

El de la Control Corrupción en el Mercosur

Memoria del Primer Encuentro de
Órganos Superiores de Control
de la Corrupción en el Mercosur

27 de Abril de 2012
Montevideo, Uruguay



Junta de Transparencia y Ética Pública
República Oriental del Uruguay

Diciembre, 2012



El de la **Control** **Corrupción** en el **Mercosur**

Memoria del Primer Encuentro de
Órganos Superiores de Control
de la Corrupción en el Mercosur

27 de Abril de 2012
Montevideo, Uruguay



Junta de Transparencia y Ética Pública
República Oriental del Uruguay

Diciembre, 2012

Rincón 528 – Piso 8°

C.P.: 11.000

Montevideo – Uruguay

Tel.: 2917 0407

Fax; 2917 0407 Int. 215

secretaria@jutep.gub.uy

Junta de Transparencia y Ética Pública

El control de la corrupción en el Mercosur / Memoria del Primer Encuentro de Órganos Superiores de Control de la Corrupción en el Mercosur, Montevideo, Uruguay, 27 de Abril de 2012.

Montevideo: Junta de Transparencia y Ética Pública, 2012

ISBN: 978-9974-7678-4-3

SISTEMAS ANTICORRUPCIÓN / TRANSPARENCIA / CONTROL DE LA CORRUPCIÓN

Las posiciones de los autores de este libro no reflejan necesariamente los puntos de vista oficiales de la JUTEP ni del gobierno de la República Oriental del Uruguay. Los términos empleados, así como la presentación de datos, no implican ninguna toma de posición de la Junta sobre el estatus jurídico de tal o cual país, territorio, ciudad o región, sobre sus autoridades o sobre la delimitación de las fronteras nacionales.

El control de la corrupción en el Mercosur

ISBN: 978-9974-7678-4-3

Editores: Luis Yarzabal y Carla Chiappara

1ª. Edición: diciembre de 2012

Digitalizado en DIGITALGRAF

Montevideo, Uruguay



Junta de Transparencia y Ética Pública
República Oriental del Uruguay

Dr. Luis Yarzábal, Presidente

Dr. José Pedro Montero Traibel, Vicepresidente

Dr. Carlos Soares de Lima, Vocal

Dr. Iván Toledo, Secretario General

*Dr. Rodolfo Becerra, Lic. Rosario Cibils,
Cra. Marta González*, Asesores.

Sras. Teresa Spinelli y Laura Sánchez,
Unidad Administrativo/Financiera.

*Sr. Juan Mancebo, Sra. Julieta Britos,
Sr. Gustavo Di Cesare, Sra. Mónica Infante*,
Unidad de Declaraciones Juradas.

Sra. Marianna Nande, Unidad de Capacitación.

Sr. Sergio Barreiro, Servicios Generales.

Prefacio

Este libro recoge y presenta a los lectores los discursos y las ponencias que se expusieron en el seminario internacional denominado «Primer Encuentro de Órganos Superiores de Control de la Corrupción en el MERCOSUR», organizado por la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) con apoyo financiero del Banco Mundial (BM), que se llevó a cabo en Montevideo el 27 de abril de 2012.

La JUTEP invitó a participar a los organismos de los países miembros, observadores o asociados del Mercosur, que están representados en el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), convocándolos a designar delegados para el encuentro.

Como se puede comprobar en la lectura de esta publicación, se concretó la presencia de representantes de órganos superiores de control de la mayoría de los países, faltando solamente Bolivia debido a circunstancias no controlables que hicieron imposible el traslado de sus representantes.

El objetivo principal, trazado por los organizadores, consistió en intercambiar informaciones y visiones sobre los organismos o sistemas encargados de prevenir, detectar, reprimir o erradicar la corrupción en cada uno de los países participantes, tratando de evaluar los resultados e identificar buenas prácticas pasibles de aplicación en la región.

Para ello, se solicitó a los delegados una breve descripción de los organismos, instituciones, dependencias o unidades dedicadas al control de la corrupción en cada uno de los países, así como una relación sucinta de las políticas que impulsan y los resultados obtenidos, situándolos en sus respectivos contextos.

El análisis de las experiencias, la evaluación de los logros y el estudio detenido de las dificultades enfrentadas por cada país de la región en la lucha contra la corrupción, fueron objeto de reflexión y debate en el grupo de especialistas y gestores reunidos en el evento.

Como resultado preliminar de ese proceso, los participantes concluyeron que sería conveniente promover la realización periódica de este tipo de eventos; destinándolos a estudiar, en cada oportunidad, los problemas identificados por los organismos a los cuales los respectivos Estados han encargado la misión de reducir el daño causado por la corrupción a las sociedades, a través de impactos sobre la gobernabilidad y el desarrollo humano sostenible.

Los representantes de los Órganos de Control presentes en este Primer Encuentro acordaron promover ante sus respectivos gobiernos la realización anual de encuentros similares, dedicando cada uno de ellos al tratamiento de un tema prioritario y radicando los eventos en forma rotativa en cada uno de los países del Mercosur.

La Junta de Transparencia y Ética Pública de la República Oriental del Uruguay agradece muy

especialmente a la Sra. Lisa Bhansali, Asesora Principal del Banco Mundial en Gobernabilidad y Anticorrupción para América Latina, por el apoyo brindado a este encuentro internacional, sin el cual el evento y esta publicación no hubieran podido llevarse a cabo.

Palabras de apertura

**Palabras del
Dr. Ricardo Ehrlich**

Dr. Ricardo Ehrlich

Ministro de Educación y Cultura
Uruguay.

Sr. Presidente de la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP)
integrantes de la JUTEP,
representante del Banco Mundial,
Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay,
miembros de la Suprema Corte de Justicia,
Sr. Fiscal de Corte,
autoridades de Uruguay y de países hermanos:

Es un gran honor compartir con ustedes la apertura de este «Primer Encuentro de Órganos Superiores de Control de la Corrupción en el Mercosur».

Tal vez, para las personas del exterior, es necesario señalar porqué la participación de un Ministro de Educación y Cultura en un encuentro de este tipo. La razón que lo explica es que la Junta de Transparencia y Ética Pública, en tanto órgano de control superior de la corrupción, posee total independencia técnica, pero se vincula con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación y Cultura a los efectos de contar con el apoyo administrativo y presupuestal necesario para su funcionamiento.

Este Primer Encuentro es de gran trascendencia dado que fortalece la construcción regional. Asimismo, la materia que convoca —la lucha contra la corrupción—, es de primera importancia. Sin duda el crear condiciones de seguridad jurídica y transparencia es absolutamente significativo para cada uno de nuestros países. La seguridad jurídica y las garantías para los ciudadanos implican la construcción de contextos de confianza. En este sentido, la transparencia fortalece los lazos de convivencia y expansión de los espacios de libertad en una sociedad. Crear confianza, fortalecer la seguridad jurídica, defender las garantías de los ciudadanos supone abrir ventanas gubernamentales, expandir espacios de libertad y, al mismo tiempo, fortalecer las capacidades de los Estados.

También es importante conocer la dedicación que en cada uno de los países se le asigna a esta tarea. Siempre es relevante tener un espacio para compartir, intercambiar buenas prácticas y poder aunar las acciones futuras. Pero compartir un espacio a nivel de un proceso de integración regional como el Mercosur tiene una significación mayor. Por otra parte, la construcción del ámbito normativo a nivel regional es fundamental si consideramos que este espacio, junto con el territorio, con la cultura de una población, constituyen los pilares de los sentidos de pertenencia. A su vez, fortalecer los elementos que configuran la construcción jurídica regional, robustece notablemente la construcción regional.

Por todo esto es que desde el Ministerio a mi cargo se destaca esta iniciativa, esperando que este Primer Encuentro sea realmente muy fecundo y abra el camino para avanzar juntos en esta

dirección.

**Palabras del
Dr. Luis Almagro**

Dr. Luis Almagro

Ministro de Relaciones Exteriores
Uruguay.

Bienvenidos al «Primer Encuentro de Órganos Superiores de Control de la Corrupción en el Mercosur».

Este es uno de los encuentros más importantes en el sentido de identificar instituciones y de definir jurisdiccionalidades y juricidad en el Mercosur. La construcción del espacio de integración es esencial para fortalecer el trabajo en este ámbito y generar las mejores formas de gestión. Si analizamos aquellas cosas que brinda Uruguay: certeza jurídica y fortaleza institucional, notaremos que para que funcionen bien deben realizarse en el contexto de la cooperación internacional y en un marco de integración.

Ello es parte esencial de la democracia y de la democratización de nuestra región. Los indicadores de corrupción, las variables que definen certezas jurídicas no son unos indicadores más, son bastiones que contribuyen a la fortaleza de los procesos democráticos, de los programas de gestión, y cualquier proyecto o planificación de mejora de gestión, tiene que tener estas variables en cuenta. Planificación, gestión, control, evaluación, son elementos claves para determinar aquellas cosas que un país debe brindar.

Ahí está la fortaleza del Estado, un Estado que obviamente debe tener sus estructuras abiertas y tiene que permear a la sociedad civil. A su vez, el Estado debe brindar excelentes servicios que hacen a la jurisdiccionalidad, a la juricidad, a la aplicación de la ley, a la certeza jurídica, es decir, a todo aquello que impida que el Estado sea corrupto o corrompible, y apunta a mejorar las instituciones que construimos en nuestros países y en la región.

El intercambio que en el Encuentro se haga es clave para los desarrollos y futuras mejoras en la materia. Las variables de cooperación que encontremos a partir de hoy, también son elementos indispensables. Se complementan con variables sociales porque dan respuesta a intereses del mismo tipo, los cuales confluyen para que la ciudadanía, mediante la plena convicción de transparencia, se beneficie con la seguridad que le dan sus gobernantes.

En este sentido debemos ser abiertos y mejorar la calidad de nuestras instituciones recogiendo las mejores experiencias de cada uno. Y por ello, expreso un reconocimiento especial a este Primer Encuentro, que espero sirva para continuar creciendo y alcanzar estándares de excelencia a nivel mundial, que es a lo que aspiramos definitivamente.

**Palabras de la
Sra. Francesca Recanatini**

Sra. Francesca Recanatini

Especialista Senior de Gobernabilidad
Banco Mundial.

Quiero agradecerle a la Junta de Transparencia y Ética Pública y sobre todo al Dr. Montero Traibel el invitarme a participar de este evento que es muy importante para el Banco Mundial. Y agradecer también la oportunidad de poder intercambiar con colegas de Uruguay y otros países integrantes del Mercosur.

Algunos hemos compartido trabajos sobre este tema. Yo me desempeño en el tema corrupción desde la prevención. No soy abogada pero voy a compartir con ustedes algunas consideraciones respecto a dónde estamos en la lucha contra la corrupción desde un punto de vista global. Lo haré mediante referencias y comentarios sobre alguna de las experiencias internacionales que desde el Banco Mundial estamos estudiando.

La gobernabilidad y la corrupción son muy importantes cuando se piensa en términos de desarrollo y de crecimiento de un país. No se puede hablar de crecimiento y desarrollo sin enfrentar los temas de la gobernabilidad, la calidad de las instituciones y la corrupción.

También es muy importante darse cuenta que la corrupción es algo que puede afectar a todos los actores de un país (ciudadanos, empresarios, funcionarios públicos) de modo diferente. Se habló siempre de la corrupción como un fenómeno homogéneo, con manifestaciones similares todos los países y ahora nos estamos dando cuenta de que eso no es así.

A su vez, es necesario tener información, puesto que sin ella no se puede siquiera empezar a enfrentar este problema. Para comprenderlo es necesario conocer sus mecanismos desde una visión orgánica, involucrando sectores y actores diferentes de cada país o región, como se proponen hacerlo los participantes en este Primer Encuentro de organismos dedicados a su control.

En el control de la corrupción hay avances que se están materializando. De todos modos, debemos abordarlo como un problema heterogéneo partiendo de una clara disposición a fortalecer las instituciones y los esfuerzos de reformas institucionales, a partir de un compromiso político de mediano y largo plazo.

Paralelamente, nos estamos dando cuenta de que hay una brecha en la implementación de las leyes. Muchos de los países donde el Banco está trabajando ahora tienen el marco legal desarrollado, es decir, el marco regulador está, pero no se implementa. Esta brecha crea algunos problemas.

En algunos países de Europa Oriental el pago de sobornos bajó entre el 2005 y el 2012. Esa es, por lo tanto, una situación de corrupción que se está mejorando. Algo diferente sucede cuando hablamos de otros tipos de corrupción. Por ejemplo: la que incide en las licitaciones públicas. En

algunos países podemos ver avances porque el proceso de licitaciones mejoró, se hizo más transparente y hay rendición de cuentas. Pero esto no ocurrió en todos los países por igual. Otro caso: la fragmentación de fondos y recursos públicos, aspecto en el que no hemos podido hacer nada.

Desde que se empezó a hablar abiertamente del tema de la corrupción, entre las organizaciones internacionales se le enfocaba como un problema de solución única. Ahora nos damos cuenta de que es un fenómeno con muchas caras diferentes y que necesita, en consecuencia, soluciones variadas orientadas específicamente a los desafíos de cada país, a sus instituciones, a su capacidad.

En síntesis, cuando hablamos de la corrupción y sus retos necesitamos tener en cuenta que en cada país hay condiciones políticas, institucionales, culturales y de niveles de capacidad que son diferentes, que los tipos de corrupción que padecen son distintos. Por lo tanto, así como el problema es distinto, también deben serlo los recursos disponibles en el momento en que uno empieza a tratar de enfrentarlo.

Debemos tomar en cuenta todos estos elementos a la hora de desarrollar una estrategia contra la corrupción. En este sentido, cada estrategia necesita ser muy específica para el país, para el gobierno local —si se está tratando de hacer algo a nivel local—, y para el momento en que se la está tratando de implementar. El Uruguay de hoy, por ejemplo, no es el Uruguay del 2005, es muy diferente.

Por otra parte, cuando hablamos de luchar contra la corrupción, lo que estamos tratando de hacer es evitar que el fenómeno se instale o se intensifique. Es decir, estamos intentando limitar los márgenes de maniobra de los poderes políticos y económicos, así como de las personas y los actores que participan en la toma de decisiones, procurando que no intenten beneficiarse con el uso indebido de esos poderes. Este es uno de los desafíos más fuertes al que nos enfrentamos.

Cuando se habla de diseñar una estrategia contra la corrupción, primero debemos pensar cuales son las condiciones en que se desarrolla. Por eso este evento es tan importante, porque se propone compartir experiencias de varios países y comprender cuales podrían ser los elementos, las iniciativas, que se pueden introducir o profundizar aprendiendo de la experiencia ajena.

Dado que la implementación de una estrategia contra la corrupción es un proceso de mediano y largo plazo, mientras estamos instrumentándola pueden ocurrir cambios institucionales, políticos y económicos. Esos cambios pueden obligarnos a adaptar la estrategia, a cambiar algunos de los elementos. Por ello, es necesario monitorear lo que se está haciendo y medir si las acciones adoptadas están teniendo impactos positivos o negativos. Disponiendo de esta información se puede adaptar y cambiar la estrategia.

A su vez, a la hora de definir una estrategia, conviene incorporarle una visión de corto plazo porque es difícil implementar este cambio sin el apoyo de los ciudadanos, y la ciudadanía espera cambios en el corto plazo.

Por otra parte, es necesario considerar la sostenibilidad. No es posible mantener en el tiempo políticas de lucha contra la corrupción sin un compromiso político de alto nivel. Podemos promover

iniciativas muy interesantes y bien fundadas, pero sin el compromiso político su implementación es muy difícil. Y los políticos necesitan resultados inmediatos.

En definitiva, se necesita pensar la forma de integrar políticas de corto plazo para que los ciudadanos y los políticos vean los cambios inmediatamente, para que noten los éxitos. Asimismo, para lograr el éxito es indispensable involucrar actores diferentes, no se puede pensar en hacer una estrategia anticorrupción apelando solamente a los funcionarios públicos. Los ciudadanos, los empresarios, la sociedad civil, deben estar involucrados si queremos tener éxito.

Para finalizar, quiero referirme al marco legal. Por mucho tiempo en el Banco Mundial nos enfocamos en desarrollar un marco legal integral para apoyar la lucha contra la corrupción.

Con el fin de determinar la importancia y los efectos de ese marco impulsamos un modelo de evaluación en el cual expertos locales - no expertos internacionales - estimaron la calidad del marco legal y la integralidad de los sistemas en cada país. Después, evaluaron la implementación de ese marco. Los resultados mostraron que muchos de los países que realizaron la evaluación tienen un marco legal de calidad muy alta pero su implementación es limitada, existiendo una “brecha de implementación”. Esta puede deberse a la falta de recursos humanos, entre otras cosas. Más allá de eso, la brecha es un factor que resta eficacia al marco legal referido a la corrupción.

Para resumir:

En la lucha contra la corrupción es importante que las políticas y estrategias sean específicas para cada país, para el tipo de corrupción que se está tratando de resolver y para el momento, porque hay condiciones políticas, institucionales y económicas particulares que, además, son cambiantes.

Es también muy relevante asegurar la sostenibilidad en el mediano y largo plazo, para lo cual es necesario, por un lado, lograr el compromiso político e involucrar en este esfuerzo a los diferentes actores del país, y por otro, promover la capacitación de los ciudadanos, de los funcionarios y, sobre todo, de los jóvenes, porque ellos son los que en el futuro van a continuar este tipo de implementación.

Por último, es imprescindible concebir, implementar y actualizar un marco legal integral que tenga en cuenta las peculiaridades locales, regionales e internacionales de un fenómeno que se ha desplegado ampliamente a escala internacional.

Ponencias

La Oficina Anticorrupción en el sistema de contralor de las actividades estatales argentinas

La Oficina Anticorrupción en el sistema de contralor de las actividades estatales argentinas

Lic. Gerardo Serrano
Director General de Políticas y Transparencia
Oficina Anticorrupción
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Argentina.

A modo de introducción

Todos compartimos la preocupación por los hechos de corrupción que afectan la gestión estatal y sabemos cuanto influyen en la calidad de la democracia. Reconocer la complejidad de las sociedades modernas en términos de gobernabilidad es entender la corrupción dentro del conjunto de los problemas, es comprender las demandas de la sociedad y cómo se produce la relación entre representantes y representados en nuestros sistemas institucionales.

En términos de discurso político, la corrupción es un tema tomado por todos y no puede haber un partido de la corrupción, no puede haber nadie que la defienda. Es más, apelar a la anticorrupción es un elemento fácilmente asimilable en términos de discurso. En tal sentido, en algunos casos se llama anticorrupción a la crítica a problemas de gestión, a opciones políticas, es decir, desplazamos una discusión a un ámbito en el cual no puede haberla. La corrupción no se discute, se castiga y se sanciona.

La ausencia de corrupción no garantiza resultados per se, los resultados tienen que ver con las disposiciones políticas de los grupos gobernantes. Es decir, la distribución más equitativa de los ingresos, el hecho de tomar ciertas opciones por las poblaciones más postergadas, tienen que ser opciones políticas y no podemos atribuir esto a las situaciones de corrupción. Los problemas de pobreza no se resuelven con políticas anticorrupción se resuelven con políticas contra la pobreza ejecutadas como corresponde. Cuando se discute de políticas hay perspectivas distintas, pero la corrupción no se discute, se sanciona y en eso coincidimos todos.

Centrar todas las políticas en términos de políticas anticorrupción es una bandera que revisaría. Sin minimizar la situación o desplazar su importancia, la idea es no permitir que se use la lucha contra la corrupción como un slogan de fácil apropiación.

El sistema de contralor en Argentina

En Argentina hay cuatro organismos a nivel nacional que trabajan -conjuntamente en algunos casos y en forma complementaria en otros -, contra la corrupción, estos son: la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), la Auditoría General de la Nación (AGN), la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y la Oficina Anticorrupción.

La *Oficina Anticorrupción* es una Secretaría de Estado inserta en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, es decir, es un órgano administrativo que forma parte del Poder Ejecutivo. No tiene facultades sancionatorias y se divide en dos áreas: la Dirección de Investigación y la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia.

Además de la Oficina, existe otro órgano dependiente del Poder Ejecutivo que lucha contra la corrupción: la *Sindicatura General de la Nación*, que se encarga de las auditorías internas.

Mientras que la *Auditoría General de la Nación* depende directamente del Congreso y funciona como un auditor externo, es decir, su principal función es asistir técnicamente al Congreso en el control de las cuentas del sector público. La dirige siempre el representante del primer partido opositor. Por otro lado, desde la Procuración de la Nación se controla a todos los fiscales del Poder Judicial y se maneja la *Fiscalía de Investigaciones Administrativas*.

Actualmente, Argentina —junto a otros países de la región— está siendo evaluada por la Cuarta Ronda de MESICIC^[1] y por la sociedad civil. A instancias de la sociedad civil, representantes de los órganos de control de la corrupción fueron interrogados sobre la coordinación de las políticas y la superposición de tareas.

En algunos casos la superposición es buena, porque se controlaría en forma cruzada a dos organismos que necesitan ser controlados. Al mismo tiempo los informes de uno pueden ser un punto de partida para el otro. De todos modos, los Estados —particularmente el argentino pero me animo a extenderlo al resto de América Latina—, no son máquinas perfectas porque la construcción de instituciones no son el resultado de científicos políticos que definen la mejor ingeniería estatal, sino responde a situaciones en las cuales los distintos partidos y las facciones internas de los partidos van construyendo y ganando espacios.

En síntesis, debemos ser cuidadosos y muy críticos, no podemos considerar que las construcciones institucionales son el fruto de la producción técnica aséptica. En tal sentido, en esta descripción institucional general del sistema de contralor que existe en Argentina se pueden encontrar mecanismos para mejorar el sistema de complementación. Más allá de las observaciones que se le pueden hacer, funciona razonablemente bien.

La Oficina Anticorrupción: un caso concreto

La Oficina Anticorrupción tiene facultades de investigación y la capacidad para denunciar a los funcionarios o a las instituciones ante la justicia. Asimismo tiene la facultad de constituirse en querellante en aquellas causas en las que su magnitud, su importancia institucional, lo amerite.

Hoy en día, la Oficina es querellante en 42 causas ante la justicia y trabaja casi a la par de los fiscales impulsándolas. Asimismo, tiene muchas investigaciones en curso que se ocupan de los funcionarios que están en actividad. La política que se adoptó es no hacer publicidad de las investigaciones, disponiendo que sean reservadas. Sobre este aspecto, hay muchas opiniones respecto a qué es lo mejor.

Muchas veces, las organizaciones de la sociedad civil cuestionan la reserva. Dicen que no pueden avalar lo que desde la Oficina se hace porque no existe publicidad de las acciones. Preguntan: ¿por qué no decir que denunciaron ante la justicia a tal funcionario?, ¿por qué no decir que están siendo parte querellante en tal juicio?

Y ahí nos encontramos con el poder de lo mediático, el papel que tiene hoy en nuestras sociedades y el tema de los valores democráticos. Además, nos lleva a analizar por dónde circulan las discusiones y qué significa informar. Es un problema serio encontrar la forma en que se publicita sobre lo que se hace para que la población conozca y haga sus propias lecturas.

Todo lo que se hace desde la Oficina está colgado en Internet, hay acceso, el problema está cuando esa información es aburrida. Nadie lee el sitio oficial, la gente tiene contacto con la acción estatal a partir de lo que se dice en los medios masivos, desde allí se crea significación. Lamentablemente en ello hay ciertas distorsiones que hacen que se adopte como política el no hacer publicidad.

Menos aún publicidad personal, es decir, que se identifique a las personas que están llevando adelante la lucha contra la corrupción, porque de ahí a construir una carrera política hay un paso muy cercano. Porque la lucha contra la corrupción termina siendo una suerte de plataforma para ciertas apetencias personales.

Como vimos hasta ahora, la Oficina cumple una función punitiva. Pero también cumple una función preventiva: establecer cada vez más canales, instancias, procedimientos, mecanismos, a los fines de prevenir los hechos de corrupción. En ese sentido, desde la Oficina se desarrollan un conjunto de actividades que muy sucintamente describiré a continuación.

La realización de una campaña dentro del sistema educativo como forma de construir en valores es una de las actividades. Esta campaña se basa en un diagnóstico sobre el funcionamiento de la sociedad argentina, que demuestra que los argentinos reconocen la existencia de la ley pero tienen una suerte de desprecio acerca de su cumplimiento. En el caso de la sociedad argentina el ser “vivo”, es conocer los atajos, es conocer las formas de burlar los procedimientos, las normas.

Desde la Oficina se elaboraron una serie de materiales dirigidos a los jóvenes para ser utilizados en el sistema educativo. Con estos materiales se trabaja la importancia de apegarse al cumplimiento estricto de la ley. La idea es mostrar, tratar de hacer evidentes las dificultades y los inconvenientes que deberá enfrentar cualquier grupo que viole las normas que sus propios integrantes se dan. Esta actividad se realiza en colaboración con el Ministerio de Educación.

Pero así como se aborda el tema desde el sistema educativo, también se lo hace desde las compras y contrataciones. La Oficina no tiene autoridad en la parte de contrataciones en el Estado nacional, pero sí tiene un área que propicia la incorporación de instancias más transparentes en los procesos licitatorios. Se trabaja en colaboración con todas aquellas agencias que convocan la asistencia de los técnicos de la Oficina.

Dado que Argentina es un país federal, la Oficina solamente tiene competencia a nivel de la

Administración Pública Nacional. Por esta razón, en el ámbito provincial, municipal, la Oficina no tiene injerencia, el trabajo se realiza sobre la base de convenios y las obligaciones en términos de las Convenciones Internacionales.

También llevamos adelante un sistema de capacitación mediante cursos a distancia. Los cursos son, particularmente, sobre Ética Pública y se basan en la Ley de Ética Pública que data de 1999. Apuntan fundamentalmente a estimular el conocimiento de los principios éticos y a promover una conducta acorde con ellos en el ejercicio de la función pública. Además, se han implementado cursos ad hoc con muy buenas evaluaciones.

Otro elemento para destacar es la actividad con el sector privado empresarial. Tenemos algunas iniciativas que incluyen a este sector porque es necesario involucrar a todos los actores de la sociedad. En función de ello, desde la Oficina iniciamos los primeros diálogos con el fin de ajustar algunos aspectos legislativos, incorporar legislación de punta. Pero esto no lo podemos hacer solos desde el Ejecutivo, sino que requiere una discusión en el Parlamento y que tenga los mayores niveles de consenso posible.

El sistema de Declaraciones Juradas de los funcionarios públicos es una de las actividades más importantes. La Oficina administra el Sistema Integral de Declaraciones Juradas de Funcionarios y Empleados Públicos a nivel nacional. Las Declaraciones Juradas son públicas, tienen algunos datos que son privados, pero la gran mayoría y los más importantes son de carácter público, cualquier ciudadano puede solicitar la Declaración Jurada de cualquier funcionario y a las 72 horas la tiene.

Las estadísticas demuestran que en un 90 % las Declaraciones son solicitadas por el periodismo. Lamentablemente, esta información se difunde con mucho amarillismo y no se la utiliza como debe ser: para rendir cuentas. Lo destacable es que esta práctica, que hace 15 años parecía imposible de adoptar, está funcionando bastante bien.

Tenemos muchas cosas para aprender de los otros países, mirar en el otro cómo se aplicaron determinadas acciones y analizar en qué medida es válido para nosotros. Como MERCOSUR deberíamos avocarnos a trabajar en las actividades comunes para ver qué estándares estamos aplicando, ver cómo podemos mejorarlos y aprender los unos de los otros.

La Contraloría General de la Unión y la consolidación del Estado de Derecho en Brasil

La Contraloría General de la Unión y la consolidación del Estado de Derecho en Brasil

Dr. José Eduardo Romao
Jefe de la Auditoría General de la Unión
Brasil.

Introducción

El objetivo de este artículo es presentar la experiencia brasileña, los desafíos, los avances, como forma de contribuir para fortalecer la lucha contra la corrupción en Latinoamérica.

En este sentido, voy a presentar la experiencia de la Contraloría General de la Unión (CGN), analizando sus vínculos con la consolidación del Estado democrático de derecho. Este vínculo es indispensable para la comprensión de lo que hace el control interno y en especial de la CGN en este momento.

La Constitución de 1978 establece que el poder emana del pueblo, pero esta es la primera vez en la historia de Brasil en la que el poder es ejercido por el pueblo. Para contribuir con ese ejercicio, el desafío mayor consiste, por una parte, en aumentar la efectividad de los servicios públicos y las políticas dirigidas a la población que necesita de ellas y, por otra, en implementar mecanismos, herramientas de control, que no solo promueven la lucha contra la corrupción sino que también aumentan la participación social. Es importante hacerlo con la participación, con el apoyo de la sociedad. Y así se establecen también desafíos respecto al control interno, al control de los actos de administración.

Como señalé, la Constitución se promulgó en 1978 pero recién en el 2000 se comienzan a producir leyes de regulación que delimitan la lucha contra la corrupción. En el 2000 se establece la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) y recién desde el 2004 la divulgación de información se apoya sobre lo que hace la Administración Pública a través del Portal de Transparencia. Estas leyes rigen en el ámbito federal, no en los Estados, provincias y municipios porque Brasil es un Estado federal.

A su vez, se ha avanzado en la creación de leyes complementarias para facilitar una mejor verificación de los gastos públicos, no solo para estimar la eficiencia y eficacia de los servicios, sino también para contribuir a generar políticas de servicios que respondan a las necesidades de la población, que contribuyan en alguna medida con la disminución de la pobreza, que mejoren el acceso a la educación y a servicios de salud de calidad.

Cabe destacar que en el 2011, a diferencia de la mayoría de los países de América Latina, Brasil publicó una Ley de Acceso Público de Informaciones. La implementación estuvo a cargo de la CGU. Además, armó un Plan de Acción Nacional del Gobierno Abierto. Esta iniciativa se trabajó en conjunto entre Brasil y Estados Unidos, y ahora la integran más de 53 países. De ese modo Brasil busca identificar y abordar los problemas comunes junto con otros países, en especial del

La Contraloría General de la Nación

En Brasil existen órganos de control externos que tienen independencia del Poder Ejecutivo y que están fuera de él. Dos ejemplos de ello son: el Tribunal de Cuentas de la Unión, que es un órgano vinculado al Parlamento y cuya función es examinar las cuentas, aprobar y decidir sobre ellas; y un Ministerio Público, órgano autónomo independiente, que aunque se vincula al Poder Ejecutivo, no tiene subordinación y cuenta con autonomía de presupuesto y administrativa, entre otras.

La CGU, sin embargo, es un órgano de control interno. Cumple cuatro funciones específicas: auditoría, corrección, defensoría y prevención. Para cumplir con estas cuatro funciones se divide el trabajo en cuatro oficinas que están a cargo cada una de un secretario.[\[2\]](#)

La Auditoría General de la Unión, donde me desempeño como jefe, desarrolla las funciones de auditoría y fiscalización. Son acciones evaluadoras que tienen por objeto verificar el cumplimiento, atender los resultados en políticas de servicios públicos y realizar acciones punitivas cuando existe corrupción o cualquier tipo de ilegalidades realizadas en la práctica de actos administrativos por un funcionario público.

La corrección es una de las áreas de actuación fundamental de la CGU y consiste en las actividades relacionadas con la investigación de posibles irregularidades cometidas por servidores públicos y la aplicación de las debidas penalidades.

La Defensoría tiene la obligación de promover el control social y la transparencia pasiva, atendiendo solicitudes por acceso a la información y reclamos. Atiende solicitudes que no se caracterizan como ilegalidades, pero que están relacionadas con la ineficiencia o insatisfacción del servicio. Actos como la mala atención de un médico en un centro de salud o de un abogado en una procuraduría, aún cuando no se caractericen como una irregularidad; la falta de respeto, de buen trato, de cordialidad, pueden generar un reclamo en la Defensoría para mejorar ese servicio.

Por último, las acciones preventivas: transparencia activa, capacitación, educación y acompañamiento a través de diversos instrumentos. No basta ejercer o promover actividades de control, el combate a la corrupción por sí solo no resuelve los problemas fundamentales que vivimos, por esa razón este órgano de contralor en Brasil articula actividades en las que se anticipa a la corrupción, busca, piensa los medios para prevenirlos.

Organigrama

La CGU se enmarca en la órbita de la Presidencia de la República. La dirige un Ministro, jefe de la Contraloría, vinculado al Ministro hay un Consejo de Transparencia Pública. El Consejo es un órgano colegiado y consultivo que tiene la finalidad de sugerir y debatir medidas de perfeccionamiento de los métodos y sistemas de control, aumentar la transparencia en la gestión de la administración pública y delinear estrategias de combate a la corrupción y a la impunidad. Tiene el propósito de incorporar en sus decisiones a la sociedad civil, en este sentido, al colegiado lo

componen 10 órganos públicos y 10 representantes de la sociedad civil.

Como se estableció anteriormente, la CGU rige en el ámbito federal. Es necesario destacar que en cada provincia de Brasil, los 26 estados, cuentan con un órgano regional, con una contraloría regional.

Esos órganos actúan en cada Estado y la CGU verifica, fiscaliza, el gasto del dinero público. Ella acompaña, sigue el rastro del dinero público del Estado; por convenios, o fondos obligatorios para los estados, las provincias y los municipios. Es lógico que exista la fiscalización regional.

En todos los países existen auditorías regionales y un número de funcionarios públicos trabajando en ellas. En Brasil hay unos 2.000 funcionarios vinculados directamente al control, la mayor parte de estos funcionarios están dedicados a la coordinación de actividades de auditoría y fiscalización. Un número menor trabaja en la Defensoría, apenas un 5 % de estos funcionarios.

Articulación interinstitucional

¿Qué mecanismos usa la CGU para vincularse a otros órganos y entrelazar sus atribuciones?

Fue a partir del 2003 que la CGU ganó relevancia en el perfeccionamiento de la gestión y estableció vínculos, relaciones con otros órganos de fiscalización y de gestión estatal.

La CGU es considerada como un órgano policial que llega para sancionar, pero no es esa la razón de su existencia, es un órgano de orientación que está al lado del sector público porque es un órgano de control interno. Por lo tanto, la relación más directa, más fina, debe estar directamente vinculada con los ministerios.

¿Por qué con los ministerios? Porque por definición hay un nivel de control primario, que debe ser ejercido por los gestores públicos de cada ministerio. Y cada secretaría debe tener un servicio específico. Actualmente, en el marco de nuestra relación con la Cámara de Senadores, apoyamos a una comisión parlamentaria interna que investiga hechos de corrupción. La CGU actúa ofreciendo información complementaria al respecto, respondiendo a sus demandas, movilizándolo en algunos casos a funcionarios para trabajar en conjunto con esas comisiones parlamentarias.

Asimismo, hay una interacción constante con la Policía Federal, la CGU inicia los trabajos de investigación y, por obligación legal, cuando se presume la existencia de un ilícito, se encamina a la Policía Federal y al ministerio público que promueve la investigación, se realiza una acción civil por un lado y una acción penal competente por el otro.

Números y acciones

En Brasil hay 5.564 municipios, es imposible que la CGU esté en todos ellos. Entonces, para realizar el trabajo se desarrolla una metodología que se basa en los indicadores de cumplimiento de metas de educación, en niveles de credibilidad. Se realizan auditorías específicas en las que se gastan más de 6 billones de reales —aproximadamente 8 billones de dólares— en recursos públicos

fiscalizados. Actualmente se gestionan más de 7.700 denuncias que generan acciones de control.

Acciones de control

Se les llama así cuando se realiza un control directo en un Estado para ver qué es lo que está aconteciendo. Para ello se realiza un trabajo de inteligencia, se cruzan datos con la información disponible en la CGU y en los ministerios. Con esta actuación de inteligencia se orienta y se perfecciona la realización de auditorías, ganando en eficiencia. Desde la CGU se orienta, se educa, se entrena, se capacita, a servidores públicos para que realicen mejor su trabajo.

Acciones en el área de corrección

Las medidas de corrección se aplican a los funcionarios públicos. Son sanciones que van desde el retiro del cargo hasta acciones judiciales. Hasta el momento van 3.000 funcionarios públicos destituidos. La destitución se continúa con la acción penal y la acción civil de devolución de recursos desviados.

Acciones en el área de prevención

En Brasil se le está dando cada vez más importancia a la prevención de la corrupción, para ello se está aumentando la transparencia, estimulando el control social y se organizó una gran conferencia nacional para movilizar a todo el país en torno del tema transparencia y combate de la corrupción. En este sentido, se estimuló a la población a participar de investigaciones para combatir la corrupción, participaron más de un millón de personas en diferentes áreas. Este tema fue incluido en la agenda política: el combate a la corrupción es parte de las campañas electorales e integra el debate político.

Como instrumento para mejorar la transparencia se diseñó el Portal de Transparencia. Como una política de inclusión de los ciudadanos se está mejorando el Portal para hacerlo más accesible y se está intentando generar interfaces que tengan en cuenta los intereses de los periodistas, de los estudiantes. El Portal ofrece información sobre empresas sancionadas, sobre los viáticos para viajes que reciben los funcionarios públicos, sobre los recursos del Estado.

Todavía no contamos con herramientas de verificación de la utilidad del Portal y de los accesos. No podemos contabilizar cuántas son las materias, los archivos producidos y divulgados por quienes hacen uso de las informaciones disponibles. Precisamos mejorar la verificación. Hoy tenemos una percepción pero es preciso contabilizar y conocer la utilidad de la transparencia. En Chile han desarrollado herramientas para realizar esta observación con consistencia.

El Portal ha obtenido premios nacionales e internacionales por los estímulos dirigidos al control social. Un ejemplo de ello, es el programa «Ojo vivo en el dinero público», en el que cada persona en cada municipio se vincula a una cuenta, señala cuales son los temas, los recursos o los municipios de su interés, y su ciudad, y obtiene información de ese lugar, sobre el gasto de los servidores públicos, etc. La persona recibe un correo electrónico, en el que se le comunica si hubo

traspaso de recursos en la institución que le interesa. Por ejemplo: si una escuela recibió dinero para comprar alimentos todas las personas de esa ciudad, que entraron al portal y solicitaron información, serán avisadas automáticamente.

En el Portal hay también cursos de educación a distancia. El objetivo de estos cursos es, básicamente, ayudar a la población a entender cómo hacer uso de esas herramientas y cuáles son las exigencias que se pueden realizar sobre los funcionarios públicos. Además, en el Portal se reciben denuncias y todo tipo de manifestaciones. Todavía son pocos los elogios a las gestiones, son más las críticas.

Cabe destacar otra herramienta: el Observatorio de Gastos Públicos. Este Observatorio tiene por objetivo monitorear los caminos que realiza el dinero, es decir, vincula a empresas, consorcios, compradores, vendedores y relaciona datos. De esta forma se compone un mapa de vinculaciones y a partir de ese mapa se inician investigaciones específicas. La Policía Federal —entre otros órganos de control— actúa en caso de que haya desviación de valores. Casos como el de Sangre-suga (desvíos en la compra de medicamentos relacionados a bancos de sangre), fueron descubiertos y sancionados gracias a esta herramienta.

Otra actividad que es interesante destacar es el trabajo del tema con los niños. Se intenta abordar el tema desde una experiencia jocosa. También, desde «Catastro Empresa Pro Ética», se busca que las empresas que operan o que promueven la lucha contra la corrupción, que se comprometen con la ética y la transparencia, difundan sus acciones, se muestren como ejemplo de buenas prácticas. Por el momento tenemos bastante camino recorrido, pero aún queda un largo trecho por recorrer en materia de leyes que dispongan sobre conflictos de intereses y lobby, son espacios propicios para la corrupción y es preciso legislar con más énfasis en esos casos.

Por otro lado, las publicaciones dedicadas al control, al combate de la corrupción y a la transparencia, que se focalizan en la prevención; los estudios de universidades públicas y privadas, ya sean nacionales o extranjeras, que tratan el avance de corrupción, sus causas y formas de combate, son herramientas que aportan.

Finalmente, la promulgación de la Ley de Acceso a la Información es uno de los aportes destacados de la CGU. Se aplica a todos los entes federativos, a todos los poderes —Judicial, Legislativo, Ejecutivo—, al Banco Central, a todos los tribunales, a todos los órganos públicos, a las ONG que reservan recursos públicos, entre otros. La CGU, controlará a la Administración Pública Federal a través del Observatorio que analizará los reclamos que no son atendidos por los distintos órganos.

**Modernización del Estado,
convenciones internacionales y
Ministerio Público: tres ejes del
proceso permanente del combate a la
corrupción en Chile**

Modernización del Estado, convenciones internacionales y Ministerio Público: tres ejes del proceso permanente del combate a la corrupción en Chile

Dra. Marta Herrera Seguel

Directora de la Unidad Anticorrupción de la
Fiscalía Nacional
Ministerio Público
Chile.

Dr. Roberto Morales Peña

Abogado de la Unidad Anticorrupción de la
Fiscalía Nacional
Ministerio Público
Chile.

El presente artículo tiene por objeto dar cuenta del permanente esfuerzo que ha venido realizando Chile en las últimas décadas, con el propósito de adecuar sus procesos de prevención y persecución del fenómeno de la corrupción a las altas exigencias que el mundo globalizado demanda. Para una mejor sistematización dividiremos el trabajo en tres capítulos: 1. referido a la modernización del Estado chileno; 2. a las convenciones internacionales en materia de corrupción y su aporte a la actualización de la normativa legal; y 3. al Ministerio Público como ente persecutor penal y su adecuación estructural a la investigación de delitos de corrupción.

Modernización del Estado

Desde hace muchos años, a lo menos una generación atrás, ha prevalecido entre los chilenos la idea de que en general la administración pública y los funcionarios que trabajan en ella es gente bastante proba, y que los hechos de corrupción siempre han estado circunscritos a grupos aislados de empleados, no constituyendo, de manera alguna, la norma general. Esta percepción se basaba, en parte, en la habitual corrección de sus altas autoridades y en su estilo de vida austero, unido a un bajo número de condenas por delitos de funcionarios obtenidas durante la vigencia del sistema procesal penal inquisitivo. Era un país más pequeño, los estándares de tolerancia a la autoridad eran mayores y los desafíos distintos.

Sin embargo, en los últimos 30 años Chile experimentó profundos cambios económicos y sociales que transformaron a aquella lejana capitania general, de modesto desarrollo y esforzada dignidad, en un país de mediano desarrollo económico y modernas políticas públicas, sin desconocer, en absoluto, los problemas de justicia social aún pendientes.

Durante el régimen militar imperante entre los años 1973-1989, se realizaron profundos cambios que tuvieron por objeto crear una nueva normativa que permitiera la liberalización del funcionamiento del mercado. El país adoptó, en consecuencia, un modelo de desarrollo económico neoliberal que redujo al Estado a aquellas áreas esenciales propias de una concepción clásica liberal, reduciendo su actividad económica a un ámbito eminentemente subsidiario e impulsando

fuertemente la actividad privada a todos los ámbitos empresariales[3], acompañado de una severa restricción de los derechos democráticos. Durante este periodo se vendió un número muy importante de empresas del Estado a privados y no existió un control adecuado de la transparencia y probidad de dichas enajenaciones.

Restablecida y recuperada la democracia en 1990, en el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994), se entendió que la modernización del Estado, los derechos humanos y el control de la corrupción tenían en los países latinoamericanos mucho que ver con su gobernabilidad democrática.

Por ello, se realizaron importantes esfuerzos en la creación de instituciones públicas que restablecieran apoyos en la protección social y en el cuidado del medio ambiente, creándose: el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), el Servicio Nacional de Menores (SENAME), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), la Corporación Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), por una parte, y modernizándose el Servicio de Impuestos Internos (SII), el Fondo Nacional de Salud (FONASA), la Tesorería General de la República y el Registro Civil, entre otros. La realidad demostró que la formulación de políticas públicas, la creación de organismos y la asignación de recursos no eran, por sí solos, garantía de una adecuada gestión ni implementación de los programas, pues también aparecieron algunos casos de corrupción que inquietaron profundamente a la ciudadanía.[4]

Durante el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000), por primera vez, se trabajó en una agenda modernizadora transversal, que apuntaba a la calidad del servicio, transparencia, probidad, gerencia pública y uso de tecnologías de la información. Así nació ChileCompra, el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG) y el proyecto de gobierno electrónico.[5]

Con el objeto de mejorar la infraestructura del país se utilizó el sistema de concesiones, abriendo al sector privado la posibilidad de construir puertos, carreteras, autopistas, etc., lo que implicó licitaciones internacionales por altos montos y largos años. Frente a un aparato estatal reducido para dar respuesta a los nuevos ritmos y fiscalizaciones; surgieron, entonces, los primeros graves casos de corrupción de mayor escala.[6] Como contrapartida se fortalecieron las atribuciones de las Superintendencias y —respondiendo a otro tipo de necesidades pero con un fuerte consenso político de los distintos sectores—, se inició la Reforma Procesal Penal, que permitiría pasar de un anquilosado sistema inquisitivo, con un juez que investiga y sentencia, a un sistema de litigación oral, con fiscales que investigan y jueces que solo juzgan.

En ese marco se creó el Ministerio Público como organismo autónomo y se eligió al Fiscal Nacional como su máxima autoridad. El fiscal es elegido por el primer mandatario de entre una quina propuesta por la Corte Suprema, máximo tribunal de la República y ratificado por al menos dos tercios de la cámara alta. La duración de su cargo es de ocho años y es de carácter inamovible y no reelegible.

Ricardo Lagos (2000-2006) continuó con la senda de las licitaciones públicas y las concesiones a privados como sistema para construir numerosas obras civiles. Se continuó, además, con un programa de mejoramiento de la educación, con el objetivo de ampliar sustancialmente la

cobertura de la escolaridad mediante la construcción de nuevas escuelas y liceos. Dado que había aumentado el número de funcionarios en la Administración Pública, se creó el Servicio de la Alta Dirección Pública (SADP)[\[7\]](#), que permite la elección de los profesionales que serán los altos directivos de los servicios públicos basada en criterios competitivos, objetivos y técnicos. Con esto se intentó evitar el acceso a los cargos públicos por preferencias políticas, careciendo de atributos profesionales para ello. De esta forma, se generó un sistema de funcionarios públicos profesionales que permite que la Administración del Estado no se desmantele con cada cambio de gobierno, lo que resulta propio de los países desarrollados. Así entonces se profesionalizó y modernizó la Administración Pública.

Además, se realizó una reforma a la Constitución que profundizó el sistema democrático, estableciendo la elección directa para todos los integrantes del Senado y eliminando resabios institucionales de la dictadura. Empezaron a aparecer nuevas denuncias por corrupción.

Luego, asumió la presidencia Michelle Bachelet (2007-2010), quien instaló una agenda de probidad, transparencia y modernización. En el gobierno de Bachelet se amplió el alcance del número de empresas incluidas en el Servicio de Alta Dirección Pública y se trabajó en la creación de un órgano autónomo que garantizara el acceso a la información a la ciudadanía, lo que derivó en la Ley n.º 20.285 de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su correlato, el Consejo para la Transparencia, que ha tenido un gran trabajo por los requerimientos de las organizaciones civiles y de los ciudadanos en general.[\[8\]](#)

En el actual gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) se continúan los esfuerzos anteriores pues se entiende que menos corrupción implica, necesariamente, mayor transparencia, mayor participación y mayor modernización del Estado. Este gobierno ha focalizado los avances para combatir la corrupción dentro de la administración, con: a) medidas preventivas realizadas por ChileCompra, el Consejo para la Transparencia y el Servicio Civil; b) medidas de control interno o accountability llevadas a cabo por el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno y la Comisión de Probidad y Transparencia; c) medidas de control externo realizadas por la Contraloría General de la República[\[9\]](#) y c) medidas de carácter represivo de actos de corrupción que corresponden al Ministerio Público, que dirige la investigación de los delitos y sostiene la acción penal, además de dar protección a las víctimas y testigos. En el ámbito legislativo, se encuentra en el Congreso un proyecto de ley de regulación del lobby, un área muy sensible a la corrupción.

Por otra parte, en tiempos recientes, la agenda de cualquiera de los gobiernos anteriores, en los principales temas se debatía entre políticos y tecnócratas, hoy es impensable no tomar en cuenta a un nuevo actor: la sociedad civil organizada, que ha alcanzado altas cuotas de participación e influencia en la agenda pública chilena producto de sus demandas y movilizaciones. Este indicador es novedoso y sitúa a Chile más cerca de países como Uruguay y Argentina, que siempre han tenido una ciudadanía muy activa, y también de países más desarrollados como Estados Unidos, Canadá y los europeos.

Con respecto a la percepción de la corrupción en el país, se ha mantenido durante muchos años como la más baja de América Latina, alcanzando muy buenos resultados en las mediciones internacionales. Sin embargo, los estándares se tornan cada vez más altos y la sociedad civil ha ido,

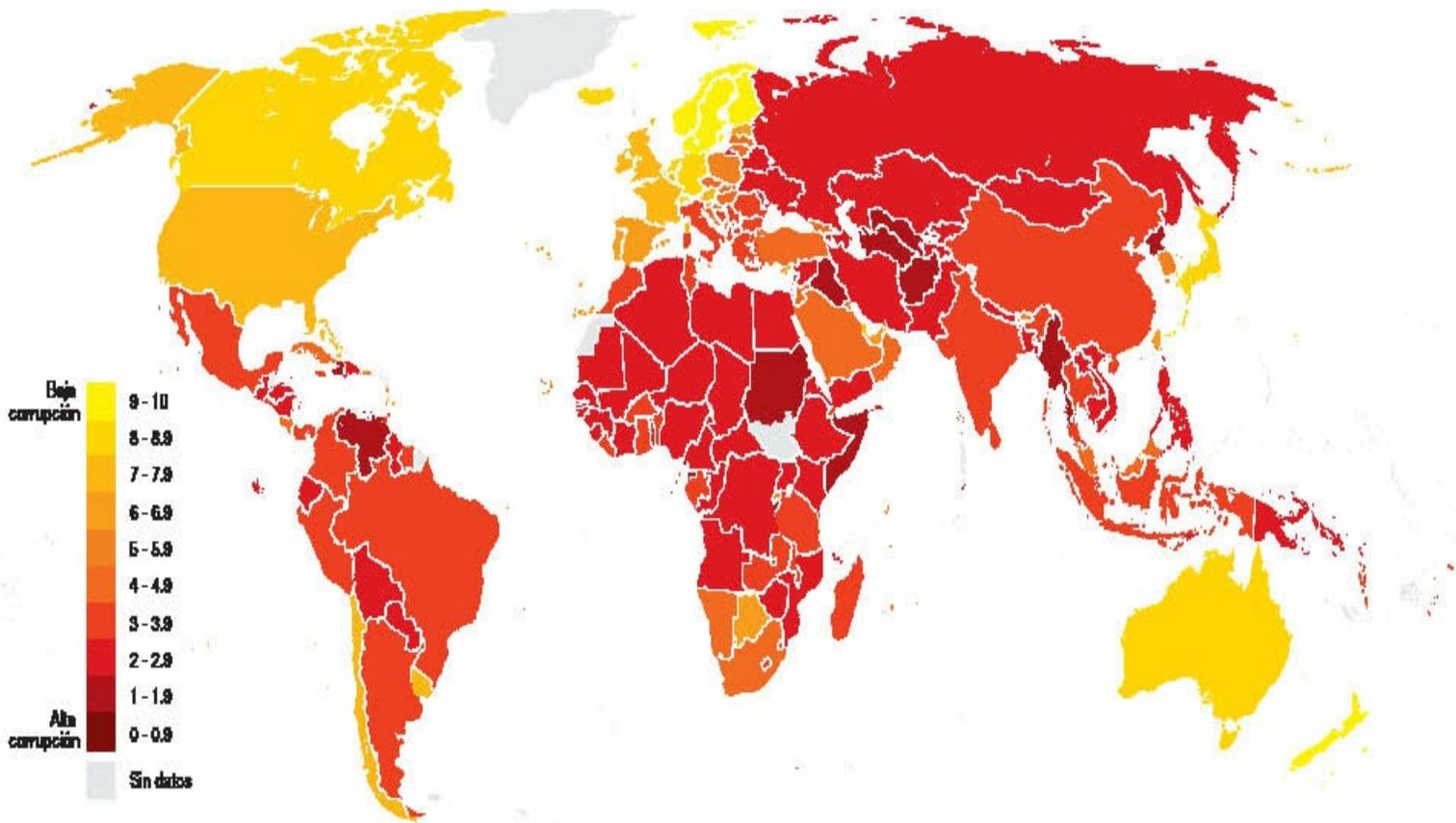
año a año, aumentando su nivel de exigencia respecto de las conductas de las autoridades de la Administración Pública y respecto del comportamiento de los altos ejecutivos del sector privado, en cuyos holdings o conglomerados se han producido las más grandes estafas y abusos en los últimos años.

El informe de Transparencia Internacional del año 2011 sitúa a Chile en el lugar 22 entre 183 países evaluados; el Informe anual sobre competitividad global 2011/2012 que entrega el Foro Económico Mundial (FEM) lo ubica a la cabeza de los países de la región con el lugar 31; y, finalmente, el estudio de la organización The World Justice, que elabora un índice del respeto al Estado de Derecho, coloca a Chile como el mejor evaluado de Latinoamérica ocupando el lugar 20 de 66 países analizados. Estos indicadores, así como otros, entregados por Naciones Unidas y el Banco Mundial, no deben dar la sensación de que el país se encuentra libre de este flagelo, porque es bien sabido que se deben redoblar los esfuerzos para mantenerse en niveles satisfactorios y hay mucho trabajo pendiente en mejorar las auditorías y evaluaciones de las empresas públicas, los métodos de investigación y los recursos técnicos con que cuentan los fiscales del Ministerio Público y los fiscalizadores de la Contraloría General de la República.

Como hemos expuesto anteriormente, la modernización del Estado de Chile implicó una continua adecuación de sus instituciones y de su legislación para la detección y persecución del crimen organizado y del fenómeno de la corrupción. Esto conllevó a realizar reformas estructurales, como la Reforma Procesal Penal que instauró en todo el país el sistema penal acusatorio en forma gradual[10] en el año 2005 y la formación de nuevos actores como el Ministerio Público, los Tribunales de Juicio Oral y los Jueces de Garantía, entre otros. Podemos concluir que el combate a la corrupción en Chile ha sido entendido como un trabajo de largo plazo, multidisciplinario, interinstitucional y permanente.

Lo que hemos pretendido con esta somera descripción de los esfuerzos realizados por los distintos gobiernos desde la recuperación de la democracia, es resaltar que la modernización del Estado y la lucha contra la corrupción constituyen una labor de la mayor envergadura e importancia, y no puede ser obra de un gobierno en particular sino que constituye un trabajo permanente del Estado de Chile. Creemos que esta es una de las principales lecciones que podemos ofrecer a los demás países miembros del MERCOSUR desde la experiencia chilena.

Mapa mundial de la corrupción

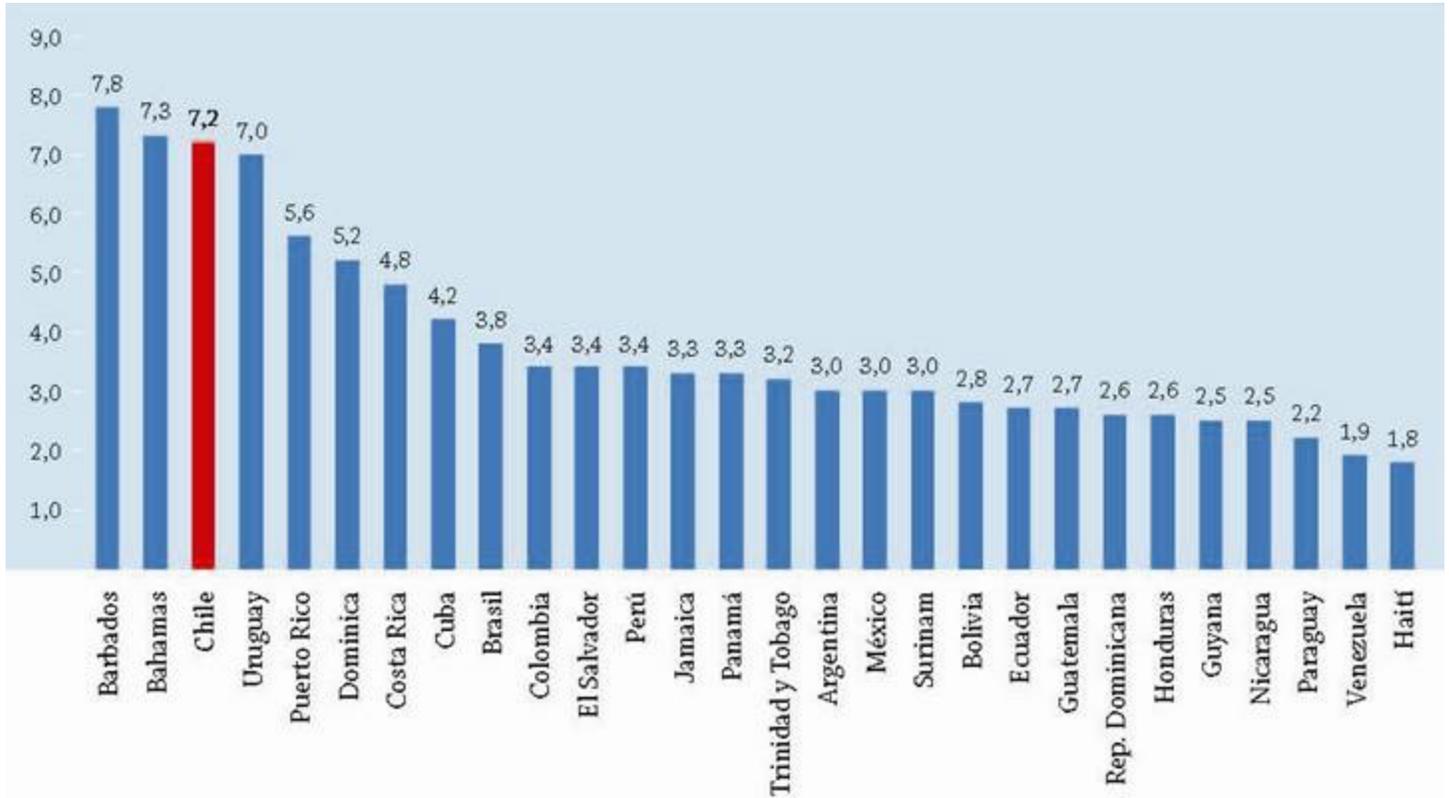


IcPC (Índice de percepción de corrupción pública) 2011.

Muestra años 2010 y 2011. Fuente: Transparency International. www.transparency.org

(Doble tap para zoom)

Chile en Latinoamérica



IdePC (Índice de percepción de corrupción pública) 2011.

Muestra años 2010 y 2011. Fuente: Transparency International. www.transparency.org

(Doble tap para zoom)

Convenciones internacionales en materia de corrupción y su aporte a la legislación chilena

En el país, desde el primer gobierno de la Concertación de partidos por la Democracia, en 1990, se han firmado acuerdos en materias comerciales, medioambientales, de corrupción, universitarias y en otros ámbitos, con los grandes bloques regionales: Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCN o NAFTA), Unión Europea (UE), Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)[[11](#)], MERCOSUR como miembro asociado, Japón, Corea del Sur, Australia, y muchos más.

Ello permitió la integración de la economía de Chile con el resto del mundo pero también dejó expuesto al país a formas de negociaciones lícitas e ilícitas que antes eran desconocidas y que suelen estar siempre presentes en los grandes contratos internacionales. Es bien sabido que en las obras públicas de envergadura, en los grandes hospitales, en los centros educacionales, en el área de ferrocarriles, represas, armas y drogas, se concentra un porcentaje muy importante del comercio ilícito mundial. Frente a esto, las naciones han firmado Convenciones que buscan impedir la comisión de las conductas delictivas más frecuentes en corrupción como el cohecho, el fraude, la malversación de caudales públicos, el tráfico de influencias, el enriquecimiento ilícito y, últimamente, la responsabilidad de las personas jurídicas.

Las convenciones internacionales en materia de corrupción han posibilitado que las modificaciones del derecho interno se hayan realizado con mayor prontitud de las que se hubiesen efectuado si hubieran dependido exclusivamente de las exigencias internas del país. Un efecto virtuoso de las convenciones es que han forzado a que los distintos Estados parte hayan mejorado sustancialmente su legislación interna, en algunos casos como el chileno, incorporando nuevos tipos penales como el soborno a funcionario público extranjero, el enriquecimiento ilícito o la responsabilidad penal de las personas jurídicas, o mejorado figuras como el cohecho nacional y aumentado la penalidad de los más importantes delitos de corrupción, con el objeto de permitir su extradición y, de paso, aumentar la prevención general y especial.

Además, los tratados suelen someter a sus Estados miembros a extensas evaluaciones respecto de su implementación, las que implican análisis y revisiones de la normativa interna y de la experiencia recaída en investigaciones penales. Chile es miembro de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) y su participación ha sido muy activa.[\[12\]](#) En el 2011 fue examinado por El Salvador y Ucrania sobre la penalización y aplicación de la ley y sobre cooperación internacional de conformidad a los capítulos 3 y 4 de ese cuerpo normativo.

A su vez, le ha correspondido participar como evaluador de la Macrocomunidad de Dominica junto a Paraguay. También es Estado Parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción[\[13\]](#), que junto a la de las Naciones Unidas recomendaba incorporar el delito de enriquecimiento ilícito[\[14\]](#) a la normativa nacional. La incorporación fue realizada en el 2006, dando cumplimiento a los compromisos internacionales sobre la materia. Con la salvedad que en la figura

penal chilena, la prueba del enriquecimiento injustificado está siempre a cargo del Ministerio Público, ya que se estimó que la suposición de la obtención ilícita de los ingresos y el desplazamiento de la carga probatoria al imputado era contraria al principio de presunción de inocencia y a la prohibición de presumir de derecho la responsabilidad penal.

El fenómeno de la corrupción inquieta a todas las grandes economías del mundo, a los gobiernos y a la ciudadanía, pues produce profundos daños en la asignación de recursos y lesiona severamente la libre competencia. En ese contexto, en el marco de la APEC del año 2004, se firmó el «Compromiso de Santiago» a fin de perseverar la lucha contra la corrupción, con miras a implementar, potenciar y coordinar esfuerzos en la adopción de las acciones contenidas en la UNCAC y otras convenciones internacionales.

Por otra parte, la reciente experiencia de incorporación de Chile a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en cuanto miembro pleno y el proceso de inclusión implicó realizar importantes modificaciones en la legislación interna respecto a los delitos de corrupción e implicó, también, incorporar nuevas regulaciones, de manera de adecuar al país a los más altos estándares en materia de investigación y persecución penal para este tipo de ilícitos exigidos por esta organización.[\[15\]](#)

La “Convención para Combatir el Cohecho a Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales» fue adoptada por Chile en el 2002, e implicó incorporar al Código Penal chileno el concepto de funcionario público extranjero[\[16\]](#) y el delito de cohecho a funcionario público extranjero[\[17\]](#), que constituyen figuras centrales de la Convención. Las principales adecuaciones normativas realizadas por Chile para implementar la Convención en cumplimiento de recomendaciones efectuadas por el Grupo de Trabajo sobre Cohecho de la OCDE (WGB) fueron las siguientes:

- Fase I de evaluación de Chile sobre la implementación de la convención que concluyó en el 2004 con una serie de recomendaciones referidas, entre otras, a adecuar el tipo penal de cohecho a funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales a los requerimientos de la Convención, lo cual había sido establecido mediante la Ley n.º 19.829 (2002), que modificó el Código Penal para incorporar los artículos 250 bis A, que penalizaba el referido delito de cohecho a funcionario público extranjero, y 250 bis B, que definía el concepto de funcionario público extranjero.

- Fase II de evaluación, que culminó en octubre de 2007. El WGB determinó que Chile debería someterse a una Fase I bis debido a que no había implementado las recomendaciones legales señaladas por el WGB del año 2004. La evaluación de Fase I bis culminó positivamente en octubre del 2009, gracias a la publicación de dos leyes: D) la Ley n.º 20.341, publicada el 22 de abril de 2009 que: a) adecuó el tipo penal a los requerimientos de la Convención, complementando el tipo penal de cohecho a funcionario público extranjero con los tres verbos rectores requeridos por la Convención: ofrecer, prometer, dar, ampliándolo de su anterior formulación que señalaba: el que ofreciere dar; b) estableció que en ese delito el beneficio ofrecido, prometido o dado, puede ser de una naturaleza distinta a la económica, incorporándose así la posibilidad que el cohecho esté constituido por un beneficio no cuantificable en dinero; c) reemplazó el concepto transacciones

comerciales internacionales, por cualesquiera transacciones internacionales, de manera de incorporar en el delito indicado las transacciones internacionales que no tengan el carácter de comerciales; d) para corregir y armonizar la terminología con la Convención sustituyó en el mismo delito los vocablos empresa de servicio público por empresa pública; e) se adecuaron las sanciones del delito en comento aumentándolas, con el objeto de lograr que sean efectivas proporcionales y disuasivas y que, además, permitan la extradición conforme a los requerimientos de la Convención. II) la Ley n.º 20.371, publicada el 25 de agosto de 2009, que introdujo una modificación al Código Orgánico de Tribunales en orden a establecer la competencia de los tribunales nacionales para pronunciarse sobre cohecho de funcionarios públicos extranjeros cometido por chilenos (o extranjeros residentes en Chile) fuera de nuestro país. Por su parte, la fase I de evaluación, que culminó en diciembre de 2009, consistió en la revisión del cumplimiento de la recomendación referida a sancionar a las personas jurídicas por, de conformidad a como lo establece la Convención. Con la dictación de la Ley n.º 20.393, publicada el 2 de diciembre de 2009, se incorporó la responsabilidad penal de las personas jurídicas por los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y cohecho de funcionarios públicos extranjeros. Finalmente, el 7 de mayo de 2010, Chile se convierte en miembro pleno de la OCDE luego de haber cumplido con todos los requisitos y evaluaciones exigidas.[\[18\]](#)

A modo de conclusión de este acápite, rescatamos que, más allá de los grandes esfuerzos realizados para dar cumplimiento a las distintas convenciones de corrupción de las cuales Chile forma parte, estas han terminado mejorando la normativa interna y dotando de mejores herramientas a los fiscales que deben investigar y sostener la acción penal por este tipo de hechos, que en muchas ocasiones resultan de gran complejidad y vinculados a la criminalidad organizada transnacional.

Ministerio Público

El Ministerio Público es una institución de reciente data en Chile, su creación se remonta a 1997 cuando fue creado por la Ley n.º 19.519, en el marco de una reforma constitucional que implicó, además, el cambio del sistema de enjuiciamiento criminal.[\[19\]](#) Los aspectos más relevantes derivados de la creación del Ministerio Público consistieron en: separar las funciones de investigar y de juzgar —entregando a órganos distintos cada una de ellas—; reemplazar el sistema inquisitivo por un sistema adversarial y acusatorio; y otorgar independencia al Ministerio Público respecto de los otros poderes del Estado.

Es necesario señalar la importancia que tiene para las investigaciones en corrupción que la Fiscalía sea un organismo autónomo e independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial: ello le permite actuar con mayor libertad frente a los altos mandos de la clase política. Los delitos de corrupción se cometen por funcionarios públicos y cuando las investigaciones son por altos montos, generalmente resultan involucradas altas autoridades ministeriales o de los servicios del Estado y particulares poderosos, lo que redundaría en una fuerte cobertura mediática e intentos de desvirtuar la investigación, atribuyéndoles intereses políticos. Este asunto suele superarse cuando se investigan los hechos ilícitos y se incautan pruebas basadas en criterios eminentemente técnicos, desechándose apreciaciones políticas o de cualquier otra índole. Esta forma de accionar le ha valido a la Fiscalía ser cuestionada por políticos de todos los sectores, así como también el reconocimiento de todos ellos porque se ha comprobado que las decisiones se han basado en una investigación objetiva de

hechos ilícitos.

En cuanto a su orgánica, el Ministerio Público está conformado por una Fiscalía Nacional y por fiscalías regionales, estas últimas organizan su trabajo a través de fiscalías locales. El Fiscal Nacional dicta instructivos de carácter general pero no puede impartir instrucciones particulares en una investigación concreta pues ello constituye un ámbito reservado al fiscal adjunto.

La instalación de la Reforma Procesal Penal y de la Fiscalía constituyó un proceso gradual que se inició en el 2000 en solo dos regiones del país, cada año siguiente, se fueron incorporando otras regiones, hasta culminar con la Región Metropolitana en el año 2005.[\[20\]](#) Esta última región concentra los principales poderes del Estado, los Servicios Públicos y los organismos dependientes, por lo cual reporta el mayor número de investigaciones complejas en corrupción del país.

Este nuevo escenario de persecución penal ha demandado nuevos planteamientos para enfrentar las investigaciones de este fenómeno que, con el correr de los años, se tornó cada vez más complejo y que demanda distintas estrategias para su control por parte del Ministerio Público. A continuación se explicitarán.

Modelo de persecución de delitos funcionarios y probidad pública

Durante la vigencia del sistema inquisitivo en Chile fueron los jueces quienes investigaron y condenaron a aquellos funcionarios públicos que incurrieran en conductas de corrupción, y era el Consejo de Defensa del Estado el organismo que defendía los intereses del Fisco en esos procesos penales.[\[21\]](#) Con la instalación de la reforma ese escenario cambió y, sin perjuicio de que los abogados del Consejo seguirían participando en los procesos penales en calidad de querellantes, su injerencia en la investigación, así como la de los jueces, quedó muy reducida, en un caso, y anulada en el otro.

A partir de la reforma, el nuevo actor sería el Fiscal y a él le correspondería asumir el desafío de conducir las investigaciones —con el auxilio de la Policía de Investigaciones y de Carabineros—, de recopilar las pruebas y sostener la acción penal frente a los tribunales orales o de garantía. Los nuevos fiscales eran, en su gran mayoría, abogados jóvenes, todos los cuales habían sido seleccionados vía concursos públicos y exigentes exámenes de selección, reduciendo al mínimo la posibilidad de que las vacantes pudiesen ser llenadas por contactos e influencias externas, intentando, de este modo, cortar con el desprestigio a que estaba sometido el ejercicio del Derecho Penal en Chile.

El desafío para los fiscales fue grande pues debieron capacitarse en materias de índole procesal penal y en un sinnúmero de delitos especiales, en un breve tiempo. A consecuencia de ello, en una primera etapa de consolidación del Ministerio Público, el Fiscal Nacional[\[22\]](#) impartió un muy abundante número de Dictámenes y Resoluciones generales con el objeto dar orientación para cada tipo de investigación.

Con ese mismo fin se creó, en el 2003, la Unidad Especializada de Delitos Funcionarios y de Probidad Pública para colaborar y asesorar a los fiscales que tengan a su cargo la dirección de la

investigación de estos ilícitos, de acuerdo con las instrucciones generales que al efecto dicte el Fiscal Nacional.[\[23\]](#) Esta Unidad Especializada depende directamente del Fiscal Nacional y está dirigida por un director designado por él, previa audiencia del Consejo General.[\[24\]](#)

A fines del 2003, se dictó por parte del Fiscal Nacional el Oficio n.º 551 que entrega a los fiscales conceptos generales sobre delitos funcionarios; establece como debe ser la comunicación con el Consejo de Defensa del Estado y dicta criterios procesales en cuanto a la aplicación del principio de oportunidad y de medidas alternativas en la investigación de los delitos que afectan al patrimonio fiscal y en los imputados a empleados públicos en el desempeño de sus cargos, o con ocasión de ellos.[\[25\]](#) Por este mismo instrumento se fijó la competencia de la Unidad Especializada, la que queda circunscrita a los delitos funcionarios, entendidos como aquellos crímenes y simples delitos cometidos por empleados públicos en el desempeño de sus cargos.[\[26\]](#)

Producto de la experiencia de las investigaciones que se habían desarrollado principalmente en las regiones, y también a consecuencia de la jurisprudencia que estaban produciendo los nuevos tribunales, al inicio del 2007, se estimó conveniente dictar el Oficio n.º 029, de manera de actualizar los criterios de actuación en materia de delitos funcionarios. Recordemos que, en ese año, se acababa de incorporar la Región Metropolitana de Santiago, como última de todas las regiones en adoptar la Reforma Procesal Penal, gradualidad que permitió que existiese una importante experiencia acumulada a lo largo de tres o cuatro años en toda la gama de delitos, de forma que, cuando entró el proceso penal acusatorio a la Región Metropolitana, se pudieron escoger a los fiscales, jueces y defensores con mayor experiencia.

Modelo actual de persecución penal de la corrupción

La modernización bastante acelerada en los órganos estatales, particularmente en los ministerios y servicios públicos, sumado a la tramitación de los gobiernos de proyectos con modificaciones legales ante el parlamento con el fin de adecuar la normativa interna a las exigencias y recomendaciones internacionales[\[27\]](#) que implicarían cambios sustantivos en materia de delitos de corrupción, junto al aprendizaje por experiencias del exterior e interna, se entendió que el tema del combate a la corrupción era mucho más que la persecución de aquellos empleados públicos o municipales que cometían delitos funcionarios o que no adecuaban su comportamiento a las exigencias de probidad.

El problema de la corrupción había mutado hacia un fenómeno muchísimo más complejo, que exigía contar con profesionales que tuvieran la capacidad de analizar la particularidad del delito de corrupción cometido en el medio interno pero, a su vez, vincularlo, si fuese necesario, a operaciones criminales transnacionales, recuperación de activos dentro y fuera del país, cooperación internacional y asistencia legal mutua, junto a nuevas figuras de enriquecimiento ilícito y soborno a funcionario público extranjero y, a futuro, la responsabilidad penal de las personas jurídicas.

En este escenario, al poco tiempo de asumir un nuevo Fiscal Nacional, se dictó la Resolución FN/MP n.º 2926 que cambió la Unidad Especializada de Delitos Funcionarios y Probidad Pública a una Unidad Especializada en Anticorrupción, con el objeto de continuar brindando asesoría penal y financiera contable a los fiscales que tramitasen causas de corrupción.[\[28\]](#) Pero atendido a que

habían aumentado considerablemente las investigaciones se hizo necesario establecer algunos criterios objetivos que permitieran privilegiar unas investigaciones por sobre otras. Se suma a esto que, durante el período de implementación de la Reforma Procesal Penal, se habían dictado una gran cantidad de oficios e instructivos que impartían criterios de actuación que hacían necesaria una sistematización, para obtener una normativa interna que se traduzca en criterios de actuación acordes con esta etapa del ente persecutor.

Para tal fin, se dictó el Oficio FN n.º 059 en enero del 2009, que impartió criterios de actuación en delitos de corrupción y dejó sin efecto 13 instructivos y oficios que guardaban relación con estas materias.[\[29\]](#) Así, se fijó un texto único en el cual se imparten todos los criterios de actuación que rigen en materia de delitos de corrupción y contra la función pública. Vale destacar algunos elementos: a) se confeccionó un nuevo listado con los ilícitos de competencia de la especialidad centrado principalmente en algunos delitos de corrupción[\[30\]](#), desprendiéndose aquellos que, si bien eran cometidos por empleados públicos, no guardaban directa relación con este tipo de fenómeno, como es el delito de abusos contra particulares; b) se abordaron aspectos procesales como las medidas intrusivas, salidas tempranas y alternativas, procedimientos de desafuero y querrela de capítulos, entre otros.

La estructura de la Unidad Especializada Anticorrupción (UNAC) está conformada por una directora, que establece los objetivos particulares, en directa sintonía con las instrucciones del Fiscal Nacional, y un equipo de trabajo conformado por cinco abogados, dos analistas financiero-contables más un apoyo administrativo. El equipo de profesionales es bastante reducido, por lo tanto, el apoyo se concentra prioritariamente en aquellas investigaciones de mayor importancia que se han calificado como Investigaciones de Alta Prioridad (IAP).[\[31\]](#)

El aporte efectivo que los profesionales de la UNAC prestan permanentemente a la investigación suele consistir en: informar en detalle al Fiscal Nacional sobre una causa particular de modo que se encuentre debidamente informado del curso de la investigación; enfrentar conjuntamente con el fiscal regional o adjunto las estrategias comunicacionales que el caso requiera; analizar conjuntamente la teoría del caso; comparecer ante los Tribunales Superiores de Justicia; proponer al fiscal adjunto o regional que tramita la investigación, diligencias y cursos de acción; evacuar informes en derecho y financieros contables; colaborar en la toma de declaraciones a imputados y testigos; coordinar peritajes, asesorar en la evaluación de la prueba; participar en incautaciones u otras diligencias de investigación. Este cúmulo de apoyos suelen ser de gran utilidad para el fiscal adjunto especializado[\[32\]](#) que normalmente está a cargo de la causa porque le permite enfrentarse a una opinión técnica y objetiva frente a su percepción y análisis de los hechos ilícitos, que normalmente ha conocido de fuentes directas.

El número de casos de corrupción, dentro del universo de todas las causas que investiga la Fiscalía, representa solo el 0,1 %, pero ello no debe dar motivo a engañarnos respecto de su importancia pues suelen ser estas causas las que concitan una gran cobertura periodística e interés de la ciudadanía, y que generan altas expectativas de la población, que espera que se impongan sentencias condenatorias con penas muy elevadas.

Por último, experiencias internacionales demuestran que el combate a la corrupción, el lavado

de activos y la responsabilidad penal de las personas jurídicas están diseñando el nuevo escenario en que se desarrollará el crimen organizado. En este sentido, existe el proyecto de crear una Fiscalía de Alta Complejidad que aúne en un mismo equipo fiscales con experiencia, abogados y asesores con importantes conocimientos en estas materias, y analistas financieros capaces de detectar desfalcos e irregularidades contables, para enfrentar en mejor posición este próximo reto.

Hacia un modelo especial de persecución penal de la corrupción: creación de una fiscalía de investigaciones de alta complejidad

La Reforma Procesal Penal, una de las transformaciones más importantes vividas por la sociedad chilena, no solo desde lo jurídico sino desde lo social y cultural, tuvo dos grandes grupos de objetivos: 1. adecuar el sistema de enjuiciamiento criminal a los estándares propios de un Estado Democrático de Derecho y, 2. propender, de manera patente y concreta, a una mayor eficacia en la actividad de persecución penal y de juzgamiento de los hechos constitutivos de delito. Es posible afirmar que, aún cuando no en lo absoluto, esos objetivos se han cumplido y el proceso de transformación ha sido, reconocidamente, exitoso.

A partir de esa constatación, desde una segunda etapa en la consolidación de este nuevo sistema en el país, es oportuno preguntarse: en materia de corrupción ¿hemos adoptado, efectivamente, la institucionalidad más eficiente?

Para responder debemos detenernos en la constatación de una realidad: Chile ha adoptado un sistema de modelo social abierto al mundo, fundamentalmente en materia económica, que lo obliga a estar atento al desarrollo de los fenómenos internacionales en diversas materias, entre las cuales se encuentra la experiencia comparada en materia de prevención y combate de la corrupción, el crimen organizado y el lavado de dinero.

Fenómenos como la globalización y el tráfico jurídico y económico actualmente imperante, y la necesaria interconexión social y económica, plantean una situación distinta de la que pudo haber existido en el pasado. Es decir, la actividad criminal organizada tiene muchas veces un poder económico tal, que unido a la violencia y la corrupción en amplios sectores del sistema político y Estatal, lo hace un fenómeno altamente peligroso para la convivencia social y el Estado de Derecho. Se trata de una realidad a la que no se puede ser indiferente, y todos los esfuerzos que se realicen son justificados y proporcionales al mal que se pretende combatir.

Por otra parte, es preciso reflexionar en torno al actual sistema de persecución penal de la corrupción. Chile cuenta con 91 fiscales especializados, que trabajan mancomunadamente con un pequeño equipo de profesionales conformado por la Unidad Anticorrupción. Los fiscales, si bien cuentan con especialidad, no cuentan con exclusividad para el desarrollo de esta importante tarea. Así, ejecutan sus tareas de persecución penal en todo el ámbito delictivo, desde un delito menor, pasando por un homicidio, hasta una causa de reconocida complejidad, como son aquellas relacionadas con el fenómeno de la corrupción.

Existe allí una primera dificultad que muchas veces se torna sistémica: la necesidad, ni siquiera de obtener resultados favorables en la persecución de estos delitos, sino tan solo, de poder

seguir llevando la causa adelante. Dada la enorme complejidad que representan en muchas ocasiones estas causas, es necesario dotar de exclusividad a los fiscales para que se dediquen a ella. Pero si eso sucede, se perjudica todo el sistema porque el costo se traspasa hacia las otras causas de las que el fiscal era titular, las que son trasladadas a sus compañeros de fiscalía, recargando el trabajo, en definitiva, de todo el aparato persecutor.

¿Por qué resulta necesaria la atribución, aún temporal, de esta exclusividad?, por razones bastante simples y ya mencionadas: la complejidad de este tipo de investigaciones va desde lo cuantitativo hasta lo cualitativo. En efecto, se trata de una cantidad más que considerable de antecedentes para analizar —no solo para revisar— y procesar, y ello desde el ámbito de distintas disciplinas. Por otro lado, se requiere que quienes están encargados de este tipo de investigaciones sean personas capaces de comprender el fenómeno de la corrupción en toda su dimensión, que va desde lo jurídico pero que, sin duda, lo excede, abarcando, factores de tipo económico, social, cultural y políticos, entre otros.

A ello podemos sumar dificultades que exceden el aparato de persecución penal propiamente, así, la importancia pública de los personajes involucrados en este ámbito delictivo, con los consecuentes efectos mediáticos y, por tanto, de obstaculización de diligencias investigativas; los factores políticos asociados, con la dinámica propia del ámbito, que tiñe investigaciones netamente objetivas y técnicas, constituyéndose en una concreta dificultad. Amén de lo anterior se deben superar obstáculos procesales, como la existencia de antejuicios y, sin duda alguna, las defensas más activas que puedan pensarse.

En Chile, históricamente, el nivel de las sanciones penales asociadas a la corrupción no ha favorecido la persecución penal. En efecto, la falta de efectivas penas privativas de libertad conlleva que muchos subordinados, por razones que suelen ir desde la lealtad hasta importantes motivaciones económicas, estén dispuestos a auto culparse, impidiendo el efectivo esclarecimiento de los hechos. En casos más graves, la influencia de los personajes, el importante poderío y, algunas veces, la sola investidura, son razones suficientes para justificar la menor colaboración posible que el ente persecutor recibe en algún ámbito delictivo.

Todo eso, entre otras muchas razones, llevaron a la Fiscalía de Chile a proponer la creación de una fiscalía especial para perseguir este tipo de criminalidad, la Fiscalía Especial de Investigaciones de Alta Complejidad, contenida en el Proyecto de Ley Boletín 8265-07, ingresado al Congreso Nacional, por mensaje del Presidente de la República.

Fundamentalmente, se trata de transmitir a los sectores más desprotegidos una señal de tranquilidad y confianza, porque son ellos los que se sienten más vulnerables frente a estos poderes delictuales. Consecuentemente, son estos sectores quienes primero se decepcionan del sistema institucional y de la democracia como forma de gobierno, con las peligrosas y lamentables consecuencias que ya hemos sufrido en el pasado reciente.

Hoy por hoy existe una paradoja de la cual debemos hacernos cargo: Chile es reconocido internacionalmente por su perfeccionamiento institucional, y prueba de ello es su participación como miembro la OCDE, pero, a pesar de ello, la percepción ciudadana es otra, según muestran

importantes encuestas de percepción de corrupción o de evaluación de las instituciones. Una explicación a ello puede deberse a la capacidad de respuesta frente a situaciones determinadas, a cómo se percibe esta respuesta. Como técnicos, estamos convencidos que la confianza que la sociedad ha depositado en nosotros no nos permite este tipo de licencias, que somos responsables ante el país si mañana nos demandan explicaciones por nuestra incapacidad.

A partir de las consideraciones señaladas anteriormente, surgió un proyecto en el seno de la Unidad Especializada Anticorrupción del Ministerio Público que fue cobrando fuerza, de modo que se lo incluyó en el Plan Estratégico de la Institución por el periodo 2008-2015 y, posteriormente, en el Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público (correspondiente al actual Boletín Legislativo N° 8265-07).[\[33\]](#)

Desde la Unidad Especializada Anticorrupción, nos reunimos con integrantes del Poder Ejecutivo —integrado por representantes de los Ministerios de Interior y Justicia, así como de la Dirección de Presupuestos de la Nación— y acordamos la necesidad de crear una estructura distinta para hacerse cargo de este tipo de delitos. La estructura se basa en criterios cualitativos en materia de cargas de trabajos, en la necesidad de establecer dinámicas de trabajo interdisciplinarias, coordinadas y totalmente en equipo, en evitar personalización en la investigación y aunar esfuerzos destinados a la obtención de un logro comúnmente esperado: mejorar los resultados de la persecución penal de los delitos de corrupción. De forma que, desde la persecución penal se pueda contribuir a combatir el fenómeno y, consecuentemente, a afianzar el Estado de Derecho.

En el Proyecto consensuado con el Ejecutivo se trata de una Fiscalía Especial, autónoma en sus funciones, con competencia supra territorial —a lo largo de todo el país—, que permita perseguir casos de alta complejidad en materia de corrupción, lavado de activos, drogas, terrorismo, tráfico de personas, control de armas y aquellos que pueden cometer las personas jurídicas (en cuya base también están los tipos asociados a la corrupción), mediante criterios de asignación de alta complejidad que el Fiscal Nacional definirá de forma anual.

Cabe consignar que, en el Proyecto de la Fiscalía de Chile —no recogido en el Proyecto del Poder Ejecutivo— se contemplaba la integración de esta fiscalía por funcionarios auxiliares del Ministerio Público, dentro de la misma entidad. Ello obedecía, evidentemente, a la obtención de mejores resultados y a la optimización del trabajo en equipo. Creemos que, un fenómeno de esta envergadura exige esfuerzos proporcionales. Toda coordinación institucional, el desarrollo de equipos afiatados, la minimización de filtraciones y el real compromiso, siempre será positivo para la obtención de estos resultados.

En definitiva, por todas estas consideraciones, el Ministerio Público, desde su esfera de competencias ha hecho esta propuesta de modificación legal, con la convicción de que la creación de una Fiscalía de Investigaciones de Alta Complejidad es una medida de prevención del delito y de persecución penal eficaz y eficiente, dada las características de este nuevo órgano. Todo ello de forma totalmente coherente con el actual sistema de persecución penal, inserto en un proceso de modernización de la Justicia y, sobre todo, en aras de la importante consolidación y potenciamiento del Estado de Derecho chileno.

Mecanismos de control e iniciativas anticorrupción en el Paraguay

Mecanismos de control e iniciativas anticorrupción en el Paraguay

Dra. Diana Correa Martínez,
Directora General
Dirección General de Integridad del Gabinete Civil
Presidencia de la República
Paraguay.

La lucha contra la corrupción como prioridad del Gobierno Nacional

El Gobierno Nacional definió, en el Taller de Fijación de Prioridades Nacionales del 7 y 8 de enero de 2009, como prioridad en el área político institucional la reducción drástica de la corrupción mediante el mejoramiento de mecanismos de control, promoción de la integridad y la transparencia. Prioridad que se enmarcó dentro del programa de Gobierno del ex Presidente de la República, Don Fernando Lugo Méndez.

Por Decreto Presidencial n.º 4771, del 2 de agosto de 2010, se creó la Dirección General de Integridad, órgano técnico y especializado del Gabinete Civil de la Presidencia de la República, responsable de promover la implementación del Plan Nacional de Integridad (PNI) y las convenciones internacionales contra la corrupción en el ámbito de los organismos y entidades dependientes del Poder Ejecutivo.

El Plan Nacional de Integridad, es una estrategia para fortalecer el Sistema Nacional de Integridad en el Paraguay. Está en concordancia con los ejes, las líneas estratégicas en materia de modernización del Estado y de lucha contra la corrupción, a cuyo efecto contempla la realización de acciones coordinadas con los distintos actores de la sociedad paraguaya —tanto del sector público como de la sociedad civil—, así como con las diversas agencias de cooperación internacional establecidas en el país.

Por Ley n.º 977/1996, Paraguay ratifica la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CNUCC) y participa activamente de su Mecanismo de Implementación (MESICIC).

Por Ley n.º 2535/2005, Paraguay ratifica la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) y participa activamente del Mecanismo de Examen de Aplicación.

En tal sentido, la Dirección General de Integridad coordina con las instituciones que integran el Poder Ejecutivo estos instrumentos e impulsa la implementación del Modelo Estándar de Control Interno para Instituciones Públicas del Paraguay (MECIP).



(Doble tap para zoom)

El MECIP es un conjunto de normas, principios, fundamentos, procesos, procedimientos, acciones, mecanismos, técnicas e instrumentos de control que, relacionados entre sí y unidos a las personas que forman la institución pública; se constituyen en un medio para lograr que la función administrativa del Estado sea íntegra, eficaz y transparente, apoyando el cumplimiento de sus objetivos institucionales y contribuyendo al logro de la finalidad social del Estado.

Este modelo permite controlar la entidad pública desde su interior, lo cual se refleja en el cumplimiento de las disposiciones que rigen el quehacer de cada entidad pública; en la eficiencia, economía y equidad en la administración de los recursos públicos; en el logro de los objetivos y cumplimiento de los planes, programas y proyectos establecidos por la administración en su Plan Estratégico; en la generación de información pertinente a la evaluación de la entidad por los organismos de control del Estado, por la sociedad y demás grupos de interés, así como de las actuaciones de los gobernantes y demás autoridades administrativas, con responsabilidad pública dentro del Estado.

Como lo muestra el diagrama de la página siguiente, cuenta con tres componentes corporativos, nueve componentes y 29 estándares.

El Modelo Estándar de Control Interno está íntimamente articulado con modelos de gestión pública orientados a procesos de gestión ética, a los sistemas de gestión de la calidad y a los procesos de comunicación. Modelos que buscan la transparencia en la gestión y en cuyo contexto se mueve la Rendición de Cuentas a la Sociedad.

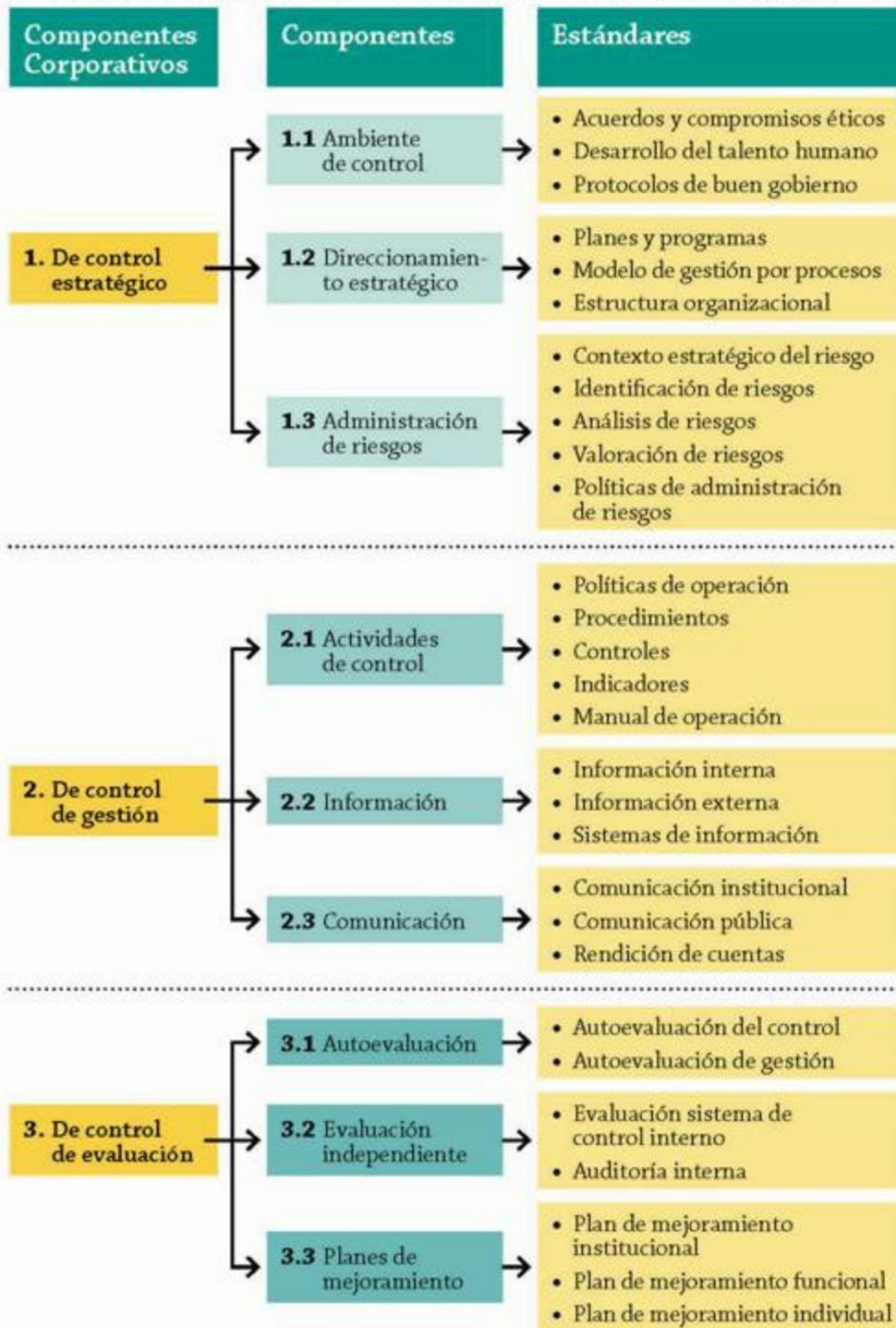
El monitoreo del grado de implementación del MECIP lo realiza la Auditoría General, órgano de control interno dependiente del Poder Ejecutivo que forma parte del sistema de control de la Administración Financiera del Estado, y que su tarea principal consiste en realizar auditorías, reglamentar y supervisar el funcionamiento de las auditorías internas institucionales. Y se realiza en forma semestral.

Este órgano de control elabora un informe ejecutivo sobre el grado de implementación del

modelo y lo remite al Presidente de la República, con las recomendaciones pertinentes. En tal sentido, conforme a las recomendaciones formuladas por la Auditoría General del Poder Ejecutivo, se han tomado acciones de ajuste del sistema de control:

- A partir del año 2011 el Plan de Trabajo Anual de Auditorías es aprobado por decreto del Poder Ejecutivo. El Plan incluye el de la Auditoría General del Poder Ejecutivo y las auditorías institucionales de los organismos y entidades dependientes del Poder Ejecutivo.
- Asistencia técnica: 92 funcionarios de diferentes instituciones fueron capacitados por la AGPE (2011).
- Programa de capacitación a representantes de 15 instituciones del Poder Ejecutivo por parte de la Dirección General de Integridad, con el apoyo de la Unidad Técnica de Modernización de la Administración Pública (2012).
- Capacitación a 199 funcionarios sobre el formulario de Evaluación independiente del MECIP, aprobado por la Auditoría General del Poder Ejecutivo AGPE n.º 74/12, (2012).
- Creación del Comité de Control Interno del Poder Ejecutivo según Decreto Presidencial n.º 8681/2012.

Modelo estándar de control interno para instituciones públicas



(Doble tap para zoom)

Marco Jurídico

Decreto Presidencial n.º 10.883/07: establece las facultades, competencias, responsabilidades y marcos de actuación en materia de control interno de la Auditoría General de la República.

Decreto Presidencial n.º 962/08: por el cual se aprueba la implementación del Modelo Estándar de Control Interno para Instituciones Públicas del Paraguay.

Resolución 425/2008 de la Contraloría General de la República: establece y adopta el MECIP para las entidades públicas del Paraguay como marco para el control, fiscalización y evaluación de los Sistemas de Control Interno.

Modernización de la Administración Pública paraguaya

Paraguay cuenta con un Consejo Presidencial de Modernización de la Administración Pública (CPMAP). Es un organismo asesor y consultor del Poder Ejecutivo, con facultad y capacidad para promover e impulsar los programas y las políticas públicas del Gobierno Nacional en el Área de la Modernización de la Administración Pública. Se compone de un Comité Ejecutivo y una Unidad Técnica.

En el marco del Consejo se han impulsado iniciativas relacionadas a la simplificación de trámites para lograr mayor eficiencia y transparencia de las acciones administrativas, al gobierno electrónico, se elaboró un proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos y un proyecto de Código de Ética para el Poder Ejecutivo.

Por Decreto Presidencial n.º 7706/2011, se aprobó el Plan Director de Tecnología de la Información y Comunicaciones (tic) del Poder Ejecutivo.

Por Decreto Presidencial n.º 8.716/2011, se creó la Secretaría de Tecnología de la Información y Comunicaciones (SETIC).

Programa Nacional integrado para el Paraguay (PNI) 2011 - 2014. Fortalecimiento del Estado de Derecho, la seguridad y la justicia

El programa se centra en tres áreas de trabajo: 1. Crimen organizado y tráfico ilícito; 2. Justicia y Anticorrupción y 3. Reducción de la demanda de drogas y tratamiento.

Subprograma 2: Justicia y Anticorrupción

Cada subprograma se desglosa en efectos directos y productos. Para cada producto, se han incorporado actividades, las cuales son tentativas y serán precisadas conforme se vayan movilizand recursos que permitan el desarrollo y la implementación de las actividades planeadas bajo los

efectos directos indicados.

- **Efecto directo 5:** el Gobierno fortalece el régimen legal e institucional contra la corrupción en la administración pública mediante una mayor armonización con los estándares internacionales.
- **Efecto directo 6:** el Gobierno del Paraguay fortalece el sistema de justicia criminal mediante una adhesión a los estándares internacionales.
- **Efecto directo 7:** el Gobierno del Paraguay toma medidas para mejorar las condiciones de vida de los presos y mejorar la administración carcelaria.

Visita in situ de expertos internacionales en el marco del MESICIC de la OEA

En el marco de la Decimonovena Reunión del Comité de Expertos del MESICIC, celebrada en Washington D.C., del 12 al 16 de setiembre de 2011, el Gobierno de la República del Paraguay, se postuló como voluntario para integrar el primer grupo de países que serán evaluados en el marco de la Cuarta Ronda de Análisis.

Paraguay recibió la visita de los expertos internacionales de la OEA del 16 al 20 de abril de 2012.

La Auditoría General del Poder Ejecutivo, presentó los avances en cuanto a la planificación de las auditorías, la adopción y monitoreo del Modelo Estándar de Control Interno para Instituciones Públicas del Paraguay, basado en el autocontrol, control y principios preventivos para evitar actos de corrupción.

Secretaría de la Función Pública

Es un organismo central normativo para la función pública y el desarrollo institucional de las entidades estatales. Tiene entre sus principales atribuciones la de formular la política de gestión y desarrollo de las personas que trabajan en el sector público. Las áreas de Gestión y Desarrollo de las Personas (o Recursos Humanos) u otras equivalentes de los organismos y entidades del Estado, son las unidades operativas descentralizadas.

Esta Secretaría presentó avances considerables en lo que respecta a medidas preventivas de hechos de corrupción, una muestra de ello es el acceso a la función pública mediante concursos públicos de oposición —más de 14.000 cargos concursados hasta la fecha, con una línea de base en el año 2008 de solo siete cargos concursados desde la creación de la secretaría en el año 2000—. Además de la realización de acciones concretas para mejorar el sistema de sumarios administrativos, de campañas de sensibilización y de concienciación sobre cuestiones relacionadas a la ética pública, la integridad y la igualdad.

La Convención Interamericana Contra la Corrupción y el Mecanismo de Seguimiento de su

implementación constituyen los principales instrumentos de cooperación para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en las Américas.

El Estado paraguayo, a través de sus instituciones, promueve la implementación de las medidas establecidas en la Convención y realiza acciones concretas para el seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento.

La visita in situ se desarrolló en las siguientes instituciones: el Poder Ejecutivo, la Auditoría General del Poder Ejecutivo, la Secretaría de la Función Pública, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Corte Suprema de Justicia, el Poder Legislativo y a Organizaciones de la Sociedad Civil.

La delegación estaba compuesta por los siguientes técnicos:

- Subgrupo de análisis expertos de:

Hernaldo José Chamorro Díaz (Nicaragua)

Iran Tillett-Domínguez (Belice)

- Representantes de la Secretaría Técnica OEA

Enrique Martínez

Laura Martínez

Iniciativas de participación – Dirección General de Integridad

Se llevaron a cabo las siguientes iniciativas:

- I Foro Nacional de Lucha Contra la Corrupción, 6 y 9 de diciembre de 2010.
- II Foro Nacional de Lucha Contra la Corrupción, 9 de diciembre de 2011.
- Campaña “Paraguay todos y todas contra la CORRUPCIÓN”.

Objetivos

- Crear espacios de debate a nivel nacional y resaltar la importancia de la lucha contra la corrupción desde todos los ámbitos (sector público, privado y social), a fin de incrementar los niveles de bienestar de la sociedad paraguaya.
- Lograr el compromiso de todos los sectores (público, privado y social) para trabajar a favor de un Estado más transparente, más eficiente, que preste mejores servicios a la ciudadanía.

- Compartir buenas prácticas de las instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil relacionadas a la promoción de la integridad, transparencia y lucha contra la corrupción.

Participación ciudadana en el control fiscal: contralorías sociales en Venezuela

Participación ciudadana en el control fiscal: contralorías sociales en Venezuela

Dra. Adelina González
Contralora General
República Bolivariana de Venezuela.

La participación ciudadana

La participación ciudadana es fundamental en el control de la gestión del Estado así como en la lucha contra la corrupción. Se la puede entender como un proceso social, continuo y dinámico, por medio del cual, los miembros de una sociedad - a través de mecanismos establecidos y organizaciones legítimas que los representen -, contribuyen con la realización del bien colectivo.

La participación ciudadana en el ordenamiento jurídico

En la República Bolivariana de Venezuela existen un gran número de disposiciones políticas, sociales y económicas que consagran los postulados referentes a la participación ciudadana. En la Carta Magna, en su preámbulo, se lee, “(...) con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa, y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de Justicia, Federal y Descentralizado, que consolida los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común (...)”

Adicionalmente, en la sección de los derechos políticos, específicamente en el artículo 62, la Constitución expresa, por un lado, que todos los ciudadanos tienen derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes electos; y por el otro, establece la participación del pueblo como medio para garantizar el protagonismo en el ejercicio de la soberanía, entre los cuales figuran: las elecciones de cargos públicos; el referéndum; la consulta popular; la revocatoria del mandato; las iniciativas legislativas, constitucionales y constituyente; el cabildo abierto; la asamblea de ciudadanos, cuyas decisiones se consideran vinculantes.

Pero la participación es además, una obligación del ciudadano. En efecto, la Constitución, en su artículo 132, expresa que toda persona tiene el deber de cumplir con sus responsabilidades sociales y participar de manera solidaria en la vida política y comunitaria.

Una de las numerosas formas de participación ciudadana que prevé la Constitución la encontramos en el artículo 184 que establece la creación, mediante ley, de mecanismos abiertos y flexibles para que los estados y los municipios formalicen el compromiso de descentralización y transferencia de los servicios hacia las comunidades y grupos vecinales organizados. Con el fin de que éstos se ocupen de su gestión, participen en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estadales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios

públicos en su jurisdicción.

Estas son solo algunas de las referencias sobre participación que existen en la Constitución venezolana. En este artículo me centraré en presentar cómo el Estado venezolano ha instituido en los diferentes poderes, la participación ciudadana y más aun, cuál ha sido el papel de la Contraloría General de la República a este respecto.

El Poder Ciudadano

Teniendo presente la participación ciudadana e inspirándose en el Poder Moral propuesto por Simón Bolívar, en su Proyecto de Constitución presentado al Congreso de Angostura el 15 de febrero de 1819, con la nueva Constitución se crea el Poder Ciudadano, el cual parte del Poder Público Nacional y se ejerce por el Consejo Moral Republicano, integrado por el Defensor o Defensora del Pueblo, el Fiscal o la Fiscal General de la República y el Contralor o Contralora General de la República.

El Consejo Moral Republicano tiene entre sus funciones la promoción de la educación como proceso creador de la ciudadanía, más adelante, al tratar algunas de las experiencias llevadas a cabo por la Contraloría General, vinculadas con la participación y el control social, veremos cómo se traduce esta función en programas concretos. Ahora lo importante es dejar claro que en la República Bolivariana de Venezuela, la participación ciudadana apoya la gestión en la prevención de la corrupción, que para ello el ciudadano está informado, es consciente del derecho que tiene a esa información y dónde debe buscarla.

Ley Contra la Corrupción

En efecto, la Ley Contra la Corrupción establece que toda la información sobre la administración pública tiene carácter público (Art. 8), por lo que todos los órganos y entes de la administración están obligados a informar a los ciudadanos sobre la utilización de los bienes y el gasto de los recursos que integran el patrimonio público cuya administración les corresponde. Más aún, deben publicar en las Oficinas de Atención Ciudadana, un informe contentivo de esa información (Art. 9), y a su vez, los particulares tienen derecho de solicitar cualquier información sobre la administración y custodia del patrimonio público y obtener copia de los documentos (Art. 10).

La Contraloría General de la República y la participación ciudadana

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (SNCF) consagra en sus artículos 6 al 24, que los órganos que integran el SNCF deben fomentar la participación ciudadana en el ejercicio de la función contralora y, además, incluye a los ciudadanos en ese Sistema.

De acuerdo con el artículo 75, el Contralor General de la República dictará las normas destinadas a fomentar la participación de los ciudadanos y ciudadanas, haciendo especial énfasis en

lo siguiente:

- Establecer estrategias de formación y promoción de la participación ciudadana como instrumento eficaz de control y vigilancia que coadyuve con la gestión fiscal.
- Ofrecer al ciudadano los medios que le permitan participar de manera directa y organizada, individual o asociativa, en la actividad de control fiscal del Estado.
- Atender las iniciativas de la comunidad en el proceso de participación ciudadana, en el ejercicio de la contraloría social.
- Promover mecanismos de control ciudadano en proyectos de alto impacto económico, financiero y social.
- Promover la formación y educación del ciudadano, a los fines de la participación directa, en las acciones de control.

En tal sentido, el 26 de agosto de 2007, se publicaron las Normas para fomentar la participación ciudadana con el objeto de (...) fomentar el ejercicio del derecho de los ciudadanos a participar en el control sobre la gestión pública a través de las Oficinas de Atención Ciudadana y de los Órganos de Control Fiscal (Art. 1), las cuales tendrán las funciones de orientar, recibir y canalizar quejas, reclamos, peticiones o denuncias de los ciudadanos; suministrar y ofrecer de forma oportuna, adecuada y efectiva, la información requerida; e informar sobre los recursos que integran el patrimonio público del ente u organismo (artículos 9, 12 y 13).

Leyes del Poder Popular

El Estado venezolano, consciente de que la transferencia de competencias es la vía para lograr el fortalecimiento de las organizaciones de base del Poder Popular (art. 1 de la Ley del Consejo Federal de Gobierno) y en aras de profundizar el proceso de participación y organización del pueblo, para consolidar el autogobierno y darle la estructura que garantice su sustentabilidad, promulgó las leyes del Poder Popular:

- Ley Orgánica del Poder Popular
- Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno
- Ley Orgánica de las Comunas
- Ley Orgánica de Consejos Comunales
- Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular
- Ley Orgánica de Contraloría Social

Entonces, partiendo de lo macro, en esta estructura de poder, resulta conveniente definir qué se entiende por Poder Popular en la República Bolivariana de Venezuela, lo cual está expresamente señalado en el artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Popular: (...) el ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo en lo político, económico, cultural, ambiental, internacional y en todo ámbito del desenvolvimiento y desarrollo de la sociedad, a través de sus diversas formas de organización que edifican el estado comunal, que tiene como fin (...) Establecer las bases que permitan al pueblo organizado, el ejercicio de la contraloría social para asegurar que la inversión de los recursos públicos se realice de forma eficiente para el beneficio colectivo; y vigilar que las actividades del sector privado con incidencia social se desarrollen en el marco de las normativas legales de protección a los usuarios y consumidores (lopp Art. 7, numeral 4).

El Poder Popular cuenta con varias instancias para el ejercicio del autogobierno, los Consejos Comunales son una de ellas.

Los Consejos Comunales

Los consejos comunales son definidos, en los artículos 15 de la Ley Orgánica del Poder Popular y 2 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, como instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social.

A los fines de su funcionamiento, el Consejo Comunal está integrado por:

- La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas del consejo comunal que es la máxima instancia de deliberación y decisión para el ejercicio del poder comunitario, la participación y el protagonismo popular.
- El colectivo de coordinación comunitaria que es la instancia de articulación, trabajo conjunto y funcionamiento, conformado por los voceros y voceras de la Unidad Ejecutiva, la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria y la Unidad de Contraloría Social del Consejo Comunal (Art. 24).
- La Unidad Ejecutiva que se encarga de promover y articular la participación organizada de los habitantes de la comunidad, organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares en los diferentes comités de trabajo. (Art. 27 y 28).
- La Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria que funciona como un ente de administración, ejecución, inversión, crédito, ahorro e intermediación financiera de los recursos y fondos de los consejos comunales, de acuerdo con las decisiones y aprobaciones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, y privilegiando el interés social sobre la acumulación de capital. Está integrada por cinco habitantes de la comunidad, electos o electas a través de un proceso de elección popular (Art. 30).
- La Unidad de Contraloría Social que realiza la evaluación de la gestión comunitaria y la vigilancia de las actividades, recursos y administración de los fondos del consejo comunal. (Art. 33).

El proceso de participación popular a través de los Consejos Comunales se concreta mediante el ciclo comunal que consta de las siguientes cinco fases (Arts. 44 y 45):

- Diagnóstico: se caracteriza integralmente a las comunidades, se identifican las necesidades, las aspiraciones, los recursos, las potencialidades y las relaciones sociales propias de la localidad.
- Plan: se determinan las acciones, los programas y los proyectos que, atendiendo al diagnóstico, tiene como finalidad el desarrollo del bienestar integral de la comunidad.
- Presupuesto: se comprende la determinación de los fondos, los costos y los recursos financieros y no financieros con los que cuenta y requiere la comunidad, destinados a la ejecución de las políticas, programas y proyectos establecidos en el plan comunitario de desarrollo integral.
- Ejecución: esta fase garantiza la concreción de las políticas, programas y proyectos en espacio y tiempo, establecidos en el plan comunitario de desarrollo integral, garantizando la

participación activa, consciente y solidaria de la comunidad.

- Contraloría social: es la acción permanente de prevención, vigilancia, supervisión, seguimiento, control y evaluación de las fases del ciclo comunal para la concreción del plan comunitario de desarrollo integral y, en general, sobre las acciones realizadas por el consejo comunal, ejercida articuladamente por los habitantes de la comunidad, la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, las organizaciones comunitarias y la Unidad de Contraloría Social del Consejo Comunal.

Cifras

Según registros del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, para el año 2012, tras la aprobación de la modificación a la Ley Orgánica de Consejos Comunales y la apertura de su proceso de adecuación, existirán en el territorio nacional 43.482 Consejos Comunales.

La Contraloría Social

La Ley Orgánica de Contraloría Social (Gaceta Oficial n.º 6.011 del 21 de diciembre de 2010), en su Artículo 2, define el control social como: una función compartida entre las instancias del Poder Público y los ciudadanos, ciudadanas y las organizaciones del Poder Popular, para garantizar que la inversión pública se realice de manera transparente y eficiente en beneficio de los intereses de la sociedad, y que las actividades del sector privado no afecten los intereses colectivos o sociales, que tiene como propósito fundamental la prevención y corrección de comportamientos, actitudes y acciones que sean contrarios a los intereses sociales y a la ética en el desempeño de las funciones públicas, así como en las actividades de producción, distribución, intercambio, comercialización y suministro de bienes y servicios necesarios para la población, realizadas por el sector público o el sector privado (Ley Orgánica de la Contraloría Social, Artículo 3).

Ante estos planteamientos y la estructura formalizada mediante las leyes del Poder Popular, que la Contraloría Social es un medio de participación y de corresponsabilidad de los ciudadanos, las ciudadanas y sus organizaciones sociales, mediante el ejercicio compartido, entre el Poder Público y el Poder Popular (Art. 1).

Las disposiciones de dicha Ley son aplicables a todos los niveles e instancias político-territoriales de la Administración Pública, a las instancias y organizaciones del Poder Popular y a las organizaciones y personas del sector privado que realicen actividades con incidencia en los intereses generales o colectivos; todo ello en el marco de las limitaciones legales relativas a la preservación de la seguridad interior y exterior, la investigación criminal, la intimidad de la vida privada, el honor, la confidencialidad y la reputación (Artículo 4).

Para la prevención y corrección de conductas, comportamientos y acciones contrarios a los intereses colectivos, la citada Ley tiene por finalidad:

- Promover y desarrollar la cultura del control social como mecanismo de acción en la vigilancia, supervisión, seguimiento y control de los asuntos públicos, comunitarios y privados que incidan en el bienestar común.
- Fomentar el trabajo articulado de las instancias, organizaciones y expresiones del Poder

Popular con los órganos y entes del Poder Público, para el ejercicio efectivo de la función del control social.

- Garantizar a los ciudadanos y ciudadanas en el ejercicio de la contraloría social, obtener oportuna respuesta por parte de los servidores públicos y servidoras públicas sobre los requerimientos de información y documentación relacionados con sus funciones de control.
- Asegurar que los servidores públicos y servidoras públicas, los voceros y voceras del Poder Popular y todas las personas que, de acuerdo con la ley representen o expresen intereses colectivos, rindan cuentas de sus actuaciones ante las instancias de las cuales ejerzan representación o expresión.
- Impulsar la creación y desarrollo de programas y políticas en el área educativa y de formación ciudadana, basadas en la doctrina del libertador Simón Bolívar y en la ética socialista, especialmente para niños, niñas y adolescentes; así como en materia de formulación, ejecución y control de políticas públicas (Art. 5).

Existen tres modalidades para el ejercicio del control: 1. individual, 2. colectiva y 3. orgánica (Art. 9). Todo ciudadano mayor de edad y con un desempeño sustentado en principios de solidaridad, honestidad, responsabilidad, cooperación, transparencia, gratuidad y eficacia, puede ejercer la contraloría social (Art. 10), la cual, por ser un derecho y un deber constitucional, no le representa ningún beneficio de tipo económico ni de otra índole (Art. 11).

El procedimiento para el ejercicio de la Contraloría Social (Ley Orgánica de la Contraloría Social, Art. 13), puede realizarse mediante denuncia, noticia criminis o de oficio, según sea el caso, por toda persona natural o jurídica con conocimiento de los hechos que afectan los intereses individuales o colectivos de los ciudadanos. Y tiene los siguientes pasos:

1. Notificar directamente al órgano competente local, regional o nacional, para la apertura del inicio de la investigación a los efectos de comprobar la presunta infracción, irregularidad o inacción.
2. Realizada la función de Contraloría Social y de, efectivamente, presumirse las infracciones, omisiones o hechos irregulares, se levantará un acta suscrita por quien o quienes integren la Contraloría Social, en la cual se dejará constancia fiel de los hechos, acompañada de la documentación que los soporte, la cual tiene carácter vinculante para los organismos receptores.
3. Remitir el acta vinculante, indicada en el numeral anterior, ante las autoridades administrativas, penales, judiciales o de control fiscal que corresponda.
4. Hacer seguimiento de los procedimientos iniciados ante las autoridades administrativas, penales, judiciales o de control fiscal que corresponda, con el objeto de mantener informada a la organización de contraloría social a la que pertenezca.

Al igual que en otras modalidades de participación, es importante formar a la ciudadanía para ejercer la Contraloría Social. Los procesos de capacitación que se implementen a tal efecto, pueden convertirse en espacios importantes para que, funcionarios y funcionarias, vecinos y vecinas, comprendan que la Contraloría Social constituye una herramienta que brinda beneficios a ambos sectores, razón por la cual, la Ley Orgánica de Contraloría Social, en sus artículos 16 al 18, atribuye expresas responsabilidades en este sentido a los entes y organismos del sector público y, muy especialmente, a los Ministerios del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana y de educación superior.

Buenas prácticas de Contraloría Social

Dado el rol que le ha sido asignado como miembro del Poder Ciudadano y del Consejo Moral Republicano, así como la naturaleza y finalidad de la labor que realiza como máximo órgano de control, la Contraloría General ha tenido siempre un especial interés y preocupación por desarrollar actividades que, dentro de su ámbito de competencia, promuevan la participación ciudadana y la formación cívica. A continuación se presentan algunas de esas actividades.

1. Programa Ciudadano Auditor

La finalidad de esta actividad es fortalecer el ejercicio del control social como una función para garantizar los Derechos Humanos y el buen vivir, mediante el aporte a la comunidad organizada de herramientas para ejercerlo de manera eficaz y siguiendo los principios establecidos en el ordenamiento jurídico nacional.

Esta iniciativa nace de la Defensoría del Pueblo y cuenta con el apoyo de la Contraloría General de la República en la capacitación de las personas para que actúen en las actividades de sus comunidades. En la primera edición, realizada en febrero de 2012, se acreditaron a 600 personas como contralores sociales de ocho estados del país, incluyendo el área metropolitana de Caracas.

2. La experiencia del Plan Guayana Socialista

El proyecto denominado «Plan Guayana Socialista 2009 - 2019», nace con la intención de redimensionar la participación de los trabajadores y de los sistemas productivos de la industria básica y minera. En este marco, se hizo necesario formar a los trabajadores para ejercer Control Social a fin de monitorear la ejecución de las actividades en las empresas básicas, asegurar el eficiente uso de los recursos en ellas invertidos, mejorar la ejecución de sus planes, proponer correctivos para superar debilidades o desviaciones y garantizar que cada bolívar invertido, se revierta en calidad de vida para todos los ciudadanos.

En atención a estos cometidos, la Contraloría General de la República, como órgano rector del Sistema Nacional de Control Fiscal, en coordinación con otros órganos de control fiscal estatal y municipal, promovió y organizó la realización de tres talleres dirigidos a consolidar acuerdos, experiencias y conocimientos, que permitieran unificar criterios sobre el control social en diferentes áreas y procesos productivos, capacitando a 429 trabajadores de 14 empresas básicas.

3. Programa El Abuelo Contralor

Otro programa modelo, que ha tenido gran difusión en todo el país, es «El Abuelo Contralor». Fue pensado para incentivar y fomentar la participación ciudadana en los institutos gerontológicos y guarderías geriátricas sostenidas con recursos del Estado. El objetivo del Programa es incorporar a personas de la tercera edad a las funciones relacionadas con el diseño y la implementación de mecanismos que coadyuven en la vigilancia de la gestión y a la sistematización de la presentación de denuncias ciudadanas, relacionadas con el área del cual se benefician, así como cualquier otra

actividad social y/o económica que se desarrolle en estos organismos, acrecentando de esta manera, el control social. Así se les ratifica a los adultos mayores, que aún son parte de esta sociedad y que, por tanto, deben ejercer sus derechos y cumplir con sus deberes. Se ha implementado exitosamente por 4 OCF en 43 unidades gerontológicas del país.

4. La Contraloría va a la Escuela

Se trata de la creación de contralorías escolares conformadas por los alumnos de cuarto, quinto y sexto grado de educación primaria, quienes previa capacitación, llevan adelante un proceso de selección de un Contralor Escolar, por votación directa y secreta de todos los alumnos, del personal directivo, docente, administrativo, obrero y la sociedad de padres y representantes del plantel. Tiene como atribuciones: supervisar el cumplimiento del horario escolar y sus funciones por los maestros; el aseo y mantenimiento de las áreas escolares; el funcionamiento y atención a los alumnos en la biblioteca escolar; la realización de las actividades deportivas y recreativas; el suministro oportuno y adecuado de la alimentación, ya sea por la cantina o por el programa de alimentación escolar.

El objetivo de este programa es formar ciudadanos probos, honestos, con clara conciencia de lo bueno y lo malo, que desde temprana edad entiendan qué es la corrupción y cómo puede evitarse. Ha sido concebido para su aplicación a nivel nacional, y se ha desarrollado exitosamente, en 155 instituciones educativas de 10 estados, habiéndose capacitado a 6.365 personas, entre alumnos, personal docente y padres y representantes.

5. Proyecto de formación cívica y rescate de valores

El Consejo Moral Republicano y el Ministerio del Poder Popular para la Educación, firmaron el 14 de febrero de 2006, un Convenio de Cooperación para desarrollar el «Proyecto de Formación Cívica y Rescate de Valores». Este Proyecto tuvo como fin propiciar la formación cívica y ciudadana en el ámbito familiar, escolar y comunitario, dentro del marco de la Constitución Nacional, a partir de la institución escolar, así como, fomentar en los funcionarios públicos y usuarios de la administración pública, los principios y valores ético morales que sustentan el servicio público.

Dentro de este proyecto se diseñó el Taller «Formación Ciudadana y Rescate de Valores para Funcionarios Públicos», con la finalidad de dirigirse, específicamente, a los funcionarios públicos y los usuarios de la administración pública. Se desarrollaron 344 talleres y se logró sensibilizar a 12.000 personas pertenecientes a más de 70 organizaciones públicas (alcaldías, consejos comunales de Planificación, ministerios con oficinas en cada estado, Policías —municipal, nacionales, vigilancias de guardia nacional—, Ministerio de Educación, gobernaciones, hospitales, consejos legislativos, universidades, cuerpos de bomberos, cooperativas, SENIAT), incluyendo a 1.600 contralores sociales educativos en apoyo al proceso de formación que desarrolla el Ministerio del Poder Popular para la Educación.

También, como parte de este Proyecto, se entregó para distribución en las escuelas, 42.000 ejemplares de la Valija Didáctica, concebida con la intención de optimizar, fortalecer y consolidar la formación cívico ciudadana, a partir de la difusión, análisis y reflexión de los valores y prácticas de

la democracia, los derechos y obligaciones de la ciudadanía previstos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. La Valija Didáctica está conformada por: el Manual de Formación para la Educación Cívica Ciudadana (contenidos pedagógicos), Ejercicios participativos (actividades prácticas), Juegos cooperativos y material de apoyo. Actualmente se cuenta con 5.145 planteles con docentes multiplicadores y 2.368 planteles con Valija Didáctica.

6. Actividades de capacitación a las comunidades, realizadas por la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna (SUNAI), con participación de la CGR, de las contralorías de estados y municipios, todos integrantes del SNCF

Esta actividad forma parte del intercambio de experiencias que están llevando a cabo, de forma conjunta, la SUNAI, la CGR y los órganos que integran el Sistema Nacional de Control Fiscal. Tiene como objetivo general fortalecer la participación ciudadana.

Hasta el momento, se han efectuado foros y otras actividades en las que la CGR ha participado y colaborado activamente con la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna en la labor de formar a las comunidades. La capacitación ha beneficiado alrededor de unos 2.000 servidores públicos y miembros de la comunidad organizada, para que se conviertan en agentes multiplicadores de los conocimientos adquiridos y contribuyan al fortalecimiento del control interno en sus organizaciones y comunidades.

El objetivo que se persigue con estas actividades de formación, es fomentar la capacitación permanente de los servidores públicos y de las comunidades, en aras del buen vivir del venezolano, sobre todo en materia de control interno, la base medular del funcionamiento de la Administración Pública.

Con esta presentación espero haber mostrado cómo hemos tratado la participación ciudadana en la República Bolivariana de Venezuela, y cómo la hemos vinculado al control social. Que se fundamenta en el sentir solidaridad y empatía, tal como lo dice Simón Rodríguez: La mayor fatalidad del hombre en el Estado Social es no tener con sus semejantes un común sentir (...).

**La corrupción y sus controles:
transparencia, rendición de cuentas
y acceso a la información en el
Uruguay**

La corrupción y sus controles: transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información en el Uruguay

Dr. José Pedro Montero Traibel[\[34\]](#)
Vicepresidente de la Junta de Transparencia y Ética Pública
Uruguay.

Este «Primer Encuentro de Órganos Superiores de Control de la Corrupción en el Mercosur» reúne a los países miembros, observadores y asociados, para tratar de un tema de total actualidad: la forma de abordar el problema de la corrupción.

La importancia que se le ha dado a este encuentro y la que tendrá en el futuro, se manifiesta en el hecho que han concurrido, no solo representantes de los órganos especializados de cada país sino, también, sus máximas autoridades y ello se debe a la trascendencia que tiene la corrupción en la vida de la sociedad.

Esto sugiere dos comentarios: 1. si aquí en Uruguay, en este pedacito de tierra al sur del continente, nos juntamos las máximas autoridades de los Órganos Superiores de Contralor de la Corrupción de cada país, se debe a la importancia que le asignamos al tema y 2. que todos estamos convencidos que actuando cada país en solitario, la lucha contra la corrupción se hace mucho más difícil.

La corrupción: breve mirada histórica

La idea de corrupción, sea activa como el soborno o pasiva como la concusión o el cohecho, ya existía y se combatía en la antigüedad. Así, tanto el Código de Hammurabi del siglo xvii a. C. como la Biblia o los principios rectores de la moral y la ética en Grecia y Roma, condenaban a aquellos funcionarios que recibían regalos o prebendas por la realización de actos o actividades, contrarias a la justicia, las leyes o la moral y la ética.

También en la literatura se condenaban estas conductas. Dante Alighieri, en su Divina Comedia, ubicaba en el infierno a los Barattieri, que eran quienes recibían regalos para realizar actos contrarios a derecho, y a los jueces que vendían su justicia.

Sin embargo, hasta promediar el siglo xx, no se consideró importante el combate a la corrupción y, por lo tanto, no figuraba dentro de las prioridades de los gobiernos. Simplemente se entendía que cada Estado podía ir afrontando este problema en forma solitaria, sin darse cuenta que este monstruo iba socavando la sociedad en todos sus aspectos (económicos, sociales, políticos, culturales).

Tampoco figuraba en la agenda de las organizaciones internacionales, que serían las más capaces para enfrentar la lucha contra la corrupción, hasta que comenzaron a aparecer en el mundo fenómenos económicos-sociales cuyas consecuencias determinaron un cambio, una toma de

conciencia de los Estados frente a la corrupción, no solo a nivel nacional sino también internacional.

En primer lugar, la aparición, hace ya unos cuantos años, de la integración de los mercados nacionales, que tuvo como consecuencia la internacionalización de los negocios apoyados y favorecidos por el desarrollo de Internet, y la conjunción de ambos fenómenos, permite a las personas, las empresas y a los Estados, llegar a distancias antes inmensurables, en forma más rápida, pero con la consecuencia que los circuitos financieros adquieren una volatilidad que no existía antes, nos introduce en otro fenómeno: la globalización.

Si bien la interrelación progresiva de la economía proporciona grandes ventajas, provoca también grandes dificultades. Dado que los negocios sobrepasan fronteras, también lo hace la corrupción, la que se internacionaliza y crece de la misma forma y en paralelo con el crecimiento de la economía mundial.

En segundo lugar, el otro fenómeno que preferentemente se da en los países ahora llamados emergentes, ex subdesarrollados y ex tercer mundistas, es el auge de la inversión extranjera. Inversiones que están llegando —como está sucediendo en Uruguay—, en cifras nunca vistas antes y que, desde la posición de Órgano Superior de Control, nos preocupa, porque a consecuencia de ello, los funcionarios públicos y los gobernantes encargados de tomar decisiones, pueden correr el riesgo de caer en la tentación de cometer actos ilícitos.

Por último, como consecuencia de lo antes dicho, aparece un compañero de ruta de los dos fenómenos anteriores: el narcotráfico, cuya movilidad, lo va llevando a países con poca experiencia en su combate y es un factor de riesgo del aumento de la corrupción.

Internacionalización de la lucha contra la corrupción

La lucha contra la internacionalización de esos comportamientos corruptos ha movilizó a los organismos internacionales y ha llevado a los Estados a tipificar como delitos transnacionales las conductas relacionadas con movimientos de dinero a efectos de comprar voluntades.

Se puede hacer un paralelismo entre la toma de conciencia de la importancia de este tema con la violencia doméstica, fenómeno que habitualmente uso de ejemplo. En Uruguay la violencia doméstica fue considerada durante mucho tiempo como algo privado, que no se podía intervenir, que solo era un problema del ámbito familiar y solo dentro de él debía solucionarse. Ante las trágicas consecuencias de esa violencia, y luego de una incansable lucha de agrupaciones femeninas, de la sociedad, el Gobierno tomó conciencia de que eso atañe a todos y, por lo tanto, trasciende la esfera privada pasando a la esfera pública. Esto hizo que el tema se convierta en política de Estado, y como consecuencia de ello, en Uruguay se crearon Juzgados y Jueces especializados en esas materias.

Un proceso similar tuvo la lucha contra la corrupción en el ámbito internacional. Luego de la Cumbre de las Américas de Miami y la Conferencia Internacional sobre Ética Pública celebrada en Washington en 1994, la Organización de Estados Americanos (OEA), recién tomó conciencia de este tema y el 31 de octubre 1996 en una reunión en Caracas aprobó la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC).

En efecto, hace apenas 14 años que se suscribió la Convención, que en su preámbulo se refiere, entre otras cosas, a la necesidad de adoptar cuanto antes un instrumento internacional que promueva y facilite la cooperación internacional para combatir la corrupción (...).

Uruguay ratifica la Convención por la Ley n.º 17.008, del 28 de octubre de 1998, y muy rápidamente, dando cumplimiento a lo ordenado por esa Convención en su artículo III Numeral 9, el 23 diciembre de 1998 promulga la Ley n.º 17.060 sobre «Normas referidas al uso indebido del poder público», que es la disposición legal que crea la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado y que luego, en 2008, se convierte en la actual Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP)[35].

El 17 de diciembre de 1997, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) acordó con los países integrantes y otros que no lo eran, un convenio contra el soborno transnacional que denominaron «Convenio de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales». Este convenio penaliza a las empresas o personas que en sus transacciones comerciales internacionales prometan o paguen sobornos a funcionarios públicos de otros países.

El Proyecto de Fortalecimiento de la Transparencia Pública, presentado por la JUTEP en febrero de 2011 y que se encuentra a estudio de la Comisión de Legislación y Códigos del Senado de la República, prevé en uno de sus artículos el delito de Cohecho y Soborno Transnacional. Ya no se trata de una corrupción que se realiza en cada uno de los países individualmente, sino que es una corrupción que se está realizando en el mundo entero, es transnacional, traspasa las fronteras. Se tomó conciencia de la importancia de encarar la prevención y represión del fenómeno desde el ámbito internacional.

Por su parte las Naciones Unidas en la Conferencia celebrada en Mérida, Méjico, del 9 al 11 de diciembre de 2003, aprueban la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNODC) en cuyo artículo 1.º manifiesta, también, la necesidad de b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y lucha contra la corrupción (...).

De modo que podemos decir que hoy la lucha contra la corrupción ha dejado de ser un problema nacional para convertirse en un problema internacional y que los organismos internacionales instan a los Estados Partes a adoptar en sus ordenamientos jurídicos, cuando éstos lo permitan, los mecanismos necesarios para detectar y sancionar la corrupción.

La rápida ratificación de la Convención Interamericana, el acuerdo de la OCDE, la Convención de las Naciones Unidas, la postura firme de los organismos financieros internacionales—como el Banco Mundial—en la prevención y lucha contra la corrupción, y la participación cada vez más pronunciada de la sociedad civil, determinan la existencia de una lucha planetaria contra la corrupción y sus derivados, el blanqueo de capitales, el tráfico de influencias y el narcotráfico.

Pero lamentablemente, no todos los Estados signatarios de las Convenciones están convencidos de la eficacia de la lucha contra la corrupción. Por el contrario, consideran que influir en quienes toman decisiones, favorece legítimamente los negocios. Y es por esos motivos, que desde esferas

empresariales, sociales y comerciales se alienta el accionar del lobbying como elemento para ejercer presiones e intervenir para obtener un resultado deseado. Accionar que siempre está dirigido a aquellos funcionarios que tienen la facultad de decidir sobre diferentes asuntos y, por estos artilugios, se pretende influir en las tomas de decisiones.

Según Frank Farnel, el lobbying es la actividad consistente en proceder a intervenir para influenciar directa o indirectamente los procesos de elaboración, aplicación o interpretación de medidas legislativas, normativas o reglamentos y generalizando, de toda intervención o decisión de los poderes públicos.

Y este accionar, no solo ha sido y es propiciado por los propios interesados en que se aprueban asuntos de su interés, sino que políticos de importante prestigio, como John F. Kennedy, abogaba en 1956 por las ventajas del sistema de lobby, cuando decía: Los “lobbyst” son en la mayoría de los casos expertos capaces de explicar temas complejos y difíciles de una manera clara y comprensible (...) preparan resúmenes, análisis de leyes, proyectos y memorandos para uso de los legisladores y de las comisiones. Este proceder es el que se manifiesta en el famoso grease the wheels y que se sintetiza en el siguiente aforismo: peor que una administración medio descentralizada y deshonesto, es una administración medio descentralizada y honesta.

Y a tal punto llegan estas concepciones, que hay muchos países desarrollados, en que los pagos de sobornos a gobernantes o políticos de países emergentes, son deducibles de los impuestos, tal como lo denunció James D. Wolfenson, Presidente del Banco Mundial hasta 2005.

Pese a estas posiciones sostenidas normalmente por países exportadores de capitales, la mayoría de los gobiernos, propician medidas para combatir la corrupción y sus delitos conexos, como el lavado de dinero o el narcotráfico. Así, por ejemplo en Uruguay, se ha procurado combatir estas prácticas, por ello, la Ley n.º 17.060 creadora de la JUTEP, incluyó en el Código Penal dos delitos, previstos en los artículos 158 bis, al sancionar el tráfico de influencias y la conjunción del interés personal con el público, y el 163 bis, que sanciona la utilización indebida de información privilegiada.

En este sentido, entiendo que el análisis de la corrupción debe realizarse atendiendo a los distintos ámbitos en que se manifiesta, esto es, en el marco de los poderes públicos y en la esfera de la negociación privada y, además, debe tenerse en cuenta el nivel de importancia del acto considerado como corrupto.

De esta manera, en la esfera pública, las conductas adoptadas por los funcionarios pueden ser amplísimas, así desde el uso del teléfono de la oficina para realizar llamadas particulares, pasando por la coima para agilizar un trámite, hasta el soborno o el cohecho para la concesión de una licitación o un plan de obras por sumas millonarias. Igual ocurre en la ámbito privado, desde donde hay una diferencia en dar una propina a un mozo en un casamiento para que sirva mejor a sobornar un juez de fútbol o de boxeo para obtener un resultado que favorezca las apuestas hechas por el particular.

Factores que permiten la corrupción

Resulta incuestionable aceptar que el problema de la corrupción se interconecta entre dos esferas, pues se refiere normalmente a la obtención de ganancias o provechos económicos o de cualquier especie en las relaciones entre el poder económico y el político, en donde el funcionario hace valer más su interés personal que el interés estatal, pues en su mente funciona el criterio que lo público es considerado como propio.

Y este proceder social es explicable desde distintos puntos de vista, tal como lo menciona el «Plan de Lucha contra la Corrupción de Perú», para el quinquenio 2006 - 2011: existen causas formales, culturales y materiales.

Una de las causas formales es la falta de una clara diferenciación entre lo que es público y lo que es privado, debido a la existencia normas jurídicas inadecuadas para la realidad social, política y económica de un país. A esto se le suma la burocracia como impedimento de realización y respuestas rápidas de la Administración Pública.

De mayor importancia son las causas culturales, y por ende, requieren analizarse dentro del contexto social de cada país. Porque comprenden las actitudes y creencias de los ciudadanos, tales como la aceptación o la tolerancia, por lo menos, de conductas corruptas realizadas por las élites, los llamados delitos de cuello blanco y la admiración por aquellos que arteramente evaden tributos. Si a esto se le suma una cultura de ilegalidad generalizada, es lógico que se formen ambientes corruptos y de tolerancia social.

Las causas materiales comprenden aquellas situaciones concretas que dan lugar a prácticas corruptas, como por ejemplo los niveles de desigualdad social y económica, una organización que aporta dinero a un organismo público para que este vierta recursos solo hacia ella, o preparar los requisitos de una licitación sabiendo que solo una empresa puede cumplir con ellos.

Otras causas pueden agregarse a las anteriores, como la impunidad de los corruptos, debido a la creencia que sus delitos no son sancionados correctamente, sino que se les otorga un tratamiento preferencial, que crea un clima de inestabilidad social y política. También debe tenerse en cuenta, como un factor que promueve la corrupción, el exceso de trámites burocráticos que pueden tener determinadas Administraciones y, como consecuencia de ello, la lentitud en la toma de decisiones, haciendo ineficaz la gestión.

Puede mencionarse también los bajos salarios de los funcionarios, que si bien desde el punto de vista ético no es excusable, influye en las posibilidades de caer en la tentación de aceptar sobornos.

Definición de corrupción

Atendiendo a todos estos factores, elaborar una definición teórica de la corrupción, resulta un concepto totalmente heterogéneo. Para conceptualizarlo, debe atenderse los aspectos sociales, culturales, políticos y económicos de una determinada sociedad. Además, no se puede pretender tener una definición que sirva para todos los países y para todas las épocas. Así por ejemplo, lo que era legítimo en la Edad Media, como el uso de los espolios, que consistían en crear cargos públicos

y títulos de nobleza, los que eran vendidos al mejor postor, hoy son penados como actos de corrupción.

Lo que no se puede discutir es que la definición tiene que estar recogida por un texto legal. Si bien su enunciación puede ser cuestionada por ser estrecha o muy amplia, por no servir para una comparación histórica pues solo es válida para la sociedad en que se aplica, las definiciones legales dan firmeza al concepto, seguridad a los ciudadanos y son un instrumento para la Justicia.

La Convención Interamericana contra la Corrupción, en su artículo VI, si bien no la define, describe las conductas que implican actos de corrupción y así se refiere a la corrupción pasiva —cuando el funcionario requiere un valor para cumplir un acto—, o la activa —cuando ese valor lo ofrece un particular—, como así también la realización de cualquier acto u omisión con la finalidad de obtener una ventaja y la ocultación de bienes obtenidos por realizar algunos de los actos precedentes. En cambio, la Convención de las Naciones Unidas no define la corrupción.

Por su parte, en Uruguay, el artículo 3.º de la Ley n.º 17.060, del 23 de diciembre de 1998, define la corrupción como el uso indebido del poder público o de la función pública, para obtener un provecho económico para sí o para otro, se haya consumado o no un daño al Estado.

En el Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Transparencia hoy a consideración del Senado, se propone modificar esta definición, por considerar que limitar la tipificación de la corrupción en el provecho económico deja afuera innumerables situaciones. En ese sentido, se agrega que ese provecho no solo es económico sino que puede ser de cualquier naturaleza y que, además, no importa si el provecho se obtiene o no. Sin lugar a dudas, la definición proyectada condice mejor con las definiciones de las convenciones internacionales suscritas por nuestro país.

Dado que la corrupción tiene como aliado el secreto, es decir, que no se conozca el hecho y, por lo tanto, que no haya información disponible ni controles que responsabilicen, la única forma de combatirla, o prevenirla en su caso, es conociendo las motivaciones y consecuencia de los actos y que estos una vez dictados, sean controlados.

Ello determina analizar los diferentes aspectos que presentan los controles como: la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información pública, sin los cuales, todo intento de diagnóstico de la corrupción, está llamado a fracasar. Estos instrumentos, muchas veces están recogidos por los distintos ordenamientos jurídicos de los países, sin embargo, su aplicación no es suficiente para contener la corrupción en ciertas esferas, debido a que la sociedad no los ha incorporado como una necesidad ciudadana.

Transparencia

La transparencia, como instrumento de un Estado de Derecho, es uno de los valores éticos fundamentales que debe regir el accionar de todo servidor público, conjuntamente con otros institutos como el acceso a la información y la rendición de cuentas. Estos tres aspectos se encuentran íntimamente relacionados y son elementos insustituibles de la buena gobernabilidad y de políticas acertadas.

Igual sentido expresa José Miguel Insulza, Secretario General de la OEA, cuando sostiene que si bien la corrupción es un flagelo que padecen muchos de nuestros países, la falta de transparencia es mucho más grave y nociva y crea la sensación de que la corrupción es mayor de lo que en realidad es.

La transparencia es un derecho de una sociedad que convive en democracia, pero también es algo que se tiene que irse construyendo a lo largo del tiempo. Por eso, para que un gobierno sea transparente es necesario que haga pública la manera en que funcionan sus oficinas, se conozcan las razones de sus decisiones, sus recursos humanos y financieros, la forma, costo y calidad de los servicios que presta, y demás aspectos de una buena administración.

Conjuntamente con la transparencia, para hablar de un buen gobierno, es necesario la existencia de un verdadero derecho de acceso a la información y de un sistema de rendición de cuentas que no deje dudas sobre la veracidad de lo rendido.

Acceso a la información

El acceso a la información designa a aquella información que debe solicitarse para obtenerse. De ahí, que en Uruguay la Ley n.º 18.381, del 17 de octubre 2008, establezca en su artículo 1,º que: su objeto es “promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública”, es decir, toda aquella información que esté en poder o emane de un organismo público, sea estatal o no.

Este derecho, que la ley califica como fundamental, tiene excepciones, en los casos en que la información pueda comprometer la soberanía nacional, que esté en peligro la seguridad nacional, la seguridad pública, la estabilidad económica y financiera, la seguridad e integridad de las personas o la defensa nacional o la vida o el honor de algunas personas, en cuyo caso, se la tipificará como secreta, así como la información sobre la cual el organismo público, sin darse los extremos indicados, haya hecho reserva de ella o la declare confidencial.

De lo que se trata es que la información sea conocida por los gobernados, para que puedan evaluar y controlar las acciones de los gobernantes, y así ejercer una suerte de control social sobre ellos.

El acceso a la información es un derecho que poseen todas las personas sin discriminación por motivos de nacionalidad, carácter del solicitante u otras razones y que como derecho fundamental que es, no se deben justificar los motivos por los cuales se solicita la información.

Rendición de Cuentas

El concepto de rendición de cuentas puede expresarse con el término responsabilidad, es decir, la obligación de responder por los actos, pues implica la capacidad de garantizar que las autoridades del gobierno respondan por sus acciones, como lo establecen Paulina Romero y Alegría Franco.

Este instituto implica la obligación de los funcionarios públicos de explicar sus actos al ciudadano, que de acuerdo a la Constitución uruguaya, es el depositario de la soberanía de la nación. Por lo tanto, implica una responsabilidad social y jurídica de ser responsable de algo ante el pueblo. Por ello, no puede haber una rendición de cuentas sin obligatoriedad porque no se trata de una responsabilidad moral, sino jurídica.

De este modo, el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), que regula los hechos, actos u operaciones de los que deriven transformaciones o variaciones en la Hacienda Pública, dispone en su artículo 114, que toda persona física o jurídica que perciba fondos u otros bienes o pertenencias del Estado, está obligado a rendir cuentas documentadas de su utilización o gestión.

La razón de la obligación de rendir cuentas, proviene generalmente de dos tipos de contratos: si este es únicamente informal, es decir, realizado a través de relaciones sociales, las sanciones por el incumplimiento solo serán la pérdida de las elecciones, el rechazo social; en cambio, si el contrato es formal, basado en leyes y reglamentos, como ocurre en las democracias modernas, las sanciones serán administrativas o penales, según el grado de responsabilidad del funcionario.

En consecuencia, la rendición de cuentas incluye tres maneras distintas para prevenir y corregir abusos de poder: 1. obliga al poder a abrirse a la inspección pública; 2. lo fuerza a explicar y justificar sus actos y 3. lo supedita a la amenaza de una sanción en caso de incumplimiento.

En este sentido, Uruguay está a la vanguardia de los países con un ordenamiento jurídico donde se contempla la obligación de las rendiciones de cuentas y se regula el libre acceso a la información del actuar de la Administración.

El primero, realizado tanto por un funcionario luego de cumplir una misión, o un organismo público a finalizar su período fiscal, permite a la población en general, saber en que gasta su dinero el Estado. La publicación de los balances de los entes públicos así como la Rendición de Cuentas que el Poder Ejecutivo debe realizar anualmente ante el Parlamento, son también elementos que permite y facilitan la transparencia de la gestión estatal.

Cumpliendo con estos requisitos, la sociedad tiene el derecho a saber como se desarrolla el funcionamiento de la administración de un país y ello permite al ciudadano tener el conocimiento del funcionamiento de la Administración Pública.

Ética pública

Iniciado ya el siglo xxi, la Administración Pública tiene unos retos formidables para desarrollar una buena gobernabilidad, debe responder a los requerimientos de la sociedad de manera eficaz manteniendo la calidad de los servicios. Así, el funcionario se encuentra en la situación de actuar en nombre de la Administración, pero también como un servidor del ciudadano que requiere sus servicios.

Por estas razones, desde la ética —es la ciencia que estudia las acciones humanas en cuanto se

relacionan con los fines que determinan su rectitud—, no es lo mismo tomar una resolución que otra. En general toda ética pretende determinar una conducta ideal del hombre. Esta puede establecerse en virtud de una visión del mundo o de unos principios filosóficos o religiosos, que llevan a determinar un sistema de normas.

Cuando la ética se aplica en la actividad pública, hablamos de ética pública, con lo cual no nos referimos a nada distinto a lo visto precedentemente, sino que se trata de la misma ética, pero en este caso aplicada a los funcionarios públicos. La ética aplicada en los servidores públicos requiere que estos la acepten y que sus actitudes se traduzcan en actos concretos orientados hacia el interés público.

Por ello, la ética pública tiene principios que determinan la conducta que deben seguir los servidores públicos, los que normalmente están recogidos en normas jurídicas de distinta jerarquía, pero ésta no solo se refiere exclusivamente a la conducta de los funcionarios, sino que comprende también a los gobernantes, es decir, a los políticos y a todos los que tienen una responsabilidad ante el Estado. Dichas responsabilidades determinan que su actuación debe estar dirigida hacia el interés de la ciudadanía en actos concretos orientados hacia el interés común y/o de la ciudadanía.

En Uruguay, las normas de conducta en la función pública se encuentran en una norma reglamentaria (Decreto del Poder Ejecutivo n.º 30/003) que se refiere a la necesidad de actuar en función del interés público, al que considera como la satisfacción de necesidades colectivas en forma regular y continua, en la buena fe en el ejercicio del poder, en la imparcialidad de las decisiones adoptadas, en la rectitud de su ejercicio y en la idónea administración de los recursos públicos. Sin embargo, como dice Michelle Bachelet, Presidenta de Chile hasta 2010, las leyes no producen efectos solo por hecho de promulgarlas, es necesario que se fortalezca la cultura de la corrección de procedimientos.

En los últimos tiempos la Junta de Transparencia y Ética Pública ha decidido extender a nuevos sectores del Estado sus actividades preventivas derivadas de las competencias que le atribuye la legislación vigente.

En el marco de este lineamiento estratégico se ha avanzado en la aprobación de un convenio marco con la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) para ofrecer cursos de formación en transparencia y ética de la función pública a nivel de sus consejos desconcentrados y se realizó un seminario/taller sobre ética, medicina y salud, dirigido fundamentalmente a los funcionarios de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) y a los trabajadores del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS).

Este evento, que contó con el auspicio de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), tuvo como propósito analizar algunos dilemas y desafíos éticos planteados en el ejercicio de los actos médicos individuales, la medicina institucionalizada y las políticas de salud pública desplegadas en Uruguay. También ofreció talleres de capacitación a los funcionarios de ASSE que actúan como responsables ante la Junta de Transparencia y Ética Pública.

En él se abordaron los vínculos entre la ética y la medicina, los alcances de la

confidencialidad médica, la violencia en la relación clínica, la responsabilidad institucional por defección en el rol, las tensiones entre equidad y desarrollo tecnológico en la gestión de salud y el marco ético del Fondo Nacional de Recursos (FNR). Además, fueron objeto de estudio y reflexión los principios de ética y transparencia que rigen la prestación de servicios de salud, así como los recursos institucionales y la normativa contra la corrupción aplicable al sector.

Podemos concluir, entonces, que la ética pública se refiere a la conducta de los gobernantes y de los funcionarios públicos cuando realizan actos en cumplimiento de sus funciones.

El papel de la Junta de Transparencia y Ética Pública como Órgano Superior de Control de la Corrupción en el Uruguay

El papel de la Junta de Transparencia y Ética Pública como Órgano Superior de Control de la Corrupción en el Uruguay [\[36\]](#)

Dr. Luis Yarzabal[\[37\]](#)

Presidente de la Junta de Transparencia y Ética Pública,
Uruguay.

Introducción

En los últimos años el fenómeno de la corrupción ha cobrado particular importancia, cambiando sus características e internacionalizándose vigorosamente en virtud de las facilidades generadas por la globalización a escala mundial. En efecto, la apertura de los sistemas económicos, el abatimiento de las fronteras comerciales, la mejora de los medios de transporte y los avances en materia de información y comunicación, han producido un notable incremento del flujo de circulación de bienes y capitales, aumentando así las presiones sobre los sistemas de vigilancia y control encargados de proteger a las sociedades y sus patrimonios de los intentos de fraude y abusos de poder. Similar impacto han tenido las nuevas formas y manifestaciones organizadas de la criminalidad, el lavado de dinero y la expansión del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

Por ello, desde la última década del siglo pasado, la comunidad internacional ha puesto en marcha un proceso de debates y acuerdos que ha plasmado en diversas convenciones internacionales —de alcance regional o mundial—, mediante las cuales se han generado instrumentos aptos para fortalecer la transparencia de la gestión pública y facilitar el control del fenómeno de corrupción.

Uruguay se ha sumado a este proceso al suscribir la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), al tiempo que ha ido incorporando a su legislación marcos normativos, diseños institucionales e instrumentos jurídicos que configuran ya una innovadora y sostenida política pública en la materia.

Dentro de este contexto el Parlamento uruguayo aprobó en 1998 la Ley n.º 17.060, instrumento que contiene normas referidas al uso indebido del poder público, extiende y profundiza la transparencia estatal, modifica la legislación penal sobre delitos de corrupción, obliga a determinadas categorías de funcionarios públicos a presentar declaraciones juradas de bienes e ingresos, y crea la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado, organismo de control que en el año 2008, por disposición de la Ley n.º 18.362, pasó a denominarse Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP).

Naturaleza jurídica, finalidad y estructura del órgano de control

La JUTEP es un órgano del Estado dotado de independencia técnica para el ejercicio de sus funciones, que actúa en el ámbito del Poder Ejecutivo, vinculándose a éste a través del Ministerio de

Educación y Cultura (MEC). Su creación constituye un paso importante hacia el objetivo de establecer el órgano de control superior previsto en el inciso 9 del artículo 3 de la CICC y en el artículo 6 de la CNUCC. Tiene por finalidad específica propiciar políticas públicas, normativas y acciones que fortalezcan la transparencia en la gestión del Estado, asesorar al Poder Judicial y a la Administración en la lucha contra la corrupción y recibir y custodiar las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos obligados legalmente a su presentación.

El cuerpo directivo de la Junta está compuesto por tres miembros, quienes duran cinco años en sus funciones, a partir de su designación por el Presidente de la República, actuando en Consejo de Ministros, previa venia de la Cámara de Senadores otorgada por tres quintos del total de sus componentes, entre personas de reconocida experiencia y solvencia profesional y moral. De igual modo, el Presidente de la República, en acuerdo con el Consejo de Ministros, puede destituir por resolución fundada a los miembros de la Junta, previa venia del Senado otorgada por la misma mayoría exigida para su designación. Los miembros de la Junta no pueden ser reelectos ni realizar, durante el ejercicio de sus cargos, ninguna tarea remunerada ajena a los cometidos de esta, salvo la actividad docente.

Cometidos de la Junta

La Ley n.º 17.060 y el cuerpo de normas complementarias generado desde su puesta en vigencia, atribuyen a la JUTEP un conjunto de cometidos que, adoptando casi textualmente la sistematización y los comentarios expuestos por el Dr. Adolfo Pérez Piera en el artículo tomado como referencia para esta publicación, pueden ser sintetizados como sigue[38]:

“ a) Asesorar a la Justicia Penal y al Ministerio Público en los delitos contra la Administración y la Hacienda Pública según lo dispone el inc. 2.º del art. 4 de la Ley n.º.17.060 de 23 de diciembre de 1998.

En esta circunstancia, la Junta actúa como perito auxiliar de la Justicia, en los casos en que se están investigando hechos con relevancia jurídico penal en los que se presume hayan participado funcionarios públicos, y se haya vulnerado la Administración Pública, o bien la Economía y la Hacienda Pública. Su actuación debe ser requerida por el Juzgado con competencia en materia penal que esté conociendo en la investigación, sea por resolución judicial o a pedido del Ministerio Público y Fiscal, que es el titular de la acción penal y en estos casos, siempre es pública.

b) Asesorar a los organismos públicos en la aplicación de las “Normas de Conducta en la Función Pública” establecidas por el Decreto 30/003 de 23/01/003.

Esta consulta administrativa puede ser realizada por los organismos integrantes de la Administración Pública cuando existieran dudas respecto del alcance de los preceptos del decreto referido. Asimismo, procede emitir el pronunciamiento de la Junta cuando fuere solicitado por los jefes de los órganos administrativos en ocasión del ejercicio de la potestad disciplinaria.

c) Asumir la gestión y contralor del Registro de Declaraciones Juradas de Bienes e Ingresos impuesto por los artículos 10 y 11 de la Ley n.º 17.060 de 23 de diciembre de 1998.

Existen alrededor de 12.000 funcionarios obligados a presentar declaraciones juradas de bienes e ingresos, habiendo unas cincuenta mil declaraciones bajo custodia en la JUTEP. Las declaraciones juradas del Presidente y Vicepresidente de la República son abiertas y publicadas en el Diario Oficial luego de su presentación. Las declaraciones de los otros funcionarios públicos son reservadas, sin perjuicio de las causales de apertura previstas legalmente entre las que se encuentran el pedido del mismo interesado, la resolución fundada de la Justicia Penal o de la propia Junta y el pedido de una Comisión Investigadora Parlamentaria. La declaración inicial al ingresar a un cargo público, debe presentarse treinta días después de transcurridos los primeros sesenta de la asunción o toma de posesión del cargo, y las siguientes cada dos años, sin perjuicio de la obligación de presentar la declaración por cese, cualquiera sea el momento en que se produzca éste y dentro de los treinta días siguientes. La omisión en la presentación de la declaración jurada se considera falta grave en el ejercicio de la función pública y puede implicar una retención del cincuenta por ciento de los haberes del funcionario omiso.[39]

d) Controlar la publicidad que deben realizar los entes públicos sobre los actos de adjudicación de licitaciones y de contrataciones directas en régimen de excepción, según lo dispuesto por el Decreto 393/004 de 03 de noviembre de 2004.

Existe consenso en que la opacidad en las contrataciones con el Estado posibilita, cuando no genera, actos de corrupción; bajo ese entendido, la publicidad de las compras estatales a través del sitio www.comprasestatales.gub.uy ha sido instaurada hace ya largo tiempo. Y en ese sentido, la Junta vela por el cumplimiento de las publicaciones de aquellos actos.[40]

e) Promover normativas, programas y actividades de capacitación y difusión que fortalezcan la transparencia en la gestión pública

A partir del convencimiento sobre las bondades de la educación como herramienta de lucha contra la corrupción, se ha cometido a la Junta la implementación de módulos de capacitación en cursos sobre Ética Pública y Corrupción diseñados para colaborar en la formación de servidores públicos junto a la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), dependiente de la Presidencia de la República.

f) Atender los compromisos internacionales asumidos por el país en las convenciones y convenios vinculados a la materia

Asimismo, esta Junta en el rol de órgano de control superior previsto en el inciso 9 del artículo 3 de la CICC y en el artículo 6 de la Convención de Naciones Unidas, atiende los citados compromisos, con la convicción de que solo el esfuerzo conjunto de la comunidad internacional puede ser eficaz para combatir la corrupción.”

A partir de 2011 a la Junta le compete también brindar asesoramiento especializado en observaciones elevadas por el Tribunal de Cuentas a la Asamblea General o a las Juntas departamentales con el carácter de “urgente consideración”. En esos casos el Presidente de la Asamblea General, o el Presidente de la Junta Departamental, pueden remitir el expediente a la JUTEP para que realice un asesoramiento especializado, y a esos efectos, la norma legal le confiere

amplias facultades de auditoría y de investigación.[41]

Evolución institucional

Los primeros miembros de la Junta fueron designados en el año 1999 y el organismo comenzó a funcionar en febrero del año 2000. Integraron su cuerpo directivo los Dres. Carlos Balsa y Eduardo Piaggio y el Sr. Jorge Sambarino, quienes asumieron la responsabilidad de adoptar las medidas necesarias para instalar y poner en marcha la nueva institución, culminando su mandato en febrero del año 2006.

Las actividades iniciales se orientaron a la obtención de una sede y la incorporación del personal indispensable para asegurar el funcionamiento básico según la reglamentación establecida por decreto a fines del año 1999.[42] Luego de un breve período de trabajo en locales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), la Junta fue instalada en locales del ex Banco de Crédito ubicados en la Ciudad Vieja. La nómina de personal fue conformada mediante pases en comisión habilitados por la ley n.º 17.296 de 21 de febrero de 2001 y a través de contrataciones financiadas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Durante este primer período de gestión se puso en marcha el Sistema de Declaraciones Juradas, se organizó su primer Registro, se promovió la aprobación de las normas de conducta para los funcionarios públicos, se atendieron las consultas de la Administración y los requerimientos del Poder Judicial, se efectuó el Estudio Panorámico sobre la corrupción en Uruguay[43] y se instrumentó la participación del país en el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (MESICIC).

En su segunda etapa, desde febrero de 2006 hasta mayo de 2011, el cuerpo directivo de la Junta estuvo integrado por el Dr. Adolfo Pérez Piera, la Esc. Beatriz Pereira de Pólito y el Cr. José Pedro Laffitte. Habiendo renunciado por razones de salud el Cr. Laffitte, fue sustituido en mayo de 2007 por el Dr. Carlos Soares de Lima, quien permanece en el cargo por no haber cumplido aún los cinco años de actuación.

Este nuevo equipo de conducción concibió un plan de desarrollo estratégico cuyo objetivo general consiste en propiciar políticas, normativas y acciones que fortalezcan la transparencia en la gestión del Estado y asesorar al Poder Judicial y a la Administración en la lucha contra la corrupción. Para avanzar hacia ese propósito la Junta puso en marcha actividades orientadas a cumplir cinco objetivos específicos y diversas metas. Los objetivos fijados fueron: I) fortalecer las capacidades institucionales; II) articular su accionar con otras instituciones públicas y privadas involucradas en la lucha contra la corrupción; III) mejorar la gestión del Registro de Declaraciones Juradas y el asesoramiento al Poder Judicial; IV) desarrollar un programa de capacitación y difusión en temas de transparencia del Estado, ética de la función pública y normativa anticorrupción y V) profundizar la participación del país en los espacios internacionales de lucha contra la corrupción.

El fortalecimiento institucional fue abordado a través de la incorporación de funcionarios; el ajuste del organigrama; la informatización de las áreas de inventario, seguimiento de expedientes y recursos humanos; la preparación de material informativo y de presentación de la Junta, incluyendo

un nuevo diseño para el sitio web (www.JUTEP.gub.uy) y la adquisición y equipamiento de los locales de la sede.

Los recursos humanos incorporados permitieron constituir una nómina de un promedio de 12 funcionarios que, si bien ha logrado un rendimiento excelente en términos de eficiencia y eficacia, muestra fuertes limitaciones en lo que refiere al apoyo administrativo, técnico y sobre todo profesional que requiere la Junta para responder en tiempo y forma a las demandas nacionales e internacionales vinculadas con sus cometidos.

La articulación con otras instituciones se consiguió a través de contactos fluidos y desempeño de actividades conjuntas con los organismos de control de la gestión del Estado (Poder Judicial, Ministerio Público y Fiscal, Tribunal de Cuentas, Auditoría Interna de la Nación, Oficina Nacional de Servicio Civil, entre otros) en asuntos tales como las actividades de capacitación y difusión, la elaboración del plan de acción y la redacción de anteproyectos de ley.

Dentro del mismo ámbito corresponde subrayar los convenios suscritos con: a) el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para asegurar asistencia técnica a la Junta y ejecutar un Programa de cursos de formación en ética pública y normativa anticorrupción llevado a cabo en Montevideo y en el Interior del país; b) la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) para comprometer la participación docente de la JUTEP en los cursos organizados por dicha Escuela; c) la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO) para la impresión de materiales didácticos preparados por la Junta y d) el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, de la Universidad de la República Oriental del Uruguay (UDELAR), para la realización de un Estudio Diagnóstico sobre Corrupción en el Uruguay, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

La mejora de gestión del Registro de Declaraciones Juradas se encaró mediante la simplificación y el reordenamiento de la tramitación de dichas declaraciones. Con ese propósito se incrementó el equipo humano, se le proporcionó nuevo equipamiento y un espacio físico adecuado, se impulsaron modificaciones en la normativa vigente, se intensificó la colaboración con los responsables de los organismos públicos y se avanzó hacia la informatización del registro.

En cuanto a los ajustes normativos, la Junta propició la adopción de tres disposiciones fundamentales: I) la retención del 50 % del sueldo o jubilación a los funcionarios que fueran declarados omisos,^[44] II) la actualización y complementación de la nómina de funcionarios obligados atendiendo a modificaciones de estructura de organismos públicos y a la creación de nuevas entidades^[45] y III) la incorporación a la normativa de la situación de los concubinos reconocidos judicialmente y las sociedades de bienes concubinarios^[46].

Con respecto a los funcionarios designados como responsables por los organismos para la conformación de las nóminas de los obligados a prestar declaraciones juradas, se formalizaron los procedimientos para su designación, se elaboraron y distribuyeron instrucciones y se les ofrecieron cursos y talleres de capacitación.

En lo que concierne al Registro de Declaraciones Juradas, con base en la colaboración de la

Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) y el Departamento de Sistemas del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), se acordó la elaboración de un nuevo sistema informático que mejorará significativamente la gestión de la Unidad.

Teniendo en cuenta la falta de profesionales del Derecho en su plantilla de personal, la Junta procuró mejorar el asesoramiento al Poder Judicial y al Ministerio Público en los casos de delitos vinculados a la corrupción y a la Administración Pública en materia de normas de conducta conformando un Registro de Profesionales y procurando mejorar la calidad de sus dictámenes. Para configurar tal Registro se efectuó un llamado público y abierto elaborado en colaboración con el Colegio de Abogados, el Colegio de Contadores, la Asociación de Escribanos del Uruguay y las facultades de Derecho y Ciencias Económicas de la UDELAR. Se presentaron más de 250 profesionales de las distintas especialidades del Derecho, cuyos currículos fueron incorporados a la base de datos de la JUTEP. La contratación de profesionales inscriptos en este Registro permitió mejorar la calidad de los dictámenes y acelerar los plazos de su remisión a los organismos demandantes.

La capacitación de los funcionarios públicos en aspectos fundamentales de la transparencia del Estado, ética de la función pública y normativa anticorrupción es una de las líneas estratégicas fundamentales de la Junta. Tal prioridad obedece a que se entendió que la represión y la penalización de la corrupción competen a otros organismos del Estado, y que conviene fortalecer el enfoque preventivo del fenómeno estableciendo medidas capaces de generar escenarios que estimulen y propicien la aplicación de los principios éticos en el ejercicio de la gestión pública.

Con ese propósito se configuró un cuerpo docente integrado por profesionales especializados en las materias a tratar, en su mayoría docentes de la UDELAR, que a lo largo del período desempeñaron por contrato, con alta eficiencia y reconocida calidad, las funciones de capacitación ofrecidas por la Junta. [47] El equipo constituido junto con funcionarios del organismo, tuvo a su cargo la definición de los contenidos de los programas y los materiales didácticos de los cursos, talleres y otras actividades de formación y capacitación ofrecidos por la Junta. [48] Corresponde destacar entre las actividades, por su especial impacto, los cursos realizados en colaboración con la ENAP; el programa de talleres de formación de instructores patrocinado por el PNUD; las actividades formativas realizadas a solicitud de diversos organismos públicos; los talleres de capacitación para funcionarios responsables de vinculación con la JUTEP y la serie de publicaciones editadas con la colaboración de IMPO.

Los cursos compartidos con la ENAP se enmarcaron en un convenio suscrito entre ambas instituciones en diciembre de 2007. La Junta, desde entonces, ha impartido regularmente módulos dedicados a la transparencia del Estado, la ética pública y la normativa contra la corrupción. Se dictaron en la sede de la Escuela y alcanzaron a funcionarios de toda la Administración Pública.

El programa de capacitación de instructores patrocinado por el PNUD condujo a la realización de 10 talleres en Montevideo y seis en departamentos del interior. Abordó los temas ética y transparencia en la función pública; debate y políticas anticorrupción; normativa nacional e internacional contra la corrupción; sistema de declaraciones juradas de bienes e ingresos y

organización, cometidos y funciones de la JUTEP. Participaron técnicos, profesionales, responsables de recursos humanos, hubo una asistencia promedio de 40 por taller en Montevideo y 63 en el interior.[\[49\]](#)

En lo que se refiere a las actividades solicitadas por otros organismos públicos conviene señalar la atención a las demandas de los Ministerios del Interior y Defensa, así como aquellas provenientes de las Direcciones de Casinos y de Aduanas.

El Programa de capacitación de los responsables designados por los respectivos organismos para asegurar la vinculación con la Junta, asumió la instrucción de dichos funcionarios en la confección de nóminas de obligados a presentar declaraciones juradas así como en el registro y la comunicación de las altas y bajas correspondientes. Adoptó la modalidad de talleres de realización periódica a escala nacional y tuvo como resultado principal un significativo aumento de la proporción de declaraciones recibidas en tiempo y forma por la Junta.

La serie de publicaciones técnicas incluyó los manuales Normas de conducta en la función pública (2007), reeditado en 2009, y Ética y función pública (2010), así como la Serie denominada Cuadernos de divulgación (2010) compuesta por los fascículos Principios de la Ética pública, El marco institucional contra la corrupción, Conflicto de intereses entre lo público y lo privado” y Declaraciones juradas de bienes e ingresos. Estas publicaciones han sido distribuidas gratuitamente en las actividades de capacitación y formación y están disponibles para las instituciones públicas que las requieran.

Por otra parte, con el propósito de profundizar y difundir los conocimientos relacionados con el fenómeno de la corrupción en el país, la Junta promovió y publicó diversos informes y estudios. Entre los primeros se destacan los elaborados por el Instituto de Ciencia Política (FCS-UDELAR): Estudio Panorámico sobre la corrupción en el Uruguay (2003) y Estudio Diagnóstico sobre Corrupción en Uruguay - Síntesis de los resultados de la Investigación (2010). Entre los segundos se señalan los siguientes: Análisis de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en contraste con la legislación uruguaya (a cargo del Dr. Gabriel Adriazola, 2007); Recopilación de normas de Conducta en la legislación uruguaya (a cargo de la Dra. Susana Carrere, 2008); y Modificaciones al texto del art. 11 de la Ley n.º. 17060 (a cargo del Dr. Alfredo Oliú, 2009).

Conclusiones

El Uruguay se sumó en buena hora al grupo de países que reconoció el carácter transnacional adoptado por la corrupción a partir de la intensificación de la globalización económica a escala mundial. Lo hizo suscribiendo las Convenciones Interamericana (1996) y de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003) y acompañando sus mecanismos de seguimiento. Además legisló internamente con el propósito de fijar principios generales en materia de ética pública, ajustar la legislación penal en lo que concierne a la corrupción y establecer un sistema de declaraciones juradas patrimoniales para algunas categorías de funcionarios públicos.

Para conducir a escala nacional el proceso de difusión e implementación de medidas destinadas a fortalecer la transparencia de la gestión del Estado, estimular la probidad en la función

pública y asesorar al Poder Judicial y a la Administración en la lucha contra la corrupción, se creó la Junta de Transparencia y Ética Pública, organismo superior de control dotado de independencia técnica y vinculado con el Poder Ejecutivo.

Dicha Junta, recurriendo a la modernización y simplificación de sus procedimientos administrativos, ha cumplido eficazmente sus funciones de asesoramiento al Poder Judicial y a la Administración, ha organizado un sistema eficiente de registro y custodia de las declaraciones juradas patrimoniales, ha capacitado a miles de funcionarios públicos en la normativa específica y ha mantenido una fuerte presencia internacional en el marco de los mecanismos de seguimiento de las Convenciones internacionales.

El asesoramiento al Poder Judicial y a la Administración Pública, así como la atención a las demandas provenientes del ámbito internacional, resultaron fortalecidos por la contratación de asesores técnicos temporales, mecanismo que contribuyó a asegurar rápida respuesta y alta calidad en los dictámenes e informes. Las actividades de formación y capacitación de funcionarios públicos, apoyadas en las contribuciones de un cuerpo docente especializado, aumentaron el bagaje teórico de dichos funcionarios, fortalecieron su compromiso institucional, mejoraron progresivamente los porcentajes de presentación de declaraciones juradas patrimoniales y disminuyeron el número de consultas operativas de la Administración.

El desarrollo paulatino de las funciones de la Junta se inscribe en el proceso de reforma del Estado y muestra que el nuevo órgano de control puede contribuir a: I) perfeccionar la aplicación de medidas represivas y punitivas contra la corrupción, a través de su rol de perito auxiliar de la Justicia; II) aumentar la transparencia del Estado, por medio de la supervisión de la divulgación de información pública y III) sostener en la Administración Pública los principios de desinterés, integridad, objetividad, responsabilidad, transparencia y honestidad que caracterizan la ética de la función pública, mediante sus funciones de formación y capacitación.

Finalmente, la participación de la JUTEP en los espacios generados por las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción demostró ser un mecanismo idóneo para el intercambio de experiencias, la identificación de instrumentos y la elaboración de políticas pertinentes en materia de control de la corrupción en el ámbito público.

Esta primera edición de
El control de la corrupción en el Mercosur.
Memoria del Primer Encuentro de Órganos Superiores de
Control de la Corrupción en el Mercosur
(Montevideo, Uruguay, 27 de Abril de 2012),
se imprimió en Montevideo, Uruguay,
en el mes de diciembre del año dos mil doce.

[1] El MESICIC es el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC). Es un proceso de evaluación recíproca entre Estados en el que se analiza como se están implementando las disposiciones de la Convención seleccionadas para cada ronda.

[2] Por más información: www.CGU.gov.br/espanol/AreaPrevencaoCorrupcao/OQueE/

[3] Artículo 19 n.º 21 de la Constitución Política de la República: la Constitución asegura a todas las personas El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen. El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas solo si una ley de quórum calificado los autoriza. En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quórum calificado.

[4] Cabe recordar el caso del desmalezado de la Refinería Petrolera de ConCon, que se vio involucrado un senador de gobierno. Se habrían pagado cifras abultadas muy por sobre los precios de mercado.

[5] ChileCompra es un servicio público descentralizado vinculado al Ministerio de Hacienda y que administra el Sistema de Compras Públicas de Chile, que funciona con un marco regulatorio único, basado en la transparencia, la eficiencia, la universalidad, la accesibilidad y la no discriminación.

[6] Caso MOP-Gates que implicó la condena al Ministro de Obras Públicas.

[7] El Servicio de Alta Dirección Pública es un organismo autónomo compuesto por cinco consejeros, que está encargado de seleccionar altos directivos del sector público de las empresas de administración civil del Estado.

[8] El Consejo para la Transparencia es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información del Administración del Estado. Su principal labor es velar por el buen cumplimiento de dicha ley, la que fue promulgada el 20 de agosto de 2008 y entró en vigencia el 20 de abril de 2009.

[9] La Contraloría General de la República es un organismo autónomo que realiza el control de la legalidad de los actos de la Administración Pública, fiscaliza el ingreso y la inversión de los fondos del fisco, de los municipios y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes.

[10] La reforma procesal penal entró en vigencia en forma gradual, se inició en diciembre del 2000 con las regiones cuarta y novena y concluyó en junio del 2005 con Santiago y su región metropolitana.

[11] Es el principal foro económico del Asia-Pacífico. Su objetivo es apoyar el crecimiento económico sustentable y la prosperidad en la región Asia-Pacífico.

[12] Chile es Estado Parte de la Convención ONU contra Corrupción (UNCAC) desde 2007.

[13] Chile es Estado Parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción desde 1999.

[14] La Ley n.º 20.088, del 5 de mayo de 2006, agregó al Código Penal chileno el artículo 241 bis, tipificando como delito el enriquecimiento ilícito.

[15] La OCDE es una organización de cooperación internacional, compuesta por 34 estados, cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales, intercambiar información y armonizar políticas con el objetivo de maximizar su crecimiento económico y colaborar a su desarrollo y al de los países no miembros. Es conocida como club de los países ricos, agrupa a países que, en el 2007, proporcionaban al mundo el 70 % del mercado mundial y representaban el 80 % del PNB mundial. Chile es miembro de la Convención OCDE desde 2002 y miembro pleno de la organización desde el 2010.

[16] Artículo 250 bis B incorporado el año 2002 y modificado a 251 ter del Código Penal en el año 2009.

[17] Artículo 250 bis A incorporado el año 2002 y modificado a 251 bis del Código Penal en el año 2009.

[18] Chile y México son los dos únicos países latinoamericanos que son miembro pleno de la OCDE. Actualmente son candidatos a integrar la membresía plena Argentina y Brasil.

[19] Capítulo VII de la Constitución, Ministerio Público: Un organismo autónomo, jerarquizado, con el nombre de Ministerio Público, dirigirá en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado y, en su caso, ejercerá la acción penal pública en la forma prevista por la ley. De igual manera, le corresponderá la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos. En caso alguno podrá ejercer funciones jurisdiccionales.

[20] Santiago, capital de Chile, tiene una población cercana a los 6 millones de habitantes y concentra el 40 % de la población del país. Conformando la región metropolitana y para efectos del Ministerio Público se encuentra dividida en 4 fiscalías regionales: Centro Norte, Oriente, Occidente y Sur.

[21] El Consejo de Defensa del Estado es un órgano colegiado encargado de defender, representar y asesorar judicial y extrajudicialmente al Estado en materias de carácter patrimonial y no patrimonial, a través del ejercicio de las acciones y defensas judiciales que correspondan, en beneficio de los intereses del Estado.

[22] Guillermo Piedrabuena Richard, Primer Fiscal Nacional del Ministerio Público ejerció el cargo entre los años 1999 a 2007.

[23] El Fiscal Nacional Guillermo Piedrabuena dictó la Resolución n.º 157/2003 el 6 de mayo de 2003 que crea la Unidad Especializada de Delitos Funcionarios y de Probidad Pública.

[24] El Consejo General está conformado por el Fiscal Nacional y los fiscales regionales.

[25] Oficio FN n.º 551 del 13 de noviembre de 2003, en el cual el Fiscal Nacional Guillermo Piedrabuena dicta las instrucciones generales respecto a la persecución de los delitos que atentan en contra de la probidad funcionaria; de los que afectan el patrimonio fiscal o de los órganos estatales con patrimonio propio; y de los cometidos por funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones.

[26] Delitos Funcionarios se los clasifica en: a) los que afectan la probidad administrativa agrupados en malversaciones, fraudes y cohecho o soborno; b) delitos que afectan la confianza pública depositada en los funcionarios y el buen funcionamiento de la administración reunidos en los nombramientos ilegales, la usurpación de funciones, la prevaricación, la infidelidad en la custodia de documentos, la violación de secretos, la resistencia y desobediencia, la denegación de auxilio y abandono de destino y los abusos contra particulares; c) otros delitos cometidos por funcionarios públicos en el desempeño de sus cargo tipificados en leyes especiales; d) otros delitos que afecten el patrimonio estatal, puede darse la comisión de delitos comunes por funcionarios públicos o por particulares; e) otros delitos cometidos por funcionarios públicos fuera de la órbita de sus funciones y sin afectar el patrimonio estatal pero que con ocasión de su actuar ilícito, atenten contra la probidad administrativa, y se ponía como ejemplo, el caso de abusos de menores cometidos por funcionarios públicos aprovechándose de su calidad de tal, como podría ser un establecimiento educacional.

[27] Cabe recordar el proceso de incorporación de Chile como miembro pleno a la OCDE.

[28] Sabas Chahuán Sarrás, asumió como Fiscal Nacional del Ministerio Público el 30 de noviembre de 2007 y el 5 de diciembre del mismo año dictó la Resolución FN/MP n.º 2926 que modifica el nombre de la Unidad Especializada en Delitos Funcionarios y Probidad Pública a Unidad Especializada Anticorrupción.

[29] Oficio FN n.º 059/2009 del 30 de enero de 2009, en el cual el Fiscal Nacional Sabas Chahuán imparte Instrucción General que delinearán criterios de actuación de delitos de corrupción.

[30] El catálogo incluye los ilícitos de: falsificación de instrumentos públicos, falsificación de pasaporte o porte de armas, falsificación de certificados, falsedades vertidas en el proceso y perjurio, malversación de caudales públicos, fraude al fisco, negociación incompatible, tráfico de influencias, exacciones ilegales, enriquecimiento ilícito, nombramientos ilegales, prevaricación judicial, prevaricación administrativa, violación de secretos, uso de información privilegiada, obstrucción a la investigación cometida por fiscales o abogados asistentes actuando como fiscales, cohecho, soborno, cohecho a un funcionario público extranjero en transacciones comerciales internacionales, estafa al fisco, y otros delitos contemplados en leyes especiales en que el sujeto activo sea un funcionario público, actuando en el ejercicio de sus funciones, en que se afecten aspectos personales o patrimoniales de la administración pública o de justicia.

[31] Investigaciones de Alta Prioridad según criterios objetivos y no copulativos que permiten otorgarle tal calidad a una causa. Los criterios utilizados son: a) importancia pública de los involucrados sean funcionarios públicos o particulares; b) monto del perjuicio fiscal o municipal involucrado: un mínimo de 400 utm; c) conmoción pública del caso; d) querrela o denuncia presentada por el Consejo de Defensa del Estado, Contraloría General de la República, alcaldes, parlamentarios u otras autoridades; e) solicitud de apoyo y asesoría solicitada por un Fiscal Regional, y f) investigación en materia de la especialidad a cargo de un Fiscal Regional.

[32] Fiscal Adjunto Especializado: en el Ministerio Público los fiscales suelen estar adscritos a una especialidad por lo que tienen preferencia para investigar un determinado tipo de delitos y reciben capacitación permanente sobre esa materia. Las especialidades son en delitos de corrupción, delitos económicos, delitos sexuales, delitos de drogas y delitos de menores adolescentes.

[33] Es importante señalar que el proyecto fue acogido por el Programa Eurosocietal sector Justicia de la Unión Europea.

[34] Dado que la titularidad del cargo rota anualmente en el mes de mayo, al momento de la realización del Encuentro, el Dr. Montero Traibel ejercía la Presidencia de la JUTEP.

[35] El artículo 302 de la ley n.º 18.362 de 15 de octubre de 2008 dispuso en su primer inciso: “La Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado, creada por disposición del artículo 4º de la ley n.º 17.060 de 23 de diciembre de 1998, pasará a denominarse Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP)”.

[36] Documento de apoyo preparado para el Encuentro a partir de la ponencia presentada por el autor en la Mesa Redonda sobre Evaluación de Políticas y Programas Públicos y su aplicación en países de América Latina. Ética y acceso a la información, comunicación y democracia, incluida en el III Curso-Taller Internacional organizado por el CLAD y la ENAP/ONSC: «Evaluación de políticas públicas: Conocimiento para la gestión y evaluación del Estado», Torre Ejecutiva, Montevideo, Uruguay, 19 de septiembre de 2011.

[37] Dado que la titularidad del cargo rota anualmente en el mes de mayo, al momento de la realización del Encuentro, el Dr. Yarzabal ejercía la Vicepresidencia de la JUTEP.

[38] Pérez Piera, A. (2011): Junta de Transparencia y Ética Pública: apuntes para un balance 2006-2011. Transformación, Año 6, n.º 46, 79-85/192-199.

[39] Ley n.º 18.046 de 1 de enero de 2007. Decreto 152/007 de 26 de abril de 2007.

[40] Decreto 393/004 de 3 de noviembre de 2004.

[41] Artículo 51 de la Ley n.º 18.834, del 4 noviembre de 2011.

[42] Decreto 354/999 de 12 de diciembre de 1999.

[43] Realizado por el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la

UDELAR, en el marco de un convenio suscrito con la JUTEP.

[44] Artículo 99 de la Ley n.º 18.046 de 23 de octubre de 2006.

[45] Artículo 299 de la Ley n.º 18.362 de 6 de octubre de 2008.

[46] Artículo 300 de la Ley n.º 18.362 de 15 de octubre de 2008.

[47] Cuerpo docente: Dres. Natalia Acosta, Mariela Cajiga, Susana Carrere, Juan A. Perdomo, Jorge Rodríguez Pereira y Mónica Romero.

[48] Funcionarios de JUTEP: Dres. Adolfo Pérez Piera, Carlos Soares de Lima, Mariela Muniz e Iván Toledo, Esc. Beatriz Pereira de Pólito, Sra. Marianna Nande y Sr. Juan Mancebo.

[49] JUTEP (2011) Programa de capacitación para la implementación de una red de funcionarios públicos especializados en normativa anticorrupción. Informe de actividades 2010-2011. Edición multicopiada, 167 págs.



digitalgraf

Digitalizado en Digitalgraf

Montevideo - Uruguay

E-mail: digitalgraf.uy@gmail.com



[Facebook](#)