

# Día Internacional contra la Corrupción 2023

---



El lunes 11 de diciembre de 2023 se conmemoró el Día Internacional contra la Corrupción, establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas, evento que se llevó a cabo en el Anfiteatro del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Contó con la participación de destacados oradores, el Dr. Ruben Correa Freitas, el Dr. Jorge Rodríguez Pereira, el Dr. Gilberto Rodríguez Olivar, y la Dra. Ana María Ferraris, quienes disertaron sobre la ética en la función pública, el fenómeno de la corrupción, los órganos de contralor, los mecanismos de investigación, así como la visión de género y derechos humanos en las estrategias de la lucha contra la corrupción.

## Presentación

---

**Dra. Laura Oxley:** Es un honor darles la más cordial bienvenida a este significativo evento conmemorativo del Día Internacional contra la Corrupción.

Nos reunimos para reflexionar sobre la importancia de erradicar la corrupción; este evento busca promover la conciencia y el compromiso en la lucha contra la misma. Durante el evento contaremos con la participación de destacados conferencistas que compartirán sus conocimientos y experiencias sobre el tema que nos convoca.

Para comenzar la Dra. Gabriela Di Longo, Presidenta de la Junta de Transparencia y Ética Pública, brinda palabras oficiales para marcar el tono del evento.

**Dra. Gabriela Di Longo Lorenzo:** Buenos días, en mi calidad de Presidente de la Junta de Transparencia y Ética Pública quiero darles la bienvenida a este evento de conmemoración de la lucha contra la corrupción que se lleva a cabo cada 9 de diciembre. Agradecer a los aquí presentes y especialmente a los expositores que han aceptado esta invitación.

La corrupción es un tema que todo país debe abordar en forma rápida, técnica, y abarcativa de todos los ámbitos en los que se manifiesta como forma de prevenir los graves efectos negativos que provoca.

Estos son muy extensos, y su exposición implicaría un evento de varios días, pero es bueno hacer sólo referencia a los más importantes.

Los diferentes organismos internacionales cuando refieren al tema de la corrupción hacen mención a que cuando la capacidad de un Estado se ve disminuida por la corrupción se detiene el crecimiento, no se logra eliminar la pobreza, ni asegurar una buena manutención de la salud, ni una educación de alta calidad para sus ciudadanos; ni garantizar los derechos humanos ni reducir la desigualdad. La corrupción no es el arma de los débiles ni de los humildes.

Ya sea en el sector público o privado la calidad de los bienes y servicios disminuye y adquirirlos se vuelve más costoso, lento e injusto. Las empresas pierden el incentivo de ofrecer mejores servicios y productos, así como invertir en innovar. Si pueden socavar a los competidores mediante favores políticos. Por tanto, aquellos que tienen más éxito obtienen estos fondos, progresan en detrimento de colegas y competidores más honestos que pueden tener un mejor desempeño en sus méritos, lo que genera la pérdida de la motivación intrínseca de las organizaciones.

De distintos estudios internacionales surge que las grandes sumas que se pierden debido a la corrupción, podrían haberse utilizado para mejorar el nivel de vida de los ciudadanos y hacer más eficientes las instituciones. Esas sumas de dinero se distribuyen en las fuentes menos necesitadas, No sólo eso, los recursos destinados a perseguir y a denunciar la corrupción deben tomarse de otros recursos.

En pocas palabras la corrupción aumenta la desigualdad, disminuye la capacidad popular y la capacidad de respuesta política y por tanto produce un aumento de la frustración y adversidad entre los ciudadanos pudiendo poner en jaque a los gobiernos democráticos generando mayor desconfianza en las instituciones y menor respeto por la autoridad.

Por último, no se puede permitir que se normalicen los actos de corrupción. Un periodista ecuatoriano llamado Ruben Montoya en un artículo que salió publicado en 2019 refiere en primera persona múltiples actividades cotidianas del ciudadano en las que se dan actos de corrupción y luego de describirlas termina diciendo "...soy el ciudadano bueno, devoto, honesto, patriota y trabajador, la corrupción y los corruptos son ellos, la corrupción no soy yo". Eso no se puede permitir en un Estado.

Muchas gracias y los dejo para presentar a cada expositor.

# Dr. Ruben Correa Freitas

---

*Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República en el año 1974, Magister en Educación, Graduado en la Universidad de la Empresa en 2013; Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la UDE; Profesor de Derecho Constitucional y Comparado en la Maestría de Relaciones Internacionales e Integridad de la Universidad de la Empresa; Ex Catedrático de Derecho Constitucional Grado cinco y ex Director del Instituto de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. El trabajo pesado no se detiene con la creación de una TDC. Word es lo suficientemente inteligente como para realizar un seguimiento de dónde está todo, para que usted no tenga que hacerlo. Cuando se produzcan cambios, solo actualice la TDC.*

## **La ética en la función pública**

---

Muchas gracias. Buenos días Sra. Presidenta de la JUTEP, Sra. Directora, Señoras y Señores.

En primer lugar, quiero expresar mi agradecimiento por el honor de haber sido invitado a participar en esta Jornada donde lo que me preocupa, es el escaso interés de estos temas. Después cuando salen a la opinión pública escándalos de corrupción, vemos los grandes titulares de los diarios y de la televisión, pero hoy cuando la JUTEP organiza y promueve una Jornada tan importante como esta, donde vamos a hablar sobre la Ética en la Función Pública y de los problemas de la corrupción, veo que es escaso el público que nos acompaña. Comprendemos que es un lunes, que es de mañana, que muchos estamos muy ocupados. Pero me parece, y aprovecho para decirlo en presencia del Sr. Fiscal Dr. Gilberto Rodríguez, que por supuesto estos temas duelen y duelen mucho. Que son muy importantes, que como bien dijo la Presidenta de la JUTEP Dra. Gabriela di Longo en su intervención al inaugurar esta Jornada, el tema de la corrupción es un tema muy grave, que además no sólo afecta a las sociedades, sino que además genera pobreza.

En este sentido, debo decir en el breve tiempo que tenemos para la exposición, dos cosas que me parecen importantes.

Primero, el tema de la corrupción viene preocupando hace muchos años a todos los Estados. En Europa, en Estados Unidos, en América Latina, este es un fenómeno que no es exclusivo de nuestra sociedad, sino que es un tema que lo encontramos en todos los países del mundo. Tenemos que recordar aquel famoso problema que hubo en la Unión Europea, que en su momento dio lugar al famoso informe del Comité de Sabios, en donde se recomendó la destitución de los miembros de la Comisión Europea, que dio lugar a la renuncia, entre ellas, nada más ni nada menos, que de Jacques Santer. Que ha dado también lugar a la aprobación de instrumentos internacionales, como la Convención Americana contra la Corrupción, aprobada por la OEA EN 1996, en la ciudad de Caracas, Venezuela; la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, aprobada en la ciudad de Mérida, México, en el año 2003. Quiere decir que tenemos instrumentos internacionales sumamente importantes que

tratan específicamente sobre este tema, unos en el ámbito regional de la OEA; y otros, en el ámbito universal como son las Naciones Unidas.

Debo señalar, especialmente, estando presente la Dra. Ferrari, que fue Sub Directora de la Oficina Nacional de Servicio Civil, que en el año 2018 la Conferencia Interamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, que se celebró en la ciudad de Antigua, Guatemala, entre el 26 y 27 de julio de 2018, aprobó la Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública. En esta Conferencia del CLAD que aprobó esa Carta Iberoamericana, en el Preámbulo, entre otros conceptos afirma lo siguiente que me parece interesante como introducción a la Jornada de hoy: "... la preocupación por la corrupción y sus dañinos efectos para el desarrollo y la convivencia se ha expandido por todo el mundo. Numerosos documentos internacionales y rigurosos estudios académicos la consideran como la más dañina enfermedad política de nuestra era. Para muchos países pobres, y con gobiernos frágiles se ha convertido en fuente constante de tensiones y una barrera permanente para lograr el desarrollo de su economía y el bienestar de su población. Pero incluso en países desarrollados también está generando olas de indignación, desestabilizando gobiernos y entorpeciendo el crecimiento económico. Existe una cierta sensación de fracaso generalizado en el combate de este gravísimo problema social. Todo este encadenamiento de escándalos ha provocado que los niveles de desafección política se eleven y la deslegitimación de la acción pública se dispare. No obstante, ello un riguroso análisis comparativo global nos permite encontrar algunos ejemplos de países que han sabido implementar estrategias eficaces para detener y reducir fuertemente la enfermedad y sus efectos".

Como ustedes saben, en el Uruguay siguiendo la línea de la Convención Interamericana de Caracas contra la Corrupción, en su momento el Parlamento uruguayo aprobó la llamada Ley Nº 17.060 de fecha 23 de diciembre de 1998, sobre normas referidas al uso indebido del poder público, conocida como la Ley anticorrupción, que entre otras disposiciones creó la Junta Asesora en materia Económico Financiera del Estado, que es el antecedente de la que ahora se denomina JUTEP.

Luego, en el año 2003, el Poder Ejecutivo aprobó el Decreto Nº 30/003 de 23 de enero de 2003, sobre Normas de Ética en la Función Pública. Este proceso culminó con la sanción por parte del Poder Legislativo, del Código de Ética en la Función Pública, Ley Nº 19.823 de fecha 18 de setiembre de 2019.

Es decir que hoy en día en nuestro país tenemos un Código de Ética en la Función Pública. Pero lo que quiero destacar es que en la Constitución uruguaya tenemos normas sobre Ética en la función pública que creo es importante recordar.

Confieso que siempre que hago una exposición, traigo el tema constitucional por mi formación como constitucionalista. Está presente mi compañero de Cátedra, el Director actual del Instituto de Derecho Constitucional, Dr. Jaime Sapolski, por lo que destaco especialmente que nosotros siempre que nos plantean cualquier tema, de inmediato invocamos a la Constitución.

La razón es muy sencilla, es porque en la Constitución de la República están los fundamentos y los principios generales en lo que se refiere a la función pública, que no hay que olvidarse;

en la Constitución uruguaya hay algunos artículos sobre el tema de la Ética en la función pública, que quiero mencionar especialmente, porque creo que nos dan un panorama de estas normas de Ética de las que normalmente no nos acordamos.

Tenemos que tener en cuenta que hay seis artículos de la Constitución de la República que se refieren al tema de la Ética en la Función Pública. Dos de ellos, aparte de estos seis, que se refieren en términos generales al tema de la Ética.

El Artículo 44 de la Constitución que regula el tema de la salud, dice en el inciso primero: "El Estado legislará en todas las cuestiones relacionadas con la salud e higiene pública, procurando el perfeccionamiento físico, moral y social de todos los habitantes del país".

Acá tenemos una primera referencia al tema de la Ética, cuando habla del perfeccionamiento moral de todos los habitantes.

Otro artículo, también de carácter general sobre este tema, es el Artículo 71 de la Constitución, referido al tema de la enseñanza.

Expresa el Artículo 71 lo siguiente: "Declarase de utilidad social la gratuidad de la enseñanza oficial primaria, media, superior, industrial, y artística, y de la educación física; la creación de becas de perfeccionamiento y especialización cultural, científica y obrera y el establecimiento de bibliotecas populares.

En todas las instituciones docentes se atenderá especialmente la formación del carácter moral y cívico de los alumnos".

Debemos recordar en este artículo de la Constitución uruguaya a José Pedro Varela, que decía cómo era la forma de enseñar moral a los alumnos, pero no quiero profundizar porque no es tema de esta jornada.

Tenemos además de estos dos artículos de carácter general, dos disposiciones constitucionales que son específicas para la Función Pública, que son los artículos 58 y 59 de la Constitución. Vean ustedes que el Art. 58 de la Constitución dice: "Los funcionarios están al servicio de la Nación, y no de una fracción política". Acá claramente nos está dando una pauta de la Ética en la Función Pública. Por su parte, el art. 59 en su inciso primero establece 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".

Estas dos disposiciones de carácter general, tienen que ver y aluden a las bases de la Ética en la Función Pública.

Ahora voy a analizar los artículos de la Constitución que específicamente tienen que ver con el tema de la Ética en la función pública.

Tenemos que recordar, en primer lugar, el artículo 115 de la Constitución, que establece una causal de remoción de los Legisladores. Los Senadores y los Representantes Nacionales tienen un Estatuto especial; normalmente lo que todos recordamos es el desafuero de los Legisladores, que es cuando la Justicia penal solicita a la Cámara respectiva el desafuero de un Legislador. Pero el Legislador además puede ser removido por la propia Cámara, puede ser removido por dos tercios del total de componentes de la Cámara a la que pertenece. En este

sentido, la Constitución expresa lo siguiente en el art. 115: "Por igual número de votos – es decir dos tercios del total de componentes – podrá removerlo por imposibilidad física, o incapacidad mental superviniente a su incorporación o por actos de conducta que le hicieren indigno de su cargo después de su proclamación".

Vean que el Constituyente acá habla de actos de conducta que le hicieren indigno de su cargo. Acá tenemos claramente una referencia a las bases éticas de la función pública.

Otra disposición que va en el mismo sentido, ya que estamos acá en la Sala de Actos del Ministerio de Relaciones Exteriores, la encontramos en el artículo 168, numeral 10 de la Constitución de la República, que es la disposición que le da potestad al Poder Ejecutivo para destituir a los empleados presupuestados de la Administración Central, por ineptitud, omisión o delito, previa venia de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente en su caso.

Dice que es competencia del Poder Ejecutivo destituir a los empleados por ineptitud, omisión o delito, en todos los casos con acuerdo de la Cámara de Senadores o en su receso con el de la Comisión Permanente y en el último pasando el expediente a la Justicia.

Y acá viene el tema de la Ética, cuando en el art. 168 numeral 10 se refiere a los funcionarios diplomáticos y consulares: "Los funcionarios diplomáticos y consulares podrán, además, ser destituidos, previa venia de la Cámara de Senadores, por la comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio del país y de la representación que invisten. "

Como ustedes pueden apreciar, acá está haciendo este giro que va más allá de la ineptitud, omisión o delito, porque estamos hablando de la comisión de actos que afecten su buen nombre, o el prestigio del país y la representación que invisten. Esto es claramente una referencia a la Ética en la Función Pública.

Por su parte, el artículo 198 de la Constitución de la República, le da la potestad al Poder Ejecutivo para destituir a los miembros de los Directorios de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, y vean que el artículo 198 dice lo siguiente: "Lo dispuesto en el artículo precedente sin perjuicio de la facultad del Poder Ejecutivo de destituir a los miembros de los Directorios o a los Directores Generales con venia de la Cámara de Senadores, en caso de ineptitud, omisión o delito en el ejercicio del cargo o de la comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio de la institución a la que pertenezcan".

En esta disposición otra vez nos encontramos con que la Constitución de la República alude claramente al tema de la Ética en la Función Pública, al referirse a la comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio de la institución a que pertenecen.

Por último, tenemos el artículo 209 de la Constitución uruguaya, que tiene que ver con el Tribunal de Cuentas. Concretamente el artículo 209 dispone: "Los miembros del Tribunal de Cuentas son responsables ante la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, por el fiel y exacto cumplimiento de sus funciones. La Asamblea General podrá destituirlos, en caso de ineptitud, omisión o delito, mediando la conformidad de los dos tercios del total de sus componentes".

Entonces este artículo 209 está hablando del fiel y exacto cumplimiento de sus funciones. También hay una clara alusión al tema de la Ética en la función pública.

Quiere decir entonces que tenemos un conjunto de disposiciones de la Constitución de la República que aluden directamente a este tema de la Ética de la Función Pública, en la cual hemos tenido y tenemos una interesante evolución, ya hoy en día tenemos un Código de Ética en la Función Pública, aprobado por ley. Pero que es un tema en el cual debemos profundizar sin ninguna duda en el análisis del mismo, pero sobre todo estimo que es de fundamental importancia la capacitación y la enseñanza de estos temas.

Como decía Aristóteles hace 2500 años en su libro Ética a Nicomaco, hay que distinguir entre la Ética y la dianoética. La dianoética justamente tiene que ver con la enseñanza de esos principios éticos, de esos principios morales, que es clave para que la Ética se pueda cumplir en nuestra Administración Pública.

Es lo que quería decir, muchas gracias.

# Dr. Jorge Rodríguez Pereira

---

*Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, ex Director del Departamento Jurídico del Tribunal de Cuentas, especialista en Derecho Penal Económico.*

## **Corrupción y Órganos de Contralor**

---

Buen día a todas y todos.

Quiero agradecer especialmente a la JUTEP la invitación a participar de este evento. Y quiero confesar que en el día de ayer cuando repasaba lo que iba a decir en el día de hoy, me di cuenta que los iba a aburrir, esa es la verdad. Recordé el pequeño video que pasa a menudo ZINTV donde el Dr. de Posadas dice "confieso que me estoy deprimiendo", y cuando uno, como en el caso mío, se está retirando de la Administración y del ejercicio liberal de la profesión de abogado, al pasar raya en algunos temas, se da cuenta cuanto queda por hacer y ese sentimiento de frustración se hace presente.

Cambié entonces mi exposición original de hoy, no para dejar un mensaje negativo, pero sí para hablarles de cómo veo la realidad actual de los dos Organismos que yo más conozco, el Tribunal de Cuentas y la Junta de Transparencia y Ética Pública, en su papel en la lucha contra la corrupción.

Y quiero comenzar con una anécdota reciente que, sirve de ejemplo para lo que diré a continuación. Hace exactamente un año, estuvimos a punto de firmar un documento multilateral que para mí era realmente un hecho histórico, y que apuntaba a reforzar un concepto: la lucha contra el fenómeno de la corrupción no se puede encarar unilateralmente por un solo organismo, aún cuando este sea quien posea la competencia específica para ello.

Estoy convencido que la coordinación y cooperación entre organismos es clave para que esta lucha tenga posibilidades de éxito, y hace exactamente un año atrás -les decía- estuvimos a punto de firmar un documento en donde jefes de diez organismos públicos expresaban su voluntad de cooperar en tal sentido. Sin embargo, por motivos ajenos a todos quienes suscribirían el documento, finalmente no se firmó y, particularmente, me sentí defraudado.

Ese documento era un Memorándum de Entendimiento que trataba de prevenir en cuestiones vinculadas al lavado de activos, intentando darle una pelea franca a uno de los delitos transnacionales más importantes, que tiene muchas veces como delito precedente al narcotráfico. Pues bien, después de seis meses de trabajo donde se logró el consentimiento para la firma del documento de diez organismos de control, que a su vez circularon el mismo por sus respectivas Divisiones Jurídicas, a cuarenta y ocho horas de su firma -y con fecha y hora ya fijadas- algo pasó, que el documento finalmente, no se firmó. Se alegó por Presidencia de la República que el documento tenía algunos vicios formales: por ejemplo la SENACLAFT que era uno de los firmantes no había pedido autorización a Presidente de donde depende; otra formalidad era que en vez de Memorándum se llamara al documento Acuerdo, todas



observaciones subsanables. Hubo entonces que comunicar urgentemente a todos los organismos, entre ellos a la JUTEP, la Dirección General impositiva, la Fiscalía Nacional, el Banco de Previsión Social, la Dirección Nacional de Aduanas, entre otros, quienes habían aceptado compartir recursos e información reconociendo que solamente colaborando desde sus respectivas áreas se podía combatir ese delito, que el documento no se firmaría.

Este hecho que fue para mí una frustración, me lleva inmediatamente al tema de esta mañana.

No hace mucho leí, creo que fue una entrevista periodística en algún diario, donde la Dra. Ferrari decía que el país carece hoy de una política de Estado para luchar contra la corrupción.

Y la verdad es que estoy de acuerdo plenamente esa afirmación; comparto que el gobierno actual no tiene una política de Estado contra la corrupción, pero tampoco lo tuvo el anterior, ni el anterior del anterior. No recuerdo gobiernos que hayan encarado este fenómeno como creo hay que encararlo.

Y seguramente nos dormimos en esos laureles de tener como país un lugar de privilegio en el ranking de Transparencia Internacional, de que contamos con todas las normas y Convenciones internacionales ratificadas por nuestro país, y que por tanto estamos inmunizados frente a cualquier aspecto vinculado a conductas corruptas. Hasta que alguna bomba nos explota en la cara y nos vuelve a la realidad de que, muchas veces, no tenemos respuestas efectivas para combatir el fenómeno.

Por tanto comparto que sin una política de Estado donde haya lineamientos objetivos a corto y mediano plazo, en donde se logren acuerdos con los sectores políticos, sociales e institucionales que básicamente doten a los organismos de control de los suficientes medios para poder actuar, tenemos grandes chances de terminar como se termina, por ejemplo, en el fútbol, donde uno puede ganar una eliminatoria de comienzo a fin, pero después va al Mundial y pierde en primera vuelta, y entonces el ranking que tenía antes esa país se viene abajo.

Hay un elemento que muchas veces dejamos pasar por alto: estamos conscientes de que el cometido de la JUTEP es detectar, combatir y extinguir actos de corrupción, pero nos olvidamos de la prevención, y la prevención -en mi humilde opinión- es absolutamente necesaria y es por donde hay que atacar este fenómeno. Confieso ser muy pesimista en cuanto erradicar uno de los fenómenos más viejos de la humanidad, pues siempre aparecen nuevas formas de corrupción que superan previsiones y pronósticos, pues estamos frente a un pulpo con muchos tentáculos, entonces uno nunca está vacunado e inmunizado del todo frente a formas nuevas.

Hace poco tiempo leí un artículo de un Sociólogo de la universidad de California, Marcel Bergman, quien sostiene que en los últimos veinticinco años, Sudamérica y el Caribe empezaron a crecer en materia de criminalidad en general, especialmente en delitos comunes como el homicidio, pero nombra allí algunos elementos asociados a la criminalidad general, entre los cuales cita al narcotráfico y a la corrupción. Y cuando habla de corrupción ensaya algunas supuestas soluciones a los problemas que aquejan a nuestro continente y cita textualmente que, si no hay un entorno ético que potencie las competencias de los organismos encargados de luchar contra la corrupción, si los gobiernos en sus agendas gubernamentales

no brindan el apoyo necesario tanto material como humano a las organizaciones que tienen ese cometido, pues entonces estamos destinados a perder el combate.

Volviendo a lo que considero fundamental que es la prevención de los actos de corrupción, este punto tiene tres aristas, a saber: los funcionarios públicos, los organismos públicos en general, y una tercera arista que es la educación a la población.

La capacitación del funcionario público debe ser continua para que, sobre todo aquel que ingresa a la Administración, sepa cuáles son sus derechos, sepa cuáles son sus cometidos específicos, pero sobre todo sepa cuáles son sus prohibiciones, sus deberes y sus incompatibilidades. En este tema de la capacitación no quiero decir que estemos mal, pero noto que ha bajado el nivel de importancia que le dan algunos organismos a este tema.

El Tribunal de Cuentas a través de la Escuela de Auditoría Gubernamental, y en su momento la JUTEP y la Oficina Nacional de Servicio Civil, brindaban cursos incluso en el interior de la República. Me sigue pareciendo genial volverlo a encauzar, coordinadamente, para que eso llegue a todos los rincones del país y a todos los organismos.

En cuanto a los organismos, hay una herramienta fabulosa que yo presenté hace unos años atrás al Tribunal de Cuentas, que se llama intoSAINT, creada por auditores de los Países Bajos, que consiste en una auto evaluación de la integridad por el propio organismo. Se ejecuta a través de un taller de tres días de duración, dictado por un moderador certificado en la herramienta, dirigido a funcionarios de rango medio y alto de la organización, en donde se intenta detectar vulnerabilidades del organismo en sus procesos primarios, secundarios y de gobernanza.

Como moderador certificado en esta materia, he dado cursos en muchos lugares (Chile, Bolivia, Honduras), dejando al final del taller una hoja de ruta para que se corrijan las eventuales vulnerabilidades detectadas, informe que es presentado al jerarca máximo de la organización.

Esta herramienta se puede “vender” muy fácilmente en nuestro medio, tanto por el Tribunal de Cuentas e incluso por la propia JUTEP, previa formación de moderadores, para luego salir a ofrecerla a los organismos, expresándole al jerarca respectivo que tenemos un taller de tres días de duración, sin costo, en donde vamos a finalizar detectando cuáles son las vulnerabilidades que sus procesos pueden presentar y cuáles son las soluciones que pueden subsanarlas. Es una herramienta fantástica de prevención.

La verdad que también ahí me sentí frustrado, pues nunca me contestó el Tribunal de Cuentas si compartía mi opinión, especialmente porque no necesitábamos recursos materiales ni humanos, porque teníamos personal para formar en ese sentido, pero bueno, mi idea no prosperó.

En cuanto a la población en general, debo decir que estando fuera del país recientemente, leí que el Ministerio del Interior había contratado una ONG con la función de asesorar a la Secretaría de Estado sobre criminalidad en general y en particular respecto a homicidios y crímenes comunes, que se estaba trabajando en lugares marginales de Montevideo, y que esa OHNG tenía un prestigio muy grande en otros lugares de Sudamérica y El Caribe, trabajando en ese sentido.

A mí me parece muy buena la noticia, pero tengo entendido que obviamente ataca una población marginal entre 15 y 16 años, y yo creo que ahí tenemos un deber, porque desde el punto de vista científico está comprobado que los valores que acompañan a la persona durante toda su vida, se adquieren cuando el niño tiene entre seis y nueve años. Porque cuando ya debutó en el delito, el adolescente tiene menos posibilidad de incorporar esos valores.

Citaba recién el Doctor acá el Artículo 71 de la Constitución, referido a la educación moral y cívica en centros de enseñanza, y yo creo que deberíamos pensar seriamente en una educación en valores, en una educación de aquello que concebimos como valores universales.

Seguramente habrá críticas especialmente si se quiere politizar la posibilidad de encarar este desafío, pero creo que hay que buscar soluciones para superar esos riesgos y tratar de que en ese período de tiempo en que el niño asimila los valores fundamentales de su personalidad, llegar a él con una educación moral y cívica que complemente los valores que recibe desde la familia. También presenté oportunamente un proyecto en tal sentido, pero tampoco he tenido suerte que el mismo sea mínimamente discutido.

En cuanto a los organismos de control que conozco más de cerca, parece innecesario señalar acá -por ser públicamente conocido- las penurias que hoy pasa la JUTEP en cuanto a la carencia de recursos materiales y humanos. Esa situación obviamente no le permite a la JUTEP desplegar todo su potencial de cometidos, todas sus herramientas para luchar contra la corrupción, y es meritorio que se siga cumpliendo con los estudios porcentuales que por Ley debe hacer de las Declaraciones Juradas de Bienes e Ingresos. Pero ejemplo, en un tema preventivo que es el control social a través del tratamiento de las denuncias de buena fe que se le presenten, es muy difícil que se pueda llevar a cabo con el plantel de personal que tiene. Actuando así, se incumple por los gobiernos con los compromisos asumidos por el país al ratificar las Convenciones Internacionales y, sobre todo, con no subsanar las continuas observaciones que hacen los Comités de Expertos de la ONU y la OEA que visitan al país para analizar cómo aplicamos las normas que incorporamos a nuestro ordenamiento jurídico. Efectivamente, Uruguay ha sido observado reiteradamente porque su Órgano superior de contralor de la corrupción no tiene los recursos materiales y humanos para cumplir su cometido.

Desde el lado del Tribunal de Cuentas, los Constitucionalistas tendrán su opinión, pero lo cierto es que el control preventivo de legalidad del gasto sigue siendo un elemento de prevención importante. El Tribunal ahora, hace cuestión de dos años, incorporó lo que ha dado en llamar "Auditoría de Desempeño"; en realidad son auditorías operativas que tienden a valorar si un organismo controlado está actuando con eficiencia, con eficacia, y con economía.

Hay una Unidad de Desempeño funcionando hoy en el Tribunal de Cuentas, tengo entendido que con cuatro funcionarios que no tienen exclusividad en esa parte de la función, y se han hecho solamente cuatro de esas auditorías. Dichas auditorías son a propuesta de la denominada Unidad de Desempeño.

No obstante este avance, creo que el Tribunal de Cuentas está abdicando de una función importante, que es el control de gestión. El control de gestión, que también analiza la economía, la eficacia y la eficiencia con que los organismos manejan el erario público, está

previsto desde nuestra Constitución Nacional, que expresamente señala que el Tribunal de Cuentas tiene a su cargo el control de la gestión de toda la Hacienda Pública, ello sin perjuicio de la previsión legal en la materia. Mientras que la auditoría de desempeño opera a instancias del organismo de control y para casos particulares, el control de gestión se despliega siempre y en cada actuación del Tribunal de Cuentas, con independencia del control preventivo de legalidad típico.

También aquí, y basándome en la posibilidad de dictar Ordenanzas que se le reconoce al organismo, presenté un proyecto para definitivamente adoptar el control de gestión dentro de nuestra actuación, con su debida Exposición de Motivos, y salvo un llamado por teléfono de un jerarca para felicitar me por la iniciativa, tampoco en esta oportunidad mi propuesta fue atendida.

Parece una cadena de frustraciones, lo confieso, pero si uno no dice esto y no se preocupa para que alguien tome la posta y la siga peleando, es muy difícil que mejoremos en este entorno, que debería ser otro, debería ser un entorno ético como bien dijo el Doctor Correa, y prueba de ello es que siempre somos los mismos, o la misma cantidad de gente la que viene a estos eventos, y la verdad es que deprime un poco cuando se trata de un tema tan importante.

Pero hay que seguir batallando, hay que seguir pensando positivamente; fíjense ustedes que, si no hay una política de Estado como realmente sucede en nuestro país, sin embargo, hubo diez organismos de control que estuvieron contestes en compartir sus competencias, en abrirse uno al otro, en cooperar y coordinar conjuntamente, en el entendido que solo así se puede atender la prevención como herramienta válida para esta lucha.

La indiferencia y/o falta de recursos combinados, lleva a que -por ejemplo- no haya relacionamiento entre los dos organismos que venimos de citar. Las compras públicas hoy alcanzan casi un 30 por ciento de nuestro PBI, razón suficiente para que, por ejemplo, la previsión del art. 25 de la ley 17060 se ponga en práctica, que esa Comisión Honoraria con cometidos en materia de transparencia en la contratación pública comience a funcionar algún día.

Está pendiente, por último, legislar sobre el enriquecimiento ilícito. Yo recuerdo que en este mismo salón y representando a la JUTEP, disertamos la Dra. Malet y yo, en lados opuestos respecto a esa posibilidad, ocasión en la que sostuve que contar con ese delito en forma autónoma sería complementar la importante función que cumplen las Declaraciones Juradas de Bienes e Ingresos, sin perjuicio de cumplir con el mandato de la Convención Interamericana de Luchas contra la Corrupción. Oportunamente presenté a la JUTEP un estudio detallado de este tema y sigo sosteniendo que no hay impedimento alguno para legislar en materia.

No los quiero aburrir, queda mucho por hacer; me sentí reamente un poco frustrado, cuando ayer al repasar lo que iba a decir hoy me di cuenta de la cantidad de cosas que quedan en el camino, pero auguro para los que vienen atrás nuestro lo mejor, en el sentido de poder reforzar la valía que tienen los organismos de control dentro de nuestra institucionalidad.

Agradezco vuestra atención y reitero el honor de haber sido invitado a este evento.

Muchas gracias.

*Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, ex Juez, Fiscal desde el año 1998 en distintas materias, Adolescentes, Crimen Organizado, y actualmente está en Delitos Económicos y Complejos de Tercer Turno. Es Profesor Grado cuatro de la UdelaR y de la Universidad Católica del Uruguay.*

## **La investigación en el ámbito de la corrupción**

---

Buenos días a todas y todos. El primer agradecimiento a la Sra. Presidenta de la JUTEP, a los Directores por la amabilidad de compartir este encuentro.

Me sumo a las frustraciones del Doctor, porque realmente es un tema de transición de documentación quedó perdida por allí, pero bueno, tenemos la idea clara de lo que queremos compartir con ustedes.

Aquí los Profesores han hablado sobre el tema de la Ética. Cuando uno investiga como Fiscal la parte Penal suele decirse que la Ética y la Moral quedan fuera del Derecho Penal.

Y también el Derecho Penal como el último bastión de la investigación trabaja sobre la responsabilidad personal del sujeto.

El Profesor Correa Freitas podrá corregirme, pero entre el Artículo 19 o 20 de la Constitución se dice que las personas que declaran, no pueden utilizarse su declaración en contra, ni se tratadas como reos en sus investigaciones. Yo les debo confesar que en algunos de los viajes que tuve oportunidad de realizar me quedó conocimiento la justicia norteamericana en este punto.

Ellos tienen una Enmienda, creo que es la Quinta Enmienda Constitucional, sobre la posibilidad de no declarar y en nuestro Derecho se dice que la persona no puede auto incriminarse, pero no necesariamente que tenga derecho a mentir.

De hecho, lo hace, y lo puede hacer impunemente; de hecho, nuestro proceso penal hoy, acusatorio, no nos permite por Ley utilizar las declaraciones de los imputados que se den en el ámbito que sean, Civil, Laboral, Administrativo, Parlamentario, ninguna declaración de ningún imputado.

Es una posición particularmente mía, creo que tiene que ver mucho con la cultura. Las normas penales son normas sociales y normas de cultura también, y expresan una serie de principios, de principios y valores y sobre ellas se construyen las normas penales.

Particularmente creo que algunos colegas Abogados Defensores Penales podrán cuestionarme, pero yo digo bueno, la persona tiene derecho a guardar silencio, pero yo creo que, si habla, debería decir la verdad porque la verdad es un valor cultural también.

Algunos dicen por qué, no porque esté obligado ni porque el imputado se calle construye una presunción en su contra donde la Fiscalía que tiene la carga de probar el delito, tiene que decirle bueno, yo tengo toda esta prueba y usted no habla, por algo será.

Eso no puede ser utilizado porque ahí estamos utilizando un derecho constitucional a guardar silencio en contra del imputado y eso no puede ocurrir.

Lo que se plantea y creo que tiene que ver un poco con el tema de valores, de ética y de la concepción de lo que es una sociedad, la cultura de una sociedad que no significa que sea mejor o peor que otra. Son distintas y hacen a su propia idiosincrasia es que la persona pueda referirse a hablar para mentir.

De hecho, acá ocurre, ustedes habrán visto las películas, donde se coloca la mano sobre una biblia y se dice "*I swear to tell the truth*" porque el valor de la verdad es un valor cultural que también se ejerce y se lleva a cabo también en los procesos penales. Entonces allí por supuesto estará el Profesor y los Constitucionalistas que podrán decir bueno, no necesariamente puede ser admitido, no, yo he escuchado también y me ha parecido muy interesante el tema.

A veces en las clases digo a los chiquilines, ¿está autorizada a matar una persona en este país, se puede matar a alguien? No, no, porque es un homicidio; responden. Sí, se puede, porque por algo existe la legítima defensa.

Y porque el Artículo 7 de la Constitución, el Profesor me corregirá, dice que los ciudadanos, los habitantes de la República tenemos derecho a gozar de nuestros derechos sin más límite que las razones de interés general dictadas por Ley.

Es decir, he aprendido a que no hay derechos absolutos; todos los derechos tienen algún límite. Y cuando se habla por aquí de la Ética, creo que lo han dicho bien mis antecesores, mejor de lo que podría comunicarlo yo, que en los delitos contra la Administración el bien jurídico es la Administración Pública y la Administración Pública en su actuar transparente, en su actuar ético.

El Profesor Correa Freitas nos hablaba recién de un Código de Ética. Es decir, la imagen de la institución, de la Administración es una imagen que va más allá de quienes soportan el ejercicio de sus cargos o el desempeño de sus funciones.

Quienes detentan los cargos, que son los hombres. Y en estos aspectos lo decía también el Doctor recién, yo creo que, para actuar sobre la prevención, yo estoy en la Fiscalía y he ido a un par de encuentros como enlace en materia de temas de corrupción o Administración Pública con otros colegas Fiscales de otros países, y he tenido la oportunidad de ver que Uruguay sigue en un ranking muy fuerte a nivel de prevención de corrupción.

Es decir, desde afuera los colegas nos dicen, ustedes no tienen problemas de corrupción, es uno de los países más transparentes que hay. Por supuesto que la corrupción es un problema endémico del ser humano; desde que algunos dicen que ya desde Adán y Eva con la manzana ya había un acto de corrupción entre ambos de infringir normas, y son aspectos que hacen a la vulneración de los hombres y mujeres, de funcionarios que estamos.

Por supuesto que la cultura de la Administración ha cambiado mucho, la ética y el honor de las personas ha cambiado mucho desde la vieja Ley de Duelos, el honor siempre ha estado

presente en los delitos de difamación e injuria. Los delitos de difamación e injuria a través de la prensa, es decir, el valor del honor, el honor interno y el honor externo. Es decir, la capacidad de valoración que debe tener uno de sí mismo y la capacidad de ser recto y tener honorabilidad, rectitud, y responsabilidad hacia el afuera, porque el funcionario público es el soporte humano de la imagen institucional de un Estado, y para eso lo que nos enseñan que no es el único instrumento. Probablemente sea el instrumento más importante de regulación de la corrupción que es la Convención de Mérida del año 2003, que la decía aquí el Profesor.

Si ustedes repasan esa Convención que debe tener entre cincuenta, sesenta, setenta artículos, no tanto en cantidad sino en calidad, en la pureza de descripción y en la exposición de los puntos esenciales que llevan a la Convención a establecer normas sobre corrupción, creo que hay algunos parámetros que tienen que ver mucho con investigación de la Fiscalía. Uno cuanto menos Derecho Penal vea, significa que las cosas pueden estar ocurriendo mejor.

En lo personal no tengo estadísticas, pero tampoco tengo dudas importantes sobre que haya un nivel de una criminalidad no manifestada en altos grados de corrupción; yo no la tengo. Hay problemas de gestión que a veces quedan confundidas sobre algún delito puntual de la Administración Pública.

Por ejemplo, estoy refiriendo particularmente al viejo y tan cuestionado delito del abuso innominado de funciones donde puede comprometer cuestiones económicas o no, pero el delito de coima, o de corrupción que tiene más, que se conoce jurídicamente, ustedes sabrán sobre el cohecho.

Es decir, la concusión es la violencia privada del funcionario público, es un delito unilateral, es un delito violento, por manifestación violenta, una violencia ya no manifestada directamente pero donde hay un funcionario público que abusa de su cargo y tiene a la otra persona que puede ser otro funcionario público o un particular, en un estado de asimetría de poder.

Pero donde sí hay un equilibrio relativo de poderes, y hay un pacto o una sociedad criminal, es en el viejo delito que le llaman vulgarmente de coima, el cohecho.

Nuestro Código tiene el cohecho simple y el cohecho calificado. Es decir, el funcionario público que dentro de sus funciones actúa y recibe dinero o cualquier propuesta de cualquier tipo.

Hoy se está hablando inclusive del sexo delito, sexo crimen, que es una especie de cohecho donde se promete como represalia, hay una promesa, son delitos de peligro, no requieren necesariamente el pacto con la entrega del dinero sino necesariamente basta una propuesta hecha por la otra persona, por intermedio de otra persona para el funcionario o para otro funcionario.

Pero también se traduce muchas veces además de un desprestigio en todo lo que tiene que ver con la ética, los valores, es en cuestiones de dinero. La Convención de Mérida al igual que la Convención de Naciones Unidas sobre el narcotráfico, prevé, y los delitos contra la Administración son delitos precedentes del lavado de activos, prevén normas muy amplias porque todas estas organizaciones, en esto está bueno ser proactivo, es decir actuar en la prevención.

Cuanta más prevención y más proactividad haya entre los Estados y cuando uno habla de Estados, uno lo que tiene que hablar, justamente para tener menos capacidad o índices de delincuencia, para poder ayudar a los hombres y mujeres que gestionan la Administración de un Estado, con esta vulnerabilidad a la tentación de poder caer en una oferta. Porque créanme que cuanto menos al narco tráfico en los Estados siempre vamos atrás, vamos cumpliendo con normas que la Ley, es uno de los principales instrumentos que nos ayudan a construir sujetos obligados a reportar.

Hay un Artículo en el Código Penal, que dice, el Artículo 3º, "no impedir un resultado que se tiene la obligación de evitar, equivale a producirlo".

Es la llamada omisión impropia, y se pueden cometer delitos en su forma de comisión por comisión u omisión simple, pero para eso es necesario tener la formación de alguien que desde el punto de vista penal.

El Fiscal no solamente en una investigación tiene que comprobar la infracción objetiva de un comportamiento que puede ser cuestionable administrativamente. De hecho, muchas veces trabajamos en conjunto con los instructores de la parte administrativa, y nos dicen para nosotros la falta grave, leve, gravísima está comprobada, hubo una omisión en esto, hubo un acto en esto otro; a la parte penal se le agrega el famoso dolo, las intencionalidades, o en los delitos de omisión lo que se llama la ceguera intencional.

Es decir, el individuo por qué se castiga una omisión, porque conoce el deber jurídico de actuar, de lo que debe hacer, por ejemplo, actuar proactivamente, actuar bajo principios éticos, bajo principios de garantías, ajustando su comportamiento a una serie de conductas, y ustedes dirán, pero entonces está introduciendo la ética en el Derecho Penal.

El comportamiento ético ajustado a valores de lo que se quiere impedir que se haga. Las normas penales son normas regulatorias de conducta, nos indican qué quieren que hagamos, y ahí construyen los delitos de omisión, o qué quieren que nos abstengamos de hacer, y ahí construyen los delitos de prohibición.

Entonces un Estado que tenga órganos independientes, con buenas auditorías, con capacidad de gestión, la corrupción es un tema también, por ejemplo el soborno transnacional, de empresas que desde el país pueden corromper empresas internacionales, cometidos en el orden internacional pero que tienen incidencia en el país. Por supuesto que el país investiga por sus principio general del Artículo 9 del Código Penal los delitos cometidos en el territorio de la República, pero también tiene normas excepcionales al principio de la extra territorialidad, donde hay delitos cometidos en el extranjero, cometidos por nacionales o extranjeros en el extranjero, que no se sustraen a la Ley Penal si se dan una serie de connotaciones, entre otras que haya por ejemplo un peligro para la seguridad o la integridad del Estado y en el concepto de integridad del Estado también está esta integridad de transparencia.

Es importante también, me parece a mí, construir ámbitos de auditorías para que las propias empresas se auditen a sí mismas, empresas privadas, porque están generando en la población de sus empresarios, de sus integrantes, también estas normas.



Es decir, estos son temas de Estado, la corrupción es un tema de Estado, y no es un tema que corresponda solamente al Estado, que la corrupción sólo se comete por el funcionario público.

El funcionario público se puede corromper si tiene del otro lado algo más, como ocurre a veces con los delitos de receptación que se dice, si alguien no recibiera, no comprara algo para poder venderlo, el otro no lo hurtaría, o hurtaría mucho menos porque no tiene a quien venderlo.

Todo generalmente es por dinero y por esto estas Convenciones dan mucha fuerza al Estado, hoy el Doctor lo decía, el tema del delito de enriquecimiento.

Hace poco llegaron a opinión del Instituto de Derecho Penal dos Proyectos de Ley que están teniendo estado parlamentario para la regulación del delito de enriquecimiento ilícito, enriquecimiento injusto. Los dos tienen redacciones en algún aspecto distintas, pero creo que en esencia dicen lo mismo; también desde lo personal comparto la idea que es hora de establecer ese delito. Es decir, toda persona que tenga un aumento significativo en su capital de acuerdo o en consonancia con sus ingresos legítimos y que no tenga la capacidad de dar una explicación razonable sobre eso, debe entenderse que hay en principio una manifestación de una acreditación ilegítima o ilegal sobre su capital o su enriquecimiento.

Por supuesto uno dirá bueno, pero como penalista, yo particularmente, no comprometo al Instituto de Derecho Penal, ni a la institución, pero particularmente yo estoy de acuerdo que debe existir ese delito, no es un delito como puede argumentarse cuando menos para mí que sea un Derecho Penal de autor y no de acto.

Hay una cosa que aprendí una vez, que es que el Derecho Penal de autor está prohibido, y es verdad, pero no es lo mismo que un Derecho Penal que castiga al autor por el acto. Tenemos un Derecho Penal de autor, porque si no tenemos autor, y no tenemos a una persona, no tenemos Derecho Penal, no tenemos a quien imputar una norma penal.

Entonces no hay que confundir, el Derecho Penal de autor, es el derecho que construye la mera peligrosidad, por el barrio en el que vivo, por las amistades que cultivo, por el ocio que tengo, que es la peligrosidad social.

Por supuesto que eso está cuestionado; hay una Ley que ustedes conocerán de Vagancia, Mendicidad y estados afines, la Ley N° 10.071. Está la peligrosidad delictual, donde uno dice bueno, este individuo es peligroso. A veces suena espantoso, por supuesto que para un Derecho Penal liberal y democrático la peligrosidad es un ámbito que debe extraerse del Derecho Penal, pero cuidado, no hay que negarlo porque cuando yo niego algo que está presente no tengo capacidad de defensa, en cambio si yo sé, la peligrosidad existe en el Código Penal, y está establecido en muchas de las normas, para aumentar la prescripción de un delito, para aumentar la pena se tendrá en cuenta la peligrosidad de la persona. Pero cuál es el tema, la peligrosidad como un nivel de reproche personal del individuo por el acto que cometió.

Si yo tengo a mi querido, perdonen la expresión, pero es un viejo conocido, acá el Doctor que nos ha acompañado en los cursos lo conocerá, que se llama El Butaca, y me voy a quedar por ahí, el Butaca es un gran romántico, con más de treinta y pico en algún momento de la historia quedó por allí, mi querida amiga que trabajamos en Ciudad de La Costa lo habríamos

conocido, tenía una cantidad de delitos y que venían más o menos en la misma línea, uno diría, bueno, la peligrosidad delictual, es mire, yo no sé, usted iba con una bolsa que no es suya, no es de nadie, no sé si la robó, pero como es El Butaca y tiene treinta y cinco antecedentes, lo tengo que castigar, eso es peligrosidad de autor.

Y eso es peligrosidad por los delitos cometidos, pero si yo digo, no, no, lo estoy juzgando por este delito que cometió, y tengo estas evidencias construidas, además de ser una persona que presenta una alta sensibilidad y vulneración por los delitos contra la propiedad, porque tiene más de treinta delitos cometidos. Podré utilizarlo, y ustedes dirán eso está mal, pero está en la Ley, y cuando yo tomo conciencia de que algo está en la Ley, tengo sentido y tengo la posibilidad de construir una mejor defensa para salvarme de eso. Y aquí en la corrupción creo que también se dijo hoy, las ONG, las Asociaciones Civiles tienen que participar, tienen que participar porque el Uruguay cuando meno por otros Estados que a mí me lo han dicho, no, no, el Uruguay está muy bien, pero no significa para eso que haya que estar mal, si vamos caminando bien, sostengámonos bien, pero tenemos que sostenernos con normas que nos ayuden a controlarnos y además de tener una buena capacidad de cooperación internacional, porque créame, por aquí tengo a María Noel, y una de las cosas que he aprendido en Criminalidad Organizada, y en materia de corrupción no es distinto, es que el sistema de Observadores internacionales es muy difícil estar en una lista pero cuando se lo está, en una lista negra, en una lista de observaciones, es muy difícil salvar las observaciones para volver a ingresar en ella.

Y es bastante perversa la observación, porque muchas veces no se le dice al país, sino que simplemente a quienes van a contratar con él, le están diciendo que están contratando con un país que está muy vulnerable o muy frágil, por ejemplo, a los actos de corrupción.

También la Convención dice que deben instrumentarse normas que por supuesto no cuestionen el ordenamiento jurídico interno, el orden público, ni constitucional, por supuesto, pero que deben observarse normas para que el secreto bancario no sea un obstáculo para poder obtener información, y donde cuanto más organizaciones públicas y privadas desde las empresas y desde el propio Estado actúen en armonía, en sintonía y en alianza, cuanto más vamos a trabajar en el ámbito, y ojalá haya un menor Derecho Penal por un mejor Derecho y una mejor construcción sobre las conductas de corrupción.

Actuar en la prevención, pero actuar proactivamente, no quedarnos conformes con que si lo que tenemos es bueno, no ir a más, ir a algo mejor, y cuanto más controlados esté el Estado, y con esto redondeo, porque me van a matar.

Ingresé a trabajar como Juez en el año 92, en una concepción del Estado donde el Estado era el supremo. A mí me hicieron una fiesta bárbara cuando ingresé en Salud Pública en el año 89, porque ya era funcionario público, entonces tenía una especie de inmunidad pública, porque era un sobre humano. Tu sos humano, pero yo además de humano, soy funcionario público.

Después se empezó a construir aquello de que – y recuerdo que el Dr. Peri Valdés en el año 96-97 creó una Comisión entre Fiscales sobre la comunicación social y una de las cosas de la comunicación social que hacen a la transparencia, y hacen a actos de prevención de la comunicación, es que cuando uno informa, podrá compartirse o no la gestión que uno haga,

pero cuando uno informa, establece una sensación de credibilidad, de transparencia, porque la Administración, yo decía en aquellos momentos, no, los Fiscales, los Jueces, eran otros tiempos, yo decía no deben explicar.

Somos un sistema de administración de justicia que lo integra la Fiscalía como las Defensorías y el Poder Judicial, que es necesario que la Administración conozca por nuestros dictámenes, por las sentencias, o por la comunicación que deba hacerse por un órgano comunicador oficial, gremial o personalmente, pero es necesario que la sociedad entienda lo que está haciendo el Administrador por ella, por la sociedad.

Podrá compartirlo o no, y esto no tiene que ver con políticas partidarias, son políticas de Estado o valores de Estado que deben gestarse para toda la sociedad, porque yo creo que, si un Estado está mal visto en sus niveles de corrupción, es toda la sociedad la que lo tiene, y no va a ser un tema del Estado. Va a ser un tema del ámbito privado, del ámbito público, y debe trabajarse para eso. Debe mostrarse un Estado, me parece a mí, que se sanee, que se controle, que se audite, que tenga valores porque nosotros cuando investigamos en la Fiscalía, el imputado, la persona denunciada podrá decirnos lo que quiera, pero eso no lo podemos utilizar en un Juzgado. No puedo ir a un Juez a decirle pero mire Señor Juez que esta persona con cinco Abogados Grados cinco, Grados seis, siete, confesó todo, y dijo todo. No lo puedo utilizar, pero además lo dijo en la prensa, en el ámbito público, no lo puedo utilizar. La Fiscalía tiene la carga de probar la culpabilidad de esa persona más allá de una duda razonable.

Y así mostrarla en un juicio a un Juez, por eso un sistema acusatorio es altamente complicado y por eso un cinco por ciento promedio llegará de juicios y mucho menos en el ámbito de la Administración Pública, no tanto en un juicio como era antes de carácter inquisitivo, donde el Juez desajustándose de su función de decidir, tomaba parte en el asunto.

En ese sentido estamos ante un sistema más democrático, pero tenemos cuestiones que si el Estado, tenemos un Estado fuerte, y tenemos un Estado que trabaja de consuno y de alianza con Asociaciones Civiles y con la propia empresa, vamos a tener menos Derecho Penal, vamos a tener un mejor Estado, vamos a tener un mejor sistema de Gestión, y por supuesto que vamos a tener mayores capacidades para poder investigar aquellos hechos, porque el individuo, la gente, las Asociaciones que están acostumbrados a hacer las cosas bien y de determinada manera, cuando aparezca alguien torcido, lo va o a extraer, apartar, o va a denunciarlo, pero es un trabajo, ojalá a mediano y corto plazo, pero es un trabajo de cultura, de valores, y que habla de todos nosotros.

Perdonen la extensión, agradezco nuevamente,

Muchas gracias.

*Doctora en Derecho y Ciencias Sociales, Directora Vocal del Directorio de la JUTJEP, ex sub Directora de la Oficina Nacional de Servicio Civil, ex Asesora Letrada de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, ex Profesora Parlamentaria.*

## **Género y Derechos Humanos en las estrategias contra la corrupción**

---

Un nuevo día internacional contra la corrupción nos convoca hoy en un contexto complejo.

Los datos que han tomado estado publico dan cuenta que el 48,5% de la población uruguaya considera que la corrupción ha aumentado en el país (Encuesta de agosto de 2023 a cargo de la Comunidad Consultora Nómada)

Un 92,8% considera que existen practicas corruptas en instituciones públicas.

Un 65,4% coloca a la cabeza de estas practicas a los Gobiernos Departamentales, seguidos por la policía con un 58,1 % y los Ministerios con un 57,6%.

Entre las mujeres la percepción de que la corrupción en los últimos 3 años ha aumentado es mayor, ya que mientras el 52,1% de ellas así lo considera, entre los varones lo señala un 44,9%. En el mismo sentido, el 21,3% de varones considera que durante el mismo período la corrupción disminuyó, superior a la opinión de las mujeres (12,1%).

En este escenario y en el marco de un nuevo día internacional contra la corrupción hemos elegido abordar las cuestiones de género y los derechos humanos en el combate a la corrupción, destacando la ausencia de políticas de Estado en la materia.

La Convención de la ONU contra la corrupción obliga a los Estados parte a adoptar medidas preventivas, criminalizar la corrupción y asegurar la cooperación internacional como herramienta indispensable para combatirla, sin definirla a texto expreso.

Sin embargo, a pesar de que la convención señala varias formas de corrupción, carece de un enfoque que aborde la relación entre el género y la corrupción.

- ¿Existe alguna conexión entre género y corrupción?
- ¿Cómo impacta la corrupción en el empoderamiento y participación de las mujeres?
- El crimen organizado que se desarrolla entre otros pilares en la corrupción, ¿es indiferente al género?

Este último punto – que podría ser en si mismo objeto de otra presentación- tiene una importancia creciente y sobre el cual existen escasos análisis a nivel global que nos permitan profundizar el vinculo entre el crimen organizado, sus prácticas y la violencia contra las mujeres en ese contexto según lo señalara la CIDH en su informe sobre Impacto del Crimen Organizado

en las Mujeres, Niñas y Adolescentes presentado en agosto de este año. Hablamos de trata, narcotráfico, violencia etc. Fenómeno que como se dijo, crece y se expande en contextos de corrupción y debilitamiento institucional.

El propósito de esta presentación es aportar un marco de reflexión que posibilite la actuación de los principios y mecanismos de derechos humanos y el enfoque de género en las estrategias y políticas públicas de integridad y anti corrupción que a futuro encare el país.

## **GÉNERO Y DDHH EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCION**

Para aproximarnos a las ventajas que puede aportar la incorporación del enfoque de género basado en derechos humanos en las estrategias de lucha contra la corrupción, intentare: 1) precisar qué se entiende por enfoque basado en derechos humanos, 2) conceptualizar la noción de enfoque de género y 3) por último, tratar de fundamentar acerca de la importancia de adoptar el enfoque de género basado en DDHH en la lucha contra la corrupción.

En relación al primer punto, **ENFOQUE BASADO EN DDHH** se requieren algunas precisiones o puntos de partida que en mi opinión son básicas:

- Reconocer el impacto negativo que tiene la corrupción en derechos humanos
- La importancia de la aplicación de los principios de derechos humanos en la lucha contra la corrupción
- La necesidad de respetar los derechos humanos en cualquier estrategia que se lleve a cabo frente a la corrupción, aun sabiendo que no todo acto de corrupción necesariamente supone una violación de DDHH.

Los mecanismos internacionales de derechos humanos, incluido el Consejo de Derechos Humanos, han prestado cada vez más atención al impacto negativo de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos y han hecho numerosas recomendaciones a los Estados miembros con el objetivo de prevenir y suprimir la corrupción.

En la Declaración política adoptada en el período extraordinario de sesiones de 2021 de la Asamblea General de las Naciones Unidas contra la corrupción titulada "**Nuestro compromiso común de abordar eficazmente los retos y aplicar medidas para prevenir y combatir la corrupción y fortalecer la cooperación internacional**", los Estados miembros expresaron su preocupación "por el impacto negativo que todas las formas de corrupción, incluida la solicitud de ventajas indebidas, que pueden tener en el acceso a los servicios básicos y en el disfrute de todos los derechos humanos, y reconocen que pueden exacerbar la pobreza y la desigualdad afectando de manera desproporcionada a las personas más desfavorecidas de la sociedad...".

En Uruguay esta perspectiva de análisis en el combate a la corrupción es incipiente, si bien el mundo viene avanzando en esta dirección al menos desde 2003.

La referencia al año 2003 tiene relación directa con la adopción de la Declaración de Entendimiento común de las Naciones Unidas sobre los enfoques basados en derechos humanos en materia de cooperación para el desarrollo por parte del Grupo de Desarrollo de la ONU. Entre los puntos de la Declaración vale e la pena destacar:

- Los DDHH se sitúan en el centro de toda política, programa, proyectos y/o intervención que se lleve a cabo,
- Las normas y principios recogidos en declaraciones, convenios, tratados, e instrumentos internacionales de DDHH deben orientar todas las acciones,
- La importancia del empoderamiento y el desarrollo de capacidades de todas las personas sin discriminación de ningún tipo para que puedan exigir sus derechos, de los titulares de las obligaciones para que las cumplan (poderes públicos) y titulares de responsabilidades para que apoyen estos procesos (actores privados, ej. empresas, ONGs, medios de comunicación etc.).

Si bien estos principios refieren a la cooperación para el desarrollo la experiencia comparada da cuenta de que cada vez mas se apuesta a su integración efectiva en las políticas públicas de los Estados.

Si esta perspectiva de análisis de la corrupción prácticamente no ha sido desarrollada aun en Uruguay, el **ENFOQUE DE GENERO** directamente aun no ha sido adoptado ni en la normativa ni en las políticas públicas relacionadas con el combate a la corrupción.

También es justo reconocer que la cuestión de genero vinculada a la corrupción se ha analizado poco y los análisis existentes son bastante recientes a nivel internacional.

El Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer (CEDAW) menciona en su Recomendación General No 33, la necesidad de que los Estados “aborden la corrupción en los sistemas de justicia como un elemento importante para eliminar la discriminación contra la mujer en el acceso a la Justicia”

Tal como lo han señalado en forma clara organismos como el PNUD o el UNIFEM (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la mujer), una buena gobernanza sensible al genero debe asegurar que los recursos se inviertan de un modo efectivo y eficiente en servicios públicos a los que se pueda acceder en igualdad de condiciones, reduzcan la corrupción (en particular la extorsión sexual) y prevenga abusos en los derechos humanos de las mujeres. En una palabra: promover la igualdad de genero y la gobernabilidad democrática.

Por su parte la OEA, a través del COMPROMISO DE LIMA sobre la Gobernabilidad Democrática frente a la Corrupción suscrito en la VIII Cumbre de las Américas (2018), refleja un avance en el reconocimiento del papel de las mujeres en lo atinente a la corrupción:

*7.- promover la equidad e igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como objetivo transversal de nuestras políticas anticorrupción, mediante un grupo de trabajo sobre liderazgo y empoderamiento de las mujeres que activamente promueva la colaboración entre instituciones interamericanas y la sinergia con otras agencias internacionales.*

Pero como lo mencionaba anteriormente, los análisis que se han realizado se han centrado fundamentalmente en identificar las relaciones causales y consecuencias entre el género y la corrupción. Con miradas que parten de una perspectiva esencialista (que más que esencialista diría que es reduccionista) consistente en determinar si las mujeres somos mas o menos corruptas que los hombres y por qué, hasta llegar a una mirada mas integral que apunte a determinar los efectos diferenciados de la corrupción sobre ellas.

Sostener que las mujeres somos menos corruptas que los hombres, por razones psicológicas o morales constituye una aproximación al tema que reproduce estereotipos sociales, no aborda las relaciones de género ni sus impactos diferenciados y mucho menos, sus causas estructurales.

Lo que sí es claro es que al menos en los últimos 30 años existen estudios que demuestran que las mujeres, así como otros grupos vulnerabilizados víctimas de discriminación (poblaciones indígenas, minorías étnicas y sexuales, migrantes etc.), sufren la corrupción de manera diferenciada.

De acuerdo a los estudios relevados para esta presentación el impacto diferenciado de la corrupción en las mujeres se refleja más claramente en:

1.- Condiciones de pobreza.

La corrupción afecta mucho más a quienes viven en condiciones de pobreza, donde mujeres y niños representan la mayor proporción

2.- Desigualdad tanto desde el punto de vista material como en materia de relaciones de poder

3.- Persistencia del déficit en la participación pública y política de las mujeres

4.- Discriminación. La corrupción es en sí misma una forma de discriminación. Ya en 2010 Transparencia Internacional señalaba que “las mujeres soportan la carga más severa de la corrupción porque son las principales usuarias de los servicios públicos (salud y educación) y dependen más de la prestación de estos servicios, tienen un acceso más bajo a recursos, están más excluidas de la toma de decisiones y ven sus derechos desprotegidos

5.- Vulnerabilidades derivadas de su género que las exponen a situaciones de abuso, extorsión y explotación sexual.

Sobre este punto quiero detenerme.

Un reciente trabajo de la Asociación Internacional de Mujeres Juezas y Transparencia Internacional entre otras organizaciones sociales, ha puesto un foco en la corrupción sexual (o **SEXTORSIÓN**) como una forma de corrupción que afecta gravemente a las mujeres.

La sextorsión es el abuso de poder que se ejerce para obtener un beneficio o ventaja sexual. Es la forma de corrupción en la que el sexo, en lugar del dinero, es la forma de pago (definición formulada por la Asociación Internacional de Mujeres Juezas en 2017), basada generalmente en relaciones de dependencia por parte de las víctimas y una asimetría de poder.

Una investigación del Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional de 2019 da cuenta, a partir de una encuesta llevada a cabo en 18 países de América Latina y el Caribe que una de cada 5 personas encuestadas declara haber experimentado extorsión sexual al acceder a servicios públicos, o bien conoce a alguien que ha pasado por esa situación.

Paradójicamente, esta grave forma de corrupción parece no generar el mismo rechazo que la gran corrupción. Existe cierto consenso a nivel de expertas en el sentido de que la sextorsión es un fenómeno invisibilizado. Yo agregaría “naturalizado” (por aquello de “siempre paso), cuyo resultado final termina siendo la impunidad.

Se trata tanto de una forma de abuso sexual como una forma de corrupción, lo cual determina a mi modo de ver que la sextorsión se ubica en el punto de convergencia de la normativa tanto en materia de combate a la corrupción como en la lucha contra la violencia basada en género.

Existen pocos ejemplos de legislación dedicada a la tipificación de la sextorsión como delito, lo que significa que, en la mayoría de los países, se recurre a la legislación anticorrupción o a la legislación contra la violencia de género para investigar y perseguir este delito.

En Europa, por ejemplo, según la opinión del programa de la Unión Europea EUROsocial+, las leyes vigentes no estarían ofreciendo respuestas integrales para la sextorsión, por lo que recomienda avanzar hacia una mejor tipificación de estos delitos. Como consecuencia de esta visión se insiste en la pertinencia de elaborar una Ley Modelo para la tipificación de la sextorsión a través de instancias regionales como el PARLATINO o la OEA a fin de promover una lucha más eficaz contra este delito.

En el ámbito latinoamericano cabe destacar que el 6 de mayo de 2022 se llevó a cabo la Reunión de la Comisión de Igualdad de Género, Niñez y Juventud del Parlamento Latinoamericano y Caribeño. Entre Los acuerdos alcanzados en dicho encuentro se destaca la decisión de Solicitar a ONU Mujeres información de legislación referente a los temas de corrupción sexual y sextorsión, casuística, regulación existente y propuesta de regulación, lo cual revela la importancia asignada a esta problemática en la agenda del PARLATINO.

En países como India el delito de sextorsión ya está definido como tal en la legislación penal. En otros, es el caso de Perú, Chile o Brasil existen proyectos de ley presentados en los respectivos órganos legislativos.

La referencia a estas experiencias da cuenta de la centralidad que va adquiriendo la penalización como medio para combatir la sextorsión a nivel global. Dicho esto, más allá de la polémica que seguramente habrá plantearse en términos de dogmática penal, específicamente en torno a la posibilidad de tipificarla o no como delito.

A esta altura de la presentación Uds. se estarán preguntando ¿Qué aportan la perspectiva de DDHH y el enfoque de género en la lucha contra la corrupción?

Adoptar un enfoque de DDHH supondría poner a disposición de las políticas anti corrupción el marco normativo sobre DDHH junto a las obligaciones de la administración integrando los principios de igualdad y no discriminación, interconexión de los derechos, participación e inclusión, rendición de cuentas y transparencia. Esto sin perder de vista principios fundamentales la libertad de expresión y opinión, libertad de asociación, libertad de prensa, entre otros. A fin de cuentas, el fortalecimiento de los DDHH constituye en si mismo una herramienta importante para la prevención contra la corrupción.

La Convención establece en su artículo 5 referido a las Políticas y prácticas de prevención de la corrupción la necesidad de que cada Estado Parte evalúe periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes a fin de determinar si son adecuados para combatir la corrupción.



Intentando avanzar más allá de la compleja coyuntura en materia de corrupción, es claro desde mi punto de vista que se imponen cambios. Para enfocar la cuestión en el objeto de esta presentación y en base a las apreciaciones en relación al enfoque de género en las estrategias anti corrupción hay que comenzar a reflexionar en torno a algunas ideas:

- 1.- ampliar el concepto de corrupción de modo tal que se reconozcan expresamente otros tipos de corrupción, como la sextorsión y la trata de personas.
- 2.- transversalizar la política de género en las políticas anti corrupción, de integridad y transparencia
- 3.- generar mecanismos de denuncia de la corrupción sensibles al genero
- 3.- combinar estrategias de combate a la corrupción con compromisos tendientes a eliminar la discriminación contra la mujer y la desigualdad de género
- 4.- fomentar la participación de las mujeres en los ámbitos de toma de decisiones políticas
- 5.- generar instrumentos de medición de la corrupción mas equitativos ya que ninguno de los mas conocidos o usados, incorporan la dimensión de genero de la corrupción. Es el caso por ej. del Índice de percepción de Transparencia Internacional que basa sus conclusiones en base a datos que recogen entre expertos, jercas públicos o referentes del ámbito empresarial. A la hora de evaluar hay que incluir a personas de otras clases socio económicas, provenientes no solo de las ciudades sino también del campo.
- 6.- Desagregar datos que permitan medir el impacto diferencial sobre las mujeres y otros grupos sociales a fin de poder determinar, si fuere necesario, políticas diferenciadas.
- 7.- Asegurar la participación de las mujeres en la planificación y en los procesos de monitoreo de las políticas anticorrupción.

Para culminar esta exposición corresponde enfatizar la necesidad de impulsar la reflexión colectiva, que no solo incluya al Estado, para la construcción de una agenda en pro de la probidad en el ámbito publico y privado que incorpore estas visiones. Sin prisa, pero sin pausa y sobre todo, sin improvisaciones. Sin perder de vista que normalizar la corrupción puede terminar corrompiendo la democracia.