como ser respecto de la inclusión de nuevos funcionarios obligados.

Para concluir, corresponde indicar que el rol que desempeña la Junta de Transparencia y Ética Pública en materia de ética pública resulta indiscutible. Su carácter de órgano de control hace que configure una institución imprescindible en un Estado de Derecho, donde los servidores públicos deben cumplir con altos estándares éticos, en tanto conforman la imagen de la Administración Pública.

Su actuación procura prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, a los efectos de lo cual resultaría necesario un mayor relacionamiento con los restantes órganos de control del Estado uruguayo. Debe destacarse los avances en cuanto a su desarrollo institucional, siendo que pasó de integrar el sistema orgánico Poder Ejecutivo a tener en la actualidad la naturaleza jurídica de Servicio Descentralizado, teniendo por tanto, mayor autonomía.

Los desafíos que la Junta debe emprender en el mundo actual, son vastos. Resulta imperioso incrementar el conocimiento por parte de la sociedad en cuanto a la realización de sus cometidos, de manera de fortalecer la conciencia ética en los servidores públicos y en la población en general.

### VIII. Reflexiones finales

\* La probidad e imparcialidad constituyen pilares para conformar la integridad en la función pública. En ese sentido, se trata de deberes de los funcionarios públicos a la vez que se erigen como verdaderos principios de la ética pública.

Como hemos indicado, es posible referir al derecho humano a la ética pública y a vivir en un ámbito sin corrupción, lo que debe garantizarse en todo Estado de Derecho.

Ello por cuanto el Estado en sí goza de autoridad, la que ejerce a través de su poder con el fin de lograr la libertad de la población que se encuentra en su territorio.

El interés general lo persigue el Estado en su actividad, mediante el desempeño de quienes imparten tareas en el ámbito público. De esta forma, los funcionarios o servidores públicos son «el Estado vivo» ante los ojos de la población.

Es por ello que el obrar de los agentes públicos en parámetros de cumplimiento de los valores que exige la ética pública, resulta ineludible.

Diariamente se discuten aspectos de la temática objeto de análisis. No existe un solo día en que no surja alguna noticia que directa o indirectamente se vincule con los valores en el sector público. Y es que la ética pública tiene un carácter transversal que hace que absolutamente todo lo que pasa en el sector público se encuentre imbuido de aspectos vinculados



al obrar correcto de los funcionarios públicos, a los que la sociedad les exige no sólo ser idóneos, eficaces y eficientes, sino que les requiere dedicación, esmero, empatía y compromiso.

Esto nos debe interpelar a todos por cuanto es tarea de todos el buscar que cada día la vara ética sea la más alta en la función pública, así como debemos lograr conformar la imagen del servidor público en ese mismo sentido.

Para lograr el propósito planteado, no basta con tener normas jurídicas. En efecto, cabe destacar que si bien las mismas son fundamentales, si no van acompañadas de un efectivo cumplimiento, lejos de proporcionar un marco adecuado que brinde certeza jurídica, se genera un descrédito a nivel social que es difícil soslayar.

Es menester indicar que el incumplimiento de normas sin que existan medidas o se dispongan las sanciones correspondientes, genera la cultura del «nada sucede» o «igual no pasa nada», lo que contagia conductas negativas y produce desconfianza a nivel social, generando en el seno interno de la Administración desmotivación en quienes sí cumplen las exigencias ya que se conforma el sentimiento de que todas las conductas (las buenas y las malas), valen por igual.

La probidad y la imparcialidad se encuentran juridizados como deberes, principios y valores. Pero ello no basta. Deben darse en los hechos, por lo que es necesario generar hábitos que lleven a la excelencia.

Lograrlo es un desafío al que nos enfrentamos a diario, siendo menester recordar que como decía Aristóteles: «Somos lo que hacemos día a día. De modo que la excelencia no es un acto, sino un hábito».

### Referencias bibliográficas

- Delpiazzo, C. E. «Exigencias éticas que imponen las actuales transformaciones del derecho administrativo», en *Revista de Derecho*, Vol. 20, n.º 39, Montevideo, 2021. <https://doi.org/10.47274/DERUM/39.6>.
- Delpiazzo, C. E. «La buena administración como imperativo ético para administradores y administrados», en *Revista de Derecho, Segunda Época*, año 9, n.º 10, 2014.
- Delpiazzo, C. E. «Probidad administrativa», en *Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Dr. Augusto Durán Martínez* (Coords.: G. Ruocco y C. Vázquez), Montevideo: FCU, 2023.
- Durán Martínez, A. «Corrupción y Derechos Humanos. Aspectos de derecho administrativo», en *Estudios en memoria de Eduardo Jiménez de Aréchaga*, Montevideo: AMF, s/d.



- Durán Martínez, A. «Corrupción y Derechos Humanos», en *Estudios en memoria de Héctor Frugone Schiavone*, Montevideo: AMF, s/d, pp. 147-167.
- Durán Martínez, A. «Improbidad del funcionario público». *Jornadas de DGI*. <https://www.dgi.gub.uy/wdgi/afiliatedownload%3F2,4,1285,O,S,0,27940%253BS%253B1%-253B108,+&cd=3&hl=es-419&ct=clnk&gl=uy&client=safari>.
- Durán Martínez, A. *Neoconstitucionalismo y Derecho Administrativo*, La Ley, 2012.
- González Pérez, J. «La ética en la Administración Pública», *Cuadernos Civitas*, Madrid: Civitas, 1996.
- Ivanega, M. «Efectividad del control en la lucha contra la corrupción», *Circular Letter No. 149*, RAP, 2011.
- Jutep. *Memoria anual*, Montevideo, 2015, p. 12. <https://www.gub.uy/junta-transparencia-etica-publica/institucional/informacion-gestion/memorias-anuales/informe-anual-2015-0>
- Pinto Nerón, X. «Integridad de los servidores públicos: imparcialidad y probidad en el obrar», en *Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Dr. Augusto Durán Martínez* (Coords.: G. Ruocco y C. Vázquez), Montevideo: FCU, 2023.
- Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23.ª edición, s.f.
- Rodríguez-Arana, J. «Sobre ética pública en la Administración Pública», en *ADA Tomo IX*, s/d, pp. 59-73.
- Rotondo, F. «Normas de conducta en la función pública», en *Anuario de Derecho Administrativo*, Tomo X, Montevideo: FCU, año, pp. 192-196.
- Ruocco, G. «La buena administración: un antídoto contra la corrupción», en *Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Dr. Augusto Durán Martínez* (Coords.: G. Ruocco y C. Vázquez), Montevideo: FCU, 2023.
- Ruocco, G. «Marco jurídico de la corrupción en el sector público uruguayo», en *Derecho Público, integración y tecnologías* (Coords.: M. Galli Basualdo y P. Schiavi), Montevideo: La Ley, 2021.
- Saettone, M. «La ética en la función pública: garantía del Estado de Derecho», en *Pasado y presente del Derecho Administrativo Uruguayo* (Coord.: C. Delpiazso), Montevideo: FCU, 2012.



### Bibliografía

- Arriaga, C. «Función pública y corrupción», en *Revista de Derecho Público*, n.º 30, Montevideo: FCU, s/d, pp. 73-90.
- Balbela de Delgue, J. «Los derechos humanos amenazados por la corrupción», en *X Coloquio de Derecho Público*, Montevideo: FCU, s/d, pp. 151-159.
- Cajarville, J. P. *Sobre Derecho Administrativo*, Tomo II, Montevideo: FCU, 2007.
- De Zan, J. *La ética, los derechos y la justicia*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2004.
- Delpiazzo, C. E. «Transparencia en la contratación administrativa», en *Liber Amicorum Discipulorumque José Aníbal Cagnoni*, Montevideo: FCU, 2005.
- Delpiazzo, C. E. *Derecho Administrativo Uruguayo*, México: Porrúa, 2005.
- Emmenenger, M. E., Pinto Nerón, X. (Coords.). «Aplicación del Código Modelo Iberoamericano de ética judicial en Uruguay», en *Cuadernos Serie Ética Judicial* n.º 18, 2009.
- Gordillo, A. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I (Parte General), Buenos Aires, 4.ª ed., 1997.
- Guichot, E. «Transparencia en la Administración», en *El Cronista del Estado Social y Democrático del Derecho*, España, 2012.
- Iglesias Río, M. Á., Arnáiz, T. «Herramientas preventivas en la lucha contra la corrupción en el ámbito de la Unión Europea», en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Décimo Año, Tomo II, Konrad Adenauer, 2004, pp. 905-936.
- Javier, J. «Las normas de conducta en la función pública. El Decreto 30/003 y otras normas aplicables», en *Liber Amicorum Discipulorumque José Aníbal Cagnoni*, Montevideo: FCU, 2005.
- Klitgaard, R. *Controlando la corrupción*, La Paz: Quipus, 1990.
- Ledesma, G. «Pautas para detectar la corrupción en el sector público», en *Control de prácticas abusivas en el nuevo milenio*, Konrad Adenauer: s/d.
- Malet, M. *La Corrupción en la Administración Pública*, Montevideo: Ed. Carlos Álvarez, 1999.
- Pinto Nerón, X. «Declaraciones Juradas en Uruguay», en *Memoria Anual de la Junta de Transparencia y Ética Pública*, 2014.
- Pinto Nerón, X. «Ética en la contratación pública», en *Revista de Contrataciones Públicas* n.º 3, 2020, Buenos Aires: Editores Argentina, 2020.



- Pinto Nerón, X. «Ética en la contratación pública», en *Revista Liberlex, Cuadernos Críticos del Derecho*, n.º 2, España: Aletheia, 2015.
- Pinto Nerón, X. «Junta de Transparencia y Ética Pública», en *Control estatal sobre entidades públicas y las instrumentales de Derecho Privado*, 2017.
- Pinto Nerón, X. *Contratación Pública y Libre Competencia*, Montevideo: FCU, 2023.
- Pinto Nerón, X. *La Contratación Pública y el sistema nacional anticorrupción*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2020.
- Rodríguez-Arana, J. *Ética, Poder y Estado*, Buenos Aires: RAP.
- Ruiz-Díaz, P., Pinto Nerón, X. «El concepto de observador razonable», en *Aplicación del CMIEJ en Uruguay* (Coords.: X. Pinto Nerón y M. E. Emmenengger.), México: Suprema Corte de Justicia, 2009.



La presente obra tiene como objeto identificar el alcance del principio de integridad que rige la actuación de los servidores públicos.

De esta forma, se analiza la probidad y la imparcialidad como principios éticos que, como tales, constituyen la base de la actuación en la función pública, insertándose por ende en el ámbito de la ética pública.

La integridad se aborda como un antídoto contra la corrupción, siendo que a la vez se erige como un principio que debe guiar la conducta de los agentes públicos, los que deben no sólo ser, sino también parecer íntegros en su actuar diario.

En el presente estudio se destaca la importancia de ser probo e imparcial por parte de los servidores públicos, lo cual resulta imprescindible para el fortalecimiento de la democracia en todo Estado de Derecho.

ISBN: 978-9974-2-1604-4



9 789974 216044