



REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
CÁMARA DE SENADORES
SECRETARÍA

Carpeta N° 595 de 2016

Repartido N° 295

Junio de 2016

COMISIÓN PREINVESTIGADORA CON FINES LEGISLATIVOS PARA ANALIZAR LA SITUACIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN URUGUAY

- Moción presentada por el señor Senador Pedro Bordaberry
- Informe escrito presentado por el señor Senador Pedro Bordaberry
- Informe en mayoría
- Informe en minoría



1

CAMARA DE SENADORES	
Recibido a la hora	13:40
Fecha	15/06/2016
Carpetilla N°	595/2016

16 JUN 15 11:38

Montevideo, 15 de junio de 2016

Señor Presidente
De la Cámara de Senadores
Don Raúl Sendic
Presente.-

De mi mayor consideración:

Tengo el honor de dirigir a usted la presente con el fin de solicitar la conformación de una Comisión Investigadora con fines legislativos para analizar la situación de la corrupción en el Uruguay.

Como seguramente será de su conocimiento en la región han ocurrido hechos muy graves de corrupción.

Estos incluso han tenido derivaciones en nuestro país.

La República se encuentra omisa en el cumplimiento de un convenio de las Naciones Unidas sobre el tema.

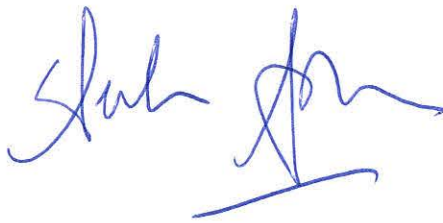
Asimismo entendemos del caso analizar experiencias exitosas de otras jurisdicciones.

Se propone que a dicha Comisión se le fije un plazo de un año de trabajo.

Por todo ello solicito:

- 1) - Se conforme una Comisión Investigadora que recibirá del suscrito la exposición correspondiente (artículo 136 del Reglamento del Senado)
- 2) - En definitiva, previo los informes correspondientes se haga lugar a la conformación de una Comisión con los fines expresados.

Atentamente,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Pedro Bordaberry', with a horizontal line underneath.

Pedro Bordaberry
Senador

INFORME ESCRITO SENADOR
MOCIONANTE

A LA COMISION PRE INVESTIGADORA DEL SENADO DE LA REPUBLICA

PEDRO BORDABERRY, Senador de este cuerpo, ante la Comisión Preinvestigadora con fines legislativos para analizar la situación de la corrupción en el Uruguay, se presenta y DICE:

Que viene a dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículos 136 del Reglamento del Cuerpo, en mérito a las siguientes consideraciones de hecho y fundamentos de derecho:

I. OBJETO DE ESTA COMPARECENCIA.

ANTECEDENTES

1.- El suscrito solicitó el día de ayer al Senado de la República la conformación de una Comisión Investigadora con fines legislativos para analizar la situación de la corrupción en el Uruguay.

Ello surge de la nota oportunamente presentada y que obra en poder de los señores integrantes de la Comisión.

2.- De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 36 del reglamento se formó esta Comisión y se citó al suscrito a los efectos de recibir "del mocionante la exposición correspondiente", lo que comparece a realizar.

II. NORMAS APLICABLES. TIPO DE COMISION QUE SE

SOLICITA.

3.- Son aplicables en el caso las disposiciones previstas en los artículos 120 de la Constitución de la República, 1, 2, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, y siguientes de la ley 16.698 y 135 y siguientes del Reglamento del Senado.

4.- El artículo 120 de la Constitución de la República establece que "las Cámaras podrán nombrar comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos".

5.- A su vez el artículo 20 de la ley 16.698 prevé la existencia de cuatro clases de comisiones parlamentarias: a) permanentes; b) especiales; c) de investigación; d) para suministrar datos con fines legislativos.

6.- Como surge de la nota presentada, la solicitud efectuada por el suscrito es de conformación de una Comisión "para suministrar datos con fines legislativos" como la prevista en la segunda parte del artículo 120 de la Constitución y en el literal d) del artículo 2 de la ley 16.698.

Se pretende la conformación de una Comisión con fines legislativos para analizar la situación de la corrupción en nuestro país, en especial con el siguiente alcance:

A.- analizar, recopilar información e investigar la situación de hechos de corrupción en el país;

B.- analizar y recopilar información sobre la situación de hechos de corrupción en la región, en especial en Argentina y Brasil;

C.- analizar y recopilar información sobre la posible repercusión de dichos hechos de corrupción en la región y en nuestro país;

D.- analizar el estado de nuestra legislación en relación con la legislación comparada y los instrumentos legales existentes en el derecho comparado relacionados con la corrupción.

E.- analizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales de nuestro país relacionados con la corrupción;

F.- analizar el estado de cumplimiento de las recomendaciones del Junta de Transparencia y Ética Pública relacionadas con la corrupción;

G.- Cualquier otro elemento que surja del desarrollo de la actuación de la Comisión.

7.- De acuerdo con el artículo 7 de la ley 16.698 las comisiones para suministrar datos con fines legislativos asesoran al Senado en el ejercicio de sus poderes de legislación. Su designación procede cuando no se presume la existencia de irregularidades o ilicitudes.

Sin perjuicio de esto, la norma a texto expreso señala que "si de la investigación realizada surgiere la comprobación de irregularidades o ilicitudes también pueden asesorar a la Cámara en el ejercicio de sus poderes jurídicos de control administrativo".

8.- Existe una contradicción o vacío legal, entre lo dispuesto en el Capítulo II de la ley 16.698 y el artículo 136 del reglamento del cuerpo.

La ley 16.698 establece la conformación de una Comisión Preinvestigadora para el caso de las Comisiones de Investigación. Si bien el título del Capítulo II refiere a todas las comisiones previstas en el artículo 120 de la Constitución, los artículos 9 y siguientes se refieren exclusivamente a las comisiones investigadoras y no a las con fines legislativos.

9.- El artículo 135 del Reglamento del Senado, por su parte, establece que previo a la conformación de las comisiones comprendidas en el artículo 120 de la Constitución se deberá contar con un informe de una Comisión Preinvestigadora.

No distingue entre comisiones investigadoras y comisiones con fines legislativos.

El artículo 136 dispone que el Senador que las solicite debe ocurrir al Presidente, el que nombrará la Comisión pre investigadora que se constituirá de inmediato y recibirá exposición del mocionante.

Luego de ello establece una serie de disposiciones referidas a las comisiones de investigación referidos a la entidad de la denuncia, la seriedad de su origen y la oportunidad y procedencia de la investigación.

10.- Resulta evidente que si no se pide la conformación de una comisión investigadora sino con fines legislativos la Comisión Preinvestigadora no puede pronunciarse sobre la procedencia u oportunidad de una investigación.

Existe pues una contradicción entre la norma de mayor rango, la ley y la de menor, el reglamento, el que de todas formas se cumplirá para evitar cualquier inconveniente.

Esto salvo que se interprete la exigencia de investigación como la de realizarla sobre el estado de un tema en el país, de la normativa aplicable y la necesidad de conformar la comisión.

En ese sentido es que a continuación encarará la fundamentación de la oportunidad, procedencia, seriedad y entidad de lo que propone.

11.- Adjunta consulta realizada al Prof. Dr. Jaime Sapolski que entiende es concluyente sobre la no exigencia de la afirmación de irregularidades o hechos ilícitos.

La misma es coincidente con opiniones de Horacio Cassinnelli Muñoz y José Korzeniak sobre el tema, que cita.

III.- LA CORRUPCION. UN FLAGELO DE NUESTROS TIEMPOS AL QUE NO SE PUEDE ESTAR AJENO.

11.- “Con corrupción en los países es muy difícil capitalizar la ayuda externa o promover los derechos humanos” acaba de expresar (el día de ayer) el canciller Rodolfo Nin Novoa (<http://telenocheonline.com/preocupa-crisis-en-comision-interamericana-de-ddhh/>).

12.- El Papa Francisco sostuvo recientemente que “la corrupción es un proceso de muerte que se ha vuelto habitual en la sociedad”.

Para él “el corrupto no percibe su corrupción” y “se ha vuelto natural, al punto de llegar a constituir un estado personal y social ligado a la costumbre, una práctica habitual en las transacciones comerciales y financieras, en las contrataciones públicas, en cada negociación que implica a agentes del Estado. Es la victoria de la apariencia sobre la realidad y de la desfachatez impúdica sobre la discreción honorable”
[\(https://www.aciprensa.com/noticias/papa-francisco-la-corrupcion-es-un-mal-mas-grande-que-el-pecado-34503/\)](https://www.aciprensa.com/noticias/papa-francisco-la-corrupcion-es-un-mal-mas-grande-que-el-pecado-34503/).

13.- El mundo y la región está asistiendo hoy a un aumento enorme de los casos de corrupción. Una corrupción que saca recursos a los estados. Recursos que son necesarios para educación, salud, trabajo, vivienda, terminan en manos de inescrupulosos que se benefician a costa de la sociedad.

14.- Nuestra región se vio especialmente conmovida con casos de corrupción en los últimos tiempos. Alcanza con leer las noticias diarias del Brasil y la Argentina para conocer datos escalofriantes en montos y actos.

En Brasil se encuentran acusados, e incluso procesados y condenados, notorios dirigentes políticos, legisladores, ministros, ex presidentes y empresarios.

Las tramas del lava jato, del mensalao, de Petrobras, de los sobornos de empresas como Odebrecht, revelan que cientos de millones de dólares fueron destinados a sobornos y casos de corrupción.

Tan grave ha sido la situación que el ex presidente y hoy Senador José Mújica reconoció que el ex presidente Lula Da Silva le había expresado que “En este mundo tuve que lidiar con muchas cosas inmorales, chantaje. Por tan sólo nombrar alguna: Este (refiriéndose al mensalão) era la única manera de gobernar Brasil” (<http://www.elpais.com.uy/informacion/brasil-sorprendido-dichos-mujica-lula.html>).

15.- En Argentina la situación no es mejor.

La corrupción alcanzó ribetes nunca vistos. Las recientes noticias de un ex Secretario de Obras Públicas, muy cercano a quien fuera presidenta hasta hace poco, siendo detenido mientras intentaba ocultar millones de dólares en un monasterio, se suman a hechos igualmente graves.

Filmaciones de personas contando y "pesando" el dinero, acusaciones contra la ex presidente, ex ministros, ex funcionarios, son algo de todos los días.

16.- No son cualquier país, son nuestros vecinos, el lugar dónde esto está ocurriendo hoy.

IV.- REPERCUSIONES EN EL URUGUAY.

17.- Los hechos que están ocurriendo en la región tuvieron impacto y repercusión en nuestro país. En algunos casos a través de la denominada "ruta del dinero" y en otros en materia de contratos con empresas vinculadas.

18.- En el Brasil, el empresario Benedito Rodrigues, en una delación premiada (arrepentido) reconoció que las empresas OAS y Odebrecht abonaron 3 millones de dólares al ex Ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Fernando Pimentel (Partido de los Trabajadores).

El objeto del pago era que este realizara gestiones ante el gobierno del Uruguay para que se le adjudicara a OAS las obras de la Regasificadora y el Gasocuto de esta.

OAS realizó la obra para Gas de France que a su vez lo hizo para la empresa estatal Gas Sayago S.A. propiedad de UTE y de ANCAP como es de público conocimiento. También se sabe que incumplió y se retiró.

Quedó hasta la fecha un déficit de más de 70 millones de dólares (era de más de 170 millones pero se recuperó una garantía de 100 millones).

19.- La declaración de Benedito Rodríguez fue realizada ante la Justicia y menciona expresamente el soborno destinado al ex Ministro y ex Gobernador Pimentel, quien se entrevistó varias veces con funcionarios y autoridades del gobierno uruguayo.

20.- Las repercusiones de los hechos de corrupción argentinos en el Uruguay, también han sido grandes.

Se recuerda el caso de la valija incautada al ciudadano venezolano Guido Antonini Wilson en Argentina. El referido ciudadano abandonó una valija con 800 mil dólares y huyó hacia nuestro país.

El entonces ministro de la República Argentina, Alberto Fernández aseguró que el destino de dicho dinero abandonado, era el Uruguay.

Reitero, esto lo expresó un Ministro de gobierno argentino.

21.- Más acá en el tiempo se encuentran las actuaciones relacionadas con la compra de bienes en el país por parte de ciudadanos argentinos como parte de un plan para "lavar" dinero corrupto.

Si quienes son procesados y condenados por actos de corrupción se paseaban a sus anchas por el Uruguay, es una posibilidad cierta que no sólo hayan elegido el país como destino del fruto de su accionar delictivo sino que pueden haber desarrollado este en nuestro territorio.

22.- Hoy en Argentina se ha procesado a ex ministros de economía, ex interventores de YPF, ex Secretarios de Planificación que tenían estrecha vinculación con nuestro país y con la compra de energía.

23.- Hay otros hechos en el pasado reciente. Como el reconocimiento del ex embajador itinerante Julio Baraibar de la existencia de un intento de soborno al ex embajador de nuestro país en Argentina, Francisco Bustillo por un millón de dólares para lograr un contrato en la Comisión Administradora del Río de la Plata.

24.- Es decir, nuestro país no es una isla y los acontecimientos ocurridos en el mundo pero en especial en la región, pueden haber tenido una doble impacto.

Por un lado, la actuación en nuestro país de quienes recibieron sobornos y realizaron actos de corrupción en otras naciones.

Por otro, actos de corrupción desarrollados por nacionales, similares o parecidos a los acontecidos en dichos países.

V.- LAS HERRAMIENTAS CON QUE SE ESTA COMBATIENDO LA CORRUPCION.

25.- Tanto en Brasil como en Argentina existen instrumentos para combatir la corrupción de los que carece nuestra legislación vigente.

En ese sentido la delación premiada, la figura del arrepentido (en Uruguay se previó para determinadas figuras pero no para estas), del informante o el agente encubierto, fueron claves para lograr avanzar en la investigación.

Un valijero es atrapado y luego de un tiempo acepta colaborar con la Justicia. Da elementos probatorios, no sólo confiesa, acerca de la participación de los ideólogos y los que más se beneficiaron. Estos terminan acogiéndose también al beneficio y terminarán identificando a los funcionarios que sobornaron.

Un empresario es procesado y se ampara a la delación premiada. Identifica y suministra pruebas del soborno a funcionarios públicos. Si se llega al fondo del asunto, nadie queda fuera de la acción de la Justicia.

26.- Este es el caso de Odebrecht, de OAS, del mensalao, del lavajato, de Petrobras, de Lázaro Baéz, Farinha, Benedito Rodrigues, José "Josecito" López.

Es el caso de aquellos para los que se ha vuelto natural, al punto de llegar a constituir un estado personal y social ligado a la costumbre, una práctica habitual en las transacciones comerciales y financieras y en las contrataciones públicas la corrupción.

27.- Hoy no podemos decir que ello no haya ocurrido en el Uruguay. Sencillamente porque no contamos con esos instrumentos. Pero hay indicios claros de la actuación de estas personas en nuestro territorio.

A lo que se suma otra carencia.

28.- En nuestro país no existe el delito de enriquecimiento ilícito.

Delito que sí existe en otros países y que constituye otra herramienta fundamental para la lucha contra la corrupción. Ese delito por el que se penaliza al funcionario o jerarca que ve aumentando su patrimonio y no puede dar debida justificación y prueba de dicho aumento.

Me referiré al mismo en el próximo capítulo puesto que la no tipificación del mismo es no sólo un impedimento para avanzar contra la corrupción. Constituye una flagrante violación a convenios internacionales de los que la República es parte.

VI.- LA VIOLACION DE LOS CONVENIOS INTERNACIONALES.

29.- Por la ley 18.056 de 20 de noviembre de 2006 nuestro país aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Dicha Convención fue aprobada, con el voto de Uruguay, en México en diciembre de 2003 y entró en vigencia en diciembre de 2005. Se trata del primer instrumento internacional jurídicamente vinculante contra la corrupción.

La misma establece la obligación para los países de tipificar como delito el de enriquecimiento ilícito si es que este no se considera como tal en su derecho interno.

30.- Al haber ratificado nuestro país por medio de la ley 18.056 la mencionada Convención contra la corrupción, asumió la obligación de instrumentar e incorporar a nuestro derecho positivo este delito.

No lo ha hecho y por ende se encuentra en clara violación de esa obligación internacional.

Se adjunta consulta realizada al Dr. Fernando Gonzalez sobre el tema en el que se analiza el mismo y se llega a similares conclusiones.

31.- El suscrito no tiene dudas que una Comisión para analizar la corrupción con fines legislativos concluirá en la existencia de tan grave omisión

y recomendará la aprobación de una ley que tipifique el enriquecimiento ilícito como delito.

32.- No es todo.

Por la ley 17.008 de 15 de septiembre de 1998 nuestro país también ratificó otro instrumento internacional vinculante: La Convención Interamericana contra la Corrupción suscrita en Caracas el 29 de marzo de 1996.

Por la misma los estados partes que aún no lo hayan hecho adoptarán las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para tipificar como delitos en su derecho los actos de corrupción descrito en la misma.

Esto también se ha incumplido.

VII.- EL PARLAMENTO HA MOSTRADO RESISTENCIA A MODIFICACIONES SUSTANTIVAS Y DESCONOCIMIENTO DE LAS TENDENCIAS ACTUALES EN LA MATERIA.

33.- En su informe del año 2014 la Junta de Transparencia y Ética Pública realizó una serie de afirmaciones y conclusiones que parecen haber pasado desapercibidas.

Pese a la gravedad y contundencia de las mismas.

34.- Ese informe de actividades de la Jutep contenida en la Memoria Anual 2014 señala la resistencia tanto del Poder Ejecutivo como del Parlamento a determinadas actividades.

Así, se afirma que el Poder Ejecutivo no promovió la mayoría de las iniciativas más importantes que le fueron elevadas y que el Poder Legislativo "también ha mostrado resistencia a modificaciones sustantivas".

35.- Respecto del Poder Legislativo que integramos se dice que esas resistencias surgen de "cierto desconocimiento de las tendencias actuales en la materia (principalmente las relativas a las facultades de la Junta y a las normas de carácter penal) y, especialmente, en cuanto a las normas penales (no se

volvieron a discutir las tipicidades de los delitos ni a reconsiderar decisiones ya tomadas)" (página 231 del informe).

36.- Dentro las recomendaciones más urgentes que quedan pendientes de cumplimiento se destaca la tipificación del delito de enriquecimiento ilícito (página 232).

Existen varios proyectos de ley presentados para hacerlo, uno incluso en el año 2011 por la propia Junta de Transparencia y Ética Pública.

VIII.- OTRO ERROR: ASEGURAR Y PENSAR QUE ESTA TODO BIEN EN NUESTRO PAÍS.

37.- Se ha citado en alguna ocasión la buena ubicación de nuestro país en los rankings o indicadores de transparencia internacional. Se afirma esto para rechazar la necesidad de seguir avanzando en la materia.

Ello constituye un profundo error por los motivos que pasará a exponer.

38.- En primer lugar, cuando se cita índices de transparencia internacional en los que Uruguay hace más de treinta años que figura. Es una posición histórica.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que es clave saber que estos indicadores se basan en la percepción de la población no en hechos concretos.

Por ende puede suceder que estén sucediendo hechos graves que no hayan trascendido ya sea porque no se cuentan con los instrumentos legales para prevenirlos o porque sencillamente no hayan sido detectados.

37.- También pueden existir elementos latentes que hagan próxima su aparición o se estén gestando. Hechos locales o del exterior que los hayan provocado o estén por hacerlo.

38.- En segundo lugar existen otros indicadores donde ni siquiera la percepción es buena como por ejemplo el Barómetro Global sobre la corrupción (BGC), dónde se pregunta en forma específica sobre esta.

El promedio mundial es 3,8 y Uruguay se encuentra en 3,5 (dónde 1 es nada corrupto y 5 muy corrupto, en partidos).

39.- De todos esto quizás lo más importante es señalar que no se puede caer en la tentación populista de asegurar que todo depende de la percepción.

Una correcta aproximación al tema debe tener en cuenta elementos concretos, hechos, informes y datos, sobre los que trabajar.

40.- Tampoco se debe esperar a que el problema avance sino anticiparse a él. Debe tenerse en cuenta que las formas, los instrumentos, los individuos se reconvierten día a día y debemos anticiparnos a ello.

A eso apunta este pedido.

IX.- CONCLUSION

41.- De todo lo que viene de relatarse surge claramente que han existido hechos de corrupción muy graves en la región que incluso han tenido consecuencia y acciones en nuestro país.

42.- También que la República se encuentra omisa y en estado de incumplimiento de obligaciones internacionales de tipificación de delitos de corrupción, lo que es señalado incluso por la Junta de Transparencia y Etica Pública.

43.- Nuestro país no cuenta con los instrumentos legales para combatir, investigar y penalizar los actos de corrupción con que si cuentan

otros países que están realizando investigaciones muy importantes sobre el tema.

44.- En definitiva la conformación de esta Comisión no es otra cosa que un paso adelante en la lucha contra ese proceso de muerte que se ha vuelto habitual en nuestra sociedad, al decir del Papa Francisco, o sin el cual no es posible promover los derechos humanos al decir de nuestro canciller.

45.- Hacemos votos para que esta Comisión y el plenario del Senado acompañe esta solicitud para avanzar en la lucha contra la corrupción.

X.- PETITORIO

En mérito a todo lo expuesto, SOLICITA:

1.- Tenga por presentado el informe escrito previsto en el artículo 136 del Reglamento del Senado.

2.- Previo informe favorable de esta Comisión, que se elevará al Plenario, se acceda por la Cámara a la Conformación de la Comisión solicitada para analizar con fines legislativos la corrupción en nuestro país.

Atentamente,



Pedro Bordaberry

Senador

Sr. Senador Dr. Juan Pedro Bordaberry

De mi mayor consideración

Atento a la consulta que ha tenido la deferencia de formularme, respecto de si la constitución de una comisión investigadora, por parte de una Cámara del Poder Legislativo, presupone la existencia de una presunción de existencia de hechos irregulares o ilícitos, me expido en los siguientes términos.

1. El artículo 120 de la Constitución de la República establece:

"Art. 120. Las Cámaras podrán nombrar Comisiones Parlamentarias de Investigación o para suministrar datos con fines legislativos".

La citada disposición incorpora la referida actividad dentro de la competencia de las Cámaras del Poder Legislativo, junto con otras dos potestades: la facultad de los legisladores de *"solicitar datos e informes que estime necesarios para llenar su cometido"* (artículo 118) y la de las Cámaras, *por resolución de un tercio del voto de sus componentes, de hacer venir a Sala a los Ministros de Estado para pedirles y recibir los informes que estime convenientes, ya sea con fines legislativos, de inspección o de fiscalización* (artículo 119)

Si bien, por lo general se considera que los tres institutos constituyen mecanismos de control por parte del Poder Legislativo, es evidente que los tres, resultan idóneos para el cumplimiento de cualquiera de los dos cometidos fundamentales de dicho Poder, esto es, tanto el de legislar como el de controlar. Está dicho en forma prácticamente textual en las tres hipótesis mencionadas: se solicitan los informes necesarios para llenar el cometido, en sus distintos aspectos y sin exclusiones, se convoca a los Ministros para recabar los informes, ya sea con fines legislativos, de

inspección o de fiscalización y se puede ¹⁹ nombrar Comisiones Parlamentarias para investigar o para suministrar datos con fines legislativos.

En el caso concreto de las Comisiones Parlamentarias, el artículo 120 de la Carta las prevé como mecanismo de investigación o para suministrar datos con fines legislativos. En otros términos, el instrumento previsto es idóneo para el cumplimiento de la actividad de control - función administrativa típica-, o para instruirse a los efectos de cumplir en las mejores condiciones el cometido de sancionar las leyes. Esta última es una actividad accesoria al ejercicio de la función legislativa.

Podría analizarse, en un plano teórico, si el artículo 120 citado está consagrando un único instituto con un doble cometido que será ejercido siguiendo alguna de las dos orientaciones, según las circunstancias lo indiquen, o si se está previendo dos tipos de comisiones diferentes: las comisiones investigadoras y las establecidas para suministrar datos con fines legislativos. La ley reglamentaria, adopta posición a este respecto, como veremos a continuación.

Horacio Cassinelli Muñoz ("Derecho Público" FCU Edición 2009, pág. 230), menciona las comisiones del artículo 120 bajo el epígrafe "*Atribuciones del Poder Legislativo como órgano de control administrativo*", lo que corresponde solamente a las funciones de investigación que aparecen concebidas como una actividad afín a la que puede desarrollar un instructor en un procedimiento disciplinario.

Sin embargo, Cassinelli reconoce que "*La comisión puede tener, pues, una finalidad de fiscalización, de controlar cómo funciona la administración, o una finalidad de recabar datos a los efectos de mejorar la legislación*". Seguidamente, el distinguido autor, agrega como potestades: "*Esas comisiones se trasladan al lugar que consideren conveniente para recoger los datos, pueden interrogar personas, citar testigos a declarar, hacer inspecciones periciales, o cualquier otro medio de recoger los elementos*

de juicio adecuados para, después, hacer efectiva la responsabilidad de los que resulten responsables del mal funcionamiento de una dependencia administrativa o para tomarlos en cuenta en la redacción de proyectos de ley"

José Korzeniak ("Las Comisiones Parlamentarias de Investigación y sus facultades" FCU. 1998, pág. 15), afirma que las Comisiones Parlamentarias previstas en el artículo 120 de la Constitución, son de dos tipos: "de investigación" y "para suministrar datos con fines legislativos", advierte que existen dificultades en distinguir ambos tipos y aporta precisiones para distinguirlas.

2. El legislador reglamentó las Comisiones Parlamentarias por Ley 16698, de 25 de abril de 1995. Ejerció, de ese modo, las atribuciones previstas en el artículo constitucional N° 85 numeral 3° (facultad genérica de legislar) y numeral 20° (facultad de interpretar la Constitución, con carácter obligatorio, salvo los casos en que la Suprema Corte de Justicia, declare inaplicable, para el caso concreto, las leyes, por entender que las mismas son inconstitucionales)

En dicha regulación, se distinguió nítidamente las "comisiones de investigación" de las comisiones "para suministrar datos con fines legislativos" (arts. 2° y 7°). La institución y funcionamiento de las primeras aparecen condicionadas a la denuncia fundada de *"la existencia de irregularidades o ilicitudes"* (art. 6°), mientras que las segundas asesoran en el ejercicio de *"los poderes jurídicos de legislación"* (art. 7°).

3. Es de toda evidencia, y resulta la consecuencia obvia de lo antes afirmado, que las comisiones investigadoras constituidas "para suministrar datos con fines legislativos", no presuponen, ni expresan presunción alguna, respecto de la existencia de hechos irregulares.

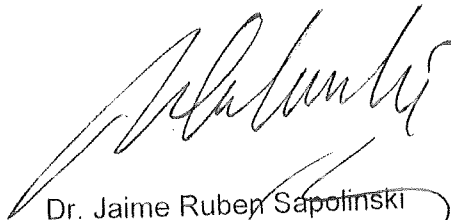
3. En suma:

a. Las comisiones "para suministrar datos con fines legislativos" constituyen, de acuerdo con la reglamentación legal, una categoría específica entre las Comisiones Parlamentarias.

b: La instalación de las comisiones citadas no presupone la existencia de irregularidades.

Quedo a las órdenes para cualquier ampliación o aclaración que se estimaren procedentes

Saludo a Ud. con mi mayor consideración



Dr. Jaime Ruben Sapolski

Profesor Agregado de Derecho Público I (Constitucional – Facultad de Derecho – UDELAR)

Profesor de Derecho Constitucional (Facultad de Derecho – CLAEH)

Montevideo, 15 de junio de 2016.-

Señor

Senador Pedro Bordaberry

Presente.-

Cumplo en presentar a usted el informe que me solicitara, en relación con la evaluación del cumplimiento de Uruguay de los compromisos asumidos al ratificar las normas internacionales referidas al combate a la corrupción, en particular con lo dispuesto por la Convención Interamericana de 1996.-

1. El fenómeno de la corrupción ante el régimen jurídico internacional.

Si bien el fenómeno de la corrupción es de larga data, desde las últimas décadas viene siendo objeto de prioridad en diferentes ámbitos, tanto a nivel nacional como internacional, a partir de la globalización de las relaciones políticas y económicas, y a los avances en cuanto a la toma de conciencia del impacto negativo que tiene sobre la sociedad toda. En tal sentido, Uruguay ha ido adaptándose a la normativa internacional – aunque en forma lenta – creando organismos especializados y de contralor (JUTEP) y ampliando el marco normativo necesario para combatir la corrupción y promover la transparencia en la gestión pública. (JUTEP, "El marco institucional contra la corrupción" en Cuaderno de divulgación Nro. 2, p. 2).

En lo que respecta al marco jurídico legal en la materia, Uruguay ha ratificado dos importantes instrumentos internacionales referidos por un lado, a la prevención de los conflictos de interés y, por otro, a evitar que determinados principios básicos del actuar público - lealtad, imparcialidad, probidad, entre otros- se vean afectados por la actuación deshonesta de los servidores del Estado. Así, tenemos la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), suscrita en el ámbito de la OEA en Caracas, el 29/03/1996, ratificada por ley Nº 17.008 de 17/12/1998 y la Convención de la ONU contra la Corrupción (CNUCC), suscrita en Mérida, México en diciembre de 2003, ratificada por nuestro País por la ley Nº 18.056 de 20/11/2006, (JUTEP, "Conflicto de intereses entre lo público y lo privado", en Cuaderno de Divulgación, p. 2).

La consecuencia inmediata de la primera de estas Convenciones fue la sanción de la ley Nº 17.060 de 23/12/1998 (ley del "Uso Indevido del poder público", también denominada "Ley Anticorrupción"), que forma parte de un elenco de leyes más recientes que buscan adaptarse a los estándares internacionales en la prevención y contralor de la corrupción y el lavado de activos, entre otros.

14

2. El cumplimiento por parte de Uruguay de las normas internacionales contra la corrupción.

En Uruguay, por disposición de la Ley Nº 18.046, de 24 de octubre de 2006, la JUTEP es el órgano que tiene a su cargo la vinculación con las entidades internacionales con actuación en materia de corrupción, lo que le implica tener una participación activa en los comités de expertos que, entre otras actividades, evalúan el avance de los Países en materia de cumplimiento de las disposiciones de las referidas Convenciones.

En lo particular a la Convención Interamericana contra la Corrupción, en el año 2001 por la denominada Declaración de Buenos Aires, se estableció un mecanismo de seguimiento de la aplicación de las normas de la Convención por los Estados Parte (MESICIC), por lo que Uruguay ha venido siendo evaluado periódicamente en tales aspectos. Lo mismo ha venido ocurriendo en el ámbito de la Convención Internacional contra la Corrupción de Naciones Unidas (CNUCC).

De las diferentes instancias de evaluación, surge con absoluta claridad que Uruguay se encuentra omiso en la incorporación de numerosas disposiciones a su ordenamiento interno y en la ejecución de diversas acciones que las Convenciones requieren.

A modo ilustrativo, me remitiré a la prolija y detallada enumeración de **Recomendaciones Pendientes de Cumplimiento** que realiza la consultora de JUTEP, la Dra. Natalia Acosta Casco al evaluar la situación uruguaya ante las referidas Convenciones (Balance de los Efectos de la Participación en la Convenciones Internacionales contra la Corrupción, en Memoria Anual 2014 de la JUTEP, página 229).

En efecto, siguiendo el listado que formula la Dra. Acosta, se puede concluir que Uruguay tiene pendientes de cumplimiento, entre otras, las siguientes recomendaciones de los comités de seguimiento:

- a) Establecer restricciones por un período razonable para quienes dejen de desempeñar un cargo público para evitar configurar conflicto de intereses;
- b) En cuanto a la legislación penal:
 - Adecuar la tipificación del delito de soborno a las normas internacionales
 - Tipificar los delitos de enriquecimiento ilícito, malversación de bienes por un funcionario público, beneficio económico o de carácter inmaterial como parte del beneficio indebido por el tráfico de influencias,

2 / 6

- Incluir expresamente la omisión de una conducta penalizada como abuso de funciones,
 - En cuanto al sector privado, tipificar como delito el soborno, la malversación o peculado de bienes en dicho ámbito,
 - clarificar el concepto de *delitos graves* a que refiere el artículo 97 de la Constitución,
 - extender la normativa aplicable al colaborador y a la protección de testigos, a toda la jurisdicción penal nacional.
- c) En materia de denuncias de actos de corrupción:
- facilitar los mecanismos de denuncia a través del empleo de medios de comunicación,
- d) En materia institucional:
- Asegurar la independencia de la JUTEP, así como del Ministerio Público y la Suprema Corte de Justicia,
 - fortalecer la actuación del Tribunal de Cuentas,
 - fortalecer la sección cooperación jurídico penal de la autoridad central
- e) En materia administrativa:
- Fortalecer sistemas que permitan asegurar que las autoridades competentes efectúen la verificación de la información contenida en las declaraciones patrimoniales y de ingresos de los funcionarios públicos,
 - habilitar que la declaración jurada de bienes e ingresos pueda constituir un instrumento efectivo para evitar y detectar conflictos de intereses y actos o actividades ilícitas,
- f) Otras cuestiones de orden legislativo:
- Imponer sanciones administrativas a empresas involucradas en actos de soborno transnacional,
 - Ratificar tratados suscriptos en materia de investigaciones conjuntas y de técnicas especiales de investigación.

3. Conclusiones.

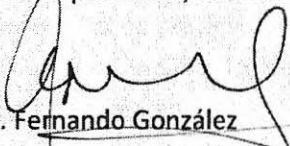
- 3.1. Es indudable que a través de la historia Uruguay se ha destacado por los bajos índices de corrupción y una legislación adecuada para el combate de tal categoría de ilícitos.
- 3.2. No obstante, se advierte que las figuras previstas en el catálogo de delitos contra la corrupción vigentes en el Código Penal uruguayo, con las modificaciones introducidas por las leyes Nº 17.060 y Nº 19.007, requieren una pronta reformulación, especialmente teniendo en cuenta los nuevos delitos que se sugieren incorporar por las Convenciones ya referidas.

En la práctica penal, se observa que la tipificación de los delitos contra la Administración Pública tiene un alcance acotado por los verbos de las

distintas figuras, lo que lleva a que situaciones claras de corrupción, no queden comprendidas en las respectivas tipificaciones o, terminen cayendo bajo la figura del delito de abuso innominado de funciones (art. 162 CP).

- 3.3. A la falta de adecuación de la normativa interna uruguaya en la materia, se le agrega el creciente avance de la corrupción en algunos de los Países de la región, incluso con conexiones en nuestro propio territorio. Cada vez más, la actuación de la delincuencia tiene efectos transnacionales, que por supuesto no escapan a la materia que nos ocupa.
- 3.4. Todo lo expuesto, justifica y demanda una rápida acción de los órganos estatales responsables para actualizar nuestra legislación y fortalecer los mecanismos y las instituciones responsables del control.

Sin otro particular, saluda a Ud. muy atte,


Dr. Fernando González

INFORME EN MAYORÍA



*Cámara de Senadores
Particular*

Montevideo, 17 de junio de 2016

**Señor Presidente de la
Cámara de Senadores
Raúl Sendic
Presente**

De nuestra mayor consideración:

En nuestra condición de miembros de la “Comisión Preinvestigadora para analizar la situación de la corrupción en Uruguay” cuya conformación fue solicitada el pasado 15 del corriente mes por el Sr. Senador Pedro Bordaberry, tenemos a bien elevar a su consideración el informe previsto en el artículo 136 del Reglamento de la Cámara de Senadores.

Desde ya afirmamos que no se ha verificado ninguno de los extremos requeridos por la ley 16.698 de 25 de abril de 1995, la que establece la naturaleza jurídica y la clasificación de las comisiones parlamentarias.

El proponente al fundamentar su petición no ha articulado ninguna denuncia concreta que de mérito a su solicitud. No tiene en cuenta la ley en cuanto al rol de las comisiones parlamentarias a que refiere el artículo 120 de la Constitución.

La norma establece dos investigadoras diferentes:

El artículo 6 de la ley 16.698 establece que las Investigadoras “proceden cuando en las situaciones o asuntos a investigar se haya denunciado con fundamento la existencia de irregularidades o ilicitudes.”

El artículo 7 de la misma ley refiere a que las comisiones para suministrar datos con fines legislativos “proceden cuando en las situaciones o asuntos a investigar no se presume la existencia de irregularidades o ilicitudes”

No es posible soslayar la última parte del artículo 7: “pero si de la investigación realizada surgiere la comprobación de irregularidades o ilicitudes también pueden asesorar a la Cámara en el ejercicio de sus poderes jurídicos de control administrativo”.

Es evidente que ambas tienen atribuciones de investigación a texto expreso, por lo tanto, el artículo 10 comprende a las Comisiones del artículo 6 y 7 de la citada ley en cuanto a los procedimientos de una Comisión Preinvestigadora.

El legislador ha entendido que también las comisiones con fines legislativos deben ser precedidas del nombramiento de una Comisión Preinvestigadora, esa es la razón del artículo 135 y 136 del Reglamento del Senado.

En consecuencia, a renglón seguido, el legislador que haya solicitado la investigación expondrá ante la Preinvestigadora el fundamento de su petición y articulará las denuncias que le den merito (Arts. 135 y 136 del Reglamento del Senado).

En ello el Parlamento ha actuado dentro de sus facultades para operar en atención al mandato del artículo 120 de la Constitución sin colisión de especie alguna.

Por lo que antecede, ambas Comisiones del 120 de la Constitución son investigadoras aunque de diferente naturaleza. Ratifica esta posición el artículo 13 de la citada ley cuando expresa: “Las investigaciones practicadas por estas Comisiones pueden alcanzar a hechos delictivos (...)”.

Quedo claro entonces que para las comisiones previstas por los artículos 6 y 7 de la ley 16.698 es necesario articular las denuncias que les den merito, cosa que en esta oportunidad el Sr. Senador Bordaberry no logra.

DE LOS ORGANOS, ACTIVIDADES Y PERSONAS QUE PUEDEN SER OBJETO DE INVESTIGACIÓN

El capítulo IV de la referida ley determina los órganos, actividades y personas que pueden ser objeto de investigación. Esto es central a la hora de decidir crear una Comisión del artículo 120 de la Constitución

sea esta de investigación por presunción de ilícitos o irregularidades o para suministrar datos con fines legislativos.

Aspectos como la actividad administrativa del Poder Ejecutivo, los actos de los legisladores, las actividades del cuerpo designante o de la Comisión Administrativa y sus funcionarios, presuntas irregularidades o ilicitudes cometidas en el ámbito del Poder Judicial o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la investigación de actos de los Magistrados del Poder judicial y Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la actividad de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, denunciar delitos electorales, la actividad del Tribunal de Cuentas, la actividad administrativa de la Corte Electoral, entre otras puede ser objeto de investigación.

Es menester señalar que en las conclusiones que nos presenta el señor Senador Bordaberry no encontramos una denuncia fundada sobre los órganos, las actividades y las personas que pueden ser investigados, de acuerdo al Capítulo IV de la ley Nro.16.698 resumido más arriba.

PERSONAS DE DERECHO PRIVADO

El artículo 26 de ley Nro.16.698 refiere a las personas de derecho privado de manera clara, estableciendo que “no pueden ser objeto de investigación en los términos indicados en el artículo 6° de la ley.

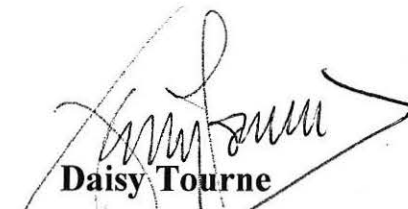
En cambio las Cámaras podrán, designar Comisiones con fines legislativos en los términos del artículo 7°, para analizar situaciones o actividades de carácter privado que por su relevancia afecten el

interés general. Del detenido análisis al documento presentado por el Señor Senador Pedro Bordaberry, tampoco sería este el caso.

En conclusión se entiende que no se encuentra entidad, ni seriedad ni procedencia a lo solicitado.



Rubén Martínez Huelmo
Senador



Daisy Tourne
Senadora

INFORME EN MINORÍA



*Cámara de Senadores
Particular*

Montevideo, 20 de junio de 2016.

Señora Presidenta

Comisión Pre Investigadora con Fines Legislativos para analizar la Situación de la Corrupción en el Uruguay

Senadora Daisy Tourné

Cumpléme presentar el informe de acuerdo a lo previsto en el artículo 136 del Reglamento del Senado de la República.

I) Con fecha 15 de junio el Senador Pedro Bordaberry presentó ante el Senado de la República la solicitud de conformación de una Comisión Investigadora con Fines Legislativos para analizar la situación de la corrupción en el Uruguay.

En esa misma fecha se formó la Comisión Pre-Investigadora que sesionó en el día 16 de junio recibiendo el informe escrito del Senador Bordaberry y su comparecencia a efectos de extenderse sobre su denuncia.

En su comparecencia el Senador Bordaberry expresó con claridad que solicitaba formar una Comisión para suministrar datos con fines legislativos tal como se prevé en el art. 7 de la ley 16.698.

II) Desde nuestro punto de vista corresponde formar la Comisión Investigadora con fines Legislativos ya que se cumplen las exigencias previstas por el art. 136 del Reglamento del Senado.

En efecto:

a) Entidad de la denuncia.



Cámara de Senadores Particular

Expresa con claridad la denuncia que nuestro País está atrasado en la aprobación de normas contra la corrupción.

Se deja constancia del informe del año 2014 de la Junta de Transparencia y Ética Pública en el cual se señala la resistencia tanto del Poder Ejecutivo como del Parlamento a determinadas actividades:

“Así, se afirma que el Poder Ejecutivo no promovió la mayoría de las iniciativas más importantes que le fueron elevadas y que el Poder Legislativo” “también ha mostrado resistencia a modificaciones sustantivas”.

Respecto del Poder Legislativo que integramos el informe dice que esas resistencias surgen de “cierto desconocimiento de las tendencias actuales en la materia (principalmente las relativas a las facultades de la Junta y a las normas de carácter penal) y, especialmente, en cuanto a las normas penales (no se volvieron a discutir las tipicidades de los delitos ni a reconsiderar decisiones ya tomadas)”

Dentro de las recomendaciones más urgentes que quedan pendientes de cumplimiento se destaca la tipificación del delito de enriquecimiento ilícito.

Existen varios proyectos de ley presentados para hacerlo, uno incluso en el año 2011 por la propia Junta de Transparencia y Ética Pública”

También se deja constancia de la falta de cumplimiento de nuestro País de varios Convenios Internacionales. Así lo expresa el Senador Bordaberry: “Por la ley 18.056 de 20 de noviembre de 2006 nuestro país aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción.

Dicha Convención fue aprobada, con el voto de Uruguay, en México en diciembre de 2003 y entró en vigencia en diciembre de 2005. Se trata del primer instrumento internacional jurídicamente vinculante contra la corrupción.

La misma establece la obligación para los estados parte de tipificar como delito el enriquecimiento ilícito si es que este no se considera como tal en su derecho interno.



Cámara de Senadores Particular

Al haber ratificado nuestro país por medio de la ley 18.056 la mencionada Convención contra la corrupción, asumió la obligación de instrumentar e incorporar a nuestro derecho positivo este delito.

No lo ha hecho y por ende se encuentra en clara violación de esta obligación internacional.

El suscrito no tiene dudas que una Comisión con fines legislativos para analizar la corrupción concluirá en la existencia de tan grave omisión y recomendará la aprobación de una ley que tipifique el enriquecimiento ilícito como delito.

Pero ello no es todo. Por la ley 17.008 de 15 de setiembre de 1998 nuestro país también ratificó otro instrumento internacional vinculante: la Convención Interamericana contra la Corrupción suscrita en Caracas el 29 de marzo de 1996.

Por la misma, los estados parte que aún no lo hayan hecho adoptarán las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para tipificar como delitos en su derecho los actos de corrupción descritos en la misma.

b) Seriedad de su origen

Los hechos denunciados, que demuestran la corrupción en los países vecinos y su posible vinculación con nuestro País, están documentados y son de público conocimiento.

- (i) En Argentina, la corrupción alcanzó ribetes nunca vistos. Las recientes noticias de un ex Secretario de Obras Públicas, muy cercano a quien fuera Presidenta de la República Argentina hasta hace pocos meses, siendo detenido mientras intentaba ocultar millones de dólares en un monasterio, se suman a hechos igualmente graves: filmaciones de personas contando y "pesando" el dinero, acusaciones contra la Ex Presidenta, ex Ministros, ex Funcionarios, son algo de todos los días.



*Cámara de Senadores
Particular*

- (ii) En Brasil, las declaraciones de Benedito Rodríguez reconociendo que OAS y Odebrecht entregaron tres millones de dólares a Fernando Pimentel (ex Ministro de Desarrollo, Industria y Comercio) del P.T. de Brasil, a efectos de realizar gestiones ante el gobierno del Uruguay para que se adjudicara a OAS las obras de la Regasificadora.

OAS debió realizar la obra para Gas de France. El episodio concluyó en forma lamentable para Gas Sayago S.A. (propiedad de UTE y ANCAP).

- (iii) Se relata el conocido episodio del ciudadano venezolano Guido Antonini Wilson. A éste se le incautó en la República argentina una valija con 800 mil dólares.

El Dr. Alberto Fernández, Ministro de Estado en la República Argentina aseguró que el destino de la valija y su contenido, era Uruguay.

- (iv) Recientemente, hemos visto actuaciones relacionadas con la adquisición de inmuebles en nuestro País por parte de ciudadanos argentinos como mecanismo para blanquear dinero obtenido por métodos corruptos.

Los elementos expresados, sumados a la falta de cumplimiento de nuestro País a los Tratados Internacionales referidos, avalan la seriedad del origen de la denuncia.

c) Oportunidad y Procedencia de la Investigación.

Ha quedado demostrado en estos días que el nivel de corrupción política en nuestros países vecinos es enorme.

En Brasil el proceso del impeachment a la Presidente de la República y el constante dimitir de Ministros, Legisladores y



Cámara de Senadores Particular

Funcionarios Públicos por temas de corrupción muestran la gravedad del tema.

Tal como se ha expuesto, en algunos de los casos procesados en Brasil, el imputado ha expresado con claridad que el fin de los fondos manejados era obtener contratos en Uruguay.

La situación no es mejor en la República Argentina. Los escándalos de corrupción de figuras relevantes del gobierno de la Sra. Cristina Fernández de Kirchner, llenan todos los días los informativos de la región. Surge un tema y a los pocos días aparece otro que supera el anterior. Y en todos los casos se hacen comentarios que vinculan estos hechos con nuestro País.

Hay episodios conocidos de compra de bienes en Maldonado por ciudadanos vinculados al Gobierno Kirchnerista con clara intención de blanquear fondos.

También se comenta que la entrega de dinero a funcionarios corruptos argentinos se realizaba en hoteles de nuestro País. Queda claro entonces, que no somos una isla ajena a todo lo que pasa en la Región.

Significa esto que hay certezas de corrupción en nuestro país? NO. Pero es claro que hay riesgo. Y nosotros debemos mantener un prestigio que se ha ganado a lo largo de muchas décadas. La percepción de corrupción política en Uruguay es la más baja de América Latina y tenemos que trabajar para que esto siga siendo así.

La instalación de una Comisión con fines legislativos para analizar la situación de la corrupción en el Uruguay es muy importante para mejorar y poner al día la legislación sobre el tema.



Cámara de Senadores
Particular

Pero también es una señal muy importante para decir con fuerza que el sistema político uruguayo está preocupado por el tema y dispuesto a trabajar en legislación que nos mantenga con bajos niveles de corrupción

Es por los motivos expresados que solicitamos al Cuerpo la formación de una Comisión con Fines Legislativos para analizar la situación de la Corrupción en el Uruguay.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'J. Amorín Batlle', with a horizontal line underneath.

JOSE AMORIN BATLLE
SENADOR