

ANEXO

FORMATO PARA PRESENTAR EXPERIENCIAS, DESARROLLOS Y LECCIONES APRENDIDAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y CIUDADANOS PARTICULARES QUE DENUNCIEN DE BUENA FE ACTOS DE CORRUPCIÓN

1. Institución: Nombre de la institución, instancia o autoridad a cargo del tema y de la persona que hará la presentación verbal en la sesión especial del Comité, indicando sus datos de contacto (correo electrónico y número telefónico directo, en que se pueda contactar):

INSTITUCION: JUNTA DE TRANSPARENCIA Y ETICA PÚBLICA (JUTEP).

**PERSONA QUE HARA LA PRESENTACION VERBAL: PRESIDENTE DE LA
JUTEP ESC. MARIA SUSANA SIGNORINO BARBAT.**

DATOS DE CONTACTO: ssignorino@jutep.gub.uy – teléfono celular: 099151603.

2. Descripción de la experiencia, desarrollo y/o lección aprendida: Incluir una descripción breve y un resumen de la misma:

En Uruguay, todo funcionario público está obligado a denunciar irregularidades o prácticas corruptas de que tuviere conocimiento por razón de sus funciones, de las que se cometieren en su repartición o cuyos efectos ella experimentar particularmente¹. Para el caso de que se formulen denuncias de delitos, el jerarca a quien compete resolver sobre las investigaciones internas de las que resultare la posible configuración de un delito tiene el deber de disponer la inmediata denuncia ante el Ministerio Público y Fiscal².

Con fecha 25 de setiembre de 2019, entra en vigencia la Ley 19.823³ denominada “Código de Ética en la Función Pública”, la cual en numerosos artículos reproduce textualmente, o con ajustes menores de redacción lo previsto en el Decreto 30/003, también agrega nuevas

¹ Artículo 40 Ley 19.823.

² Artículo 41 Ley 19.823.

³

normas. El hecho de incorporar disposiciones del decreto a una ley, las ubica en un rango superior, no desconociendo por ello la vigencia del Decreto.

En el **ámbito administrativo**, y en el curso de las investigaciones que se lleven a cabo dentro de cada dependencia, por denuncias o noticias de corrupción; **se dará debida protección administrativa y laboral a los funcionarios denunciantes sin perjuicio de su responsabilidad en el caso de denuncias falsas o infundadas. Dicha protección implicará, entre otros aspectos, la reserva de su identificación si correspondiere y la preservación de su estabilidad laboral, no pudiéndose permitir que se le apliquen medidas administrativas que le causen perjuicio si no están debidamente fundadas.**

El Decreto 30/003 en su artículo 43 establecía que cualquier persona o funcionario público que denunciaren actos de buena fe o alguno de los delitos a que refiere el Decreto, quedarán incluidos en el beneficio de protección de testigos establecido por la normativa legal vigente. Posteriormente, y con la sanción de la Ley 19.823 (Código de Ética), que como se dijo; en numerosos artículos reproduce textualmente, o con ajustes menores de redacción lo previsto en el Decreto 30/003, también agrega nuevas normas, las ubica en un rango superior, no desconociendo por ello la vigencia del Decreto; provocando un cambio con respecto a este tema. La protección se limita sólo a los funcionarios públicos. Se excluye la protección al ciudadano común que requiera efectuar una denuncia, desalentando de esa forma la participación ciudadana.

Habiendo visualizado tal contradicción con lo que indican las tendencias modernas y las Convenciones Internacionales, la JUTEP se incorporó al 4to Plan de Acción de Gobierno Abierto, impulsando uno de los compromisos asumidos para el periodo 2018-2020: la implementación de un sistema para la recepción y procesamiento de denuncias.

El objetivo específico de ese compromiso fue oficializado por el Decreto 01/2019⁴ del Poder Ejecutivo: *“promover y facilitar la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción mediante la implementación de un sistema para la recepción y procesamiento de denuncias asegurando la adecuada protección de los denunciantes”*.

Siendo así, en marzo de 2020, se genera un sistema confiable para canalizar denuncias de la ciudadanía implementando un portal web de recepción en el ámbito de la JUTEP y una red de nexos entre los organismos públicos y la JUTEP que permita la adecuada coordinación entre ambos subsistemas, asegurando el adecuado procesamiento de las denuncias recibidas.

Este sistema permite mostrar que el Estado no permanece pasivo ni indiferente, brindando amplias garantías a los denunciantes que incluso deseen formular sus denuncias de forma anónima, en respaldo a lo establecido por la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (artículo 13 – 2).

En la JUTEP se brinda debida protección de la identidad del denunciante. Cuando ingresa la denuncia, se procede a formar expediente y su posterior estudio. En caso de ser necesario derivar la denuncia al organismo denunciado específico, se protege la identidad del denunciante en función de lo expresado por los textos internacionales, además de clasificarse dicho expediente como reservado en función de la ley de acceso a la información pública.

En el **ámbito penal**, y para el caso específico de funcionarios públicos que denuncien delitos de Corrupción contra la Administración Pública, la ley (Código de Ética) establece que quedarán incluidos en el Programa de Protección de Testigos de la Fiscalía General de la Nación.

⁴ <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/1-2019/18>

El Programa de Protección de Víctimas y Testigos, se instrumentó en forma concomitante con la entrada en vigencia del sistema acusatorio en Uruguay, a fines del año 2017.

La instrumentación obedeció a que el nuevo sistema penal puso en manos de la Fiscalía la protección de testigos y víctimas, protección que se hizo efectiva mediante la creación de la Unidad de Víctimas y Testigos y la implementación del referido programa.

Respecto a la importancia de la instrumentación, es que este programa permite hacer efectiva la protección que prevé el Código del Proceso Penal en el artículo 45 literal i) y esta protección permite garantizar a aquellas personas que colaboran con la justicia en el esclarecimiento de hechos delictivos, que van a recibir protección para evitar sufrir un perjuicio por brindar esa colaboración, garantizando asimismo que esa persona – además de denunciar el delito – mantenga su colaboración durante todo el proceso penal y llegue a declarar en el marco del juicio oral - de resultar ello necesario para la resolución del caso en cuestión-.

Como lecciones aprendidas puede señalarse el éxito que ha demostrado la inclusión de testigos en este programa, quienes han logrado sostener su inclusión en los procesos penales en cuestión, declarando en los correspondientes juicios orales.

3. Razones e importancia: De ser aplicable, expresar las razones por las que se implementó el desarrollo y/o práctica presentada. Describir la situación existente antes de la implementación de la misma e identificar el problema o problemas que aborda y/o buscan solucionar:

En el entendido de que los **denunciantes** y los **testigos** cumplen un rol esencial en la lucha contra la Corrupción, se requiere de marcos jurídicos institucionales que los protejan, y en pos de ese cambio es que la Secretaría Técnica del MESICIC formuló determinadas

Recomendaciones a Uruguay:

1. *Establecer medidas administrativas de protección de la identidad de los funcionarios públicos que deban denunciar eventuales irregularidades o prácticas de corrupción.*
2. *Fortalecer los mecanismos administrativos de denuncia de amenazas o represalias contra el funcionario público o el particular como consecuencia de haber denunciado actos de corrupción que, entre otros aspectos, garanticen la estabilidad del empleo del funcionario público, especialmente en los casos en que la denuncia tiene que ver con un superior o con compañeros de oficina.*
3. *Establecer mecanismos que faciliten la cooperación internacional en los temas que anteceden, incluida la asistencia técnica y la cooperación recíproca descritas en la Convención Interamericana contra la Corrupción, junto con intercambios de experiencias, capacitación y asistencia mutua.*
4. *Establecer un órgano competente para recibir y responder a solicitudes de medidas administrativas de protección, para promover el suministro de medidas de protección y corrección necesarias, y prever sanciones en caso de que se produzcan represalias.*
5. *Asegurar que el órgano encargado de proveer medidas de protección administrativas disponga de los recursos y el personal necesarios para cumplir con sus funciones.*
6. *Considerar la enmienda de las disposiciones vigentes para dar a los funcionarios públicos la opción de denunciar cualesquiera actos de corrupción, irregularidades o violaciones de normas de conductas establecidas, a otros órganos o instancias, en lugar de hacerlo exclusivamente ante el superior del denunciante.*
7. *Considerar la implementación de disposiciones que regulen la manera en que los funcionarios públicos pueden solicitar medidas administrativas de protección como*

consecuencia de haber denunciado actos de corrupción o violación de normas de conducta establecidas, y establecer los mecanismos que puedan activarse y que favorezcan la estabilidad en el empleo del funcionario público, especialmente e casos en que la denuncia involucra a un superior compañero de trabajo.

- 8.** *Designar o establecer un órgano con la responsabilidad exclusiva de recibir y responder a solicitudes de protección, en relación con procedimientos penales, así como promover el suministro de medidas de protección necesarias.*
- 9.** *Contemplar la promulgación de disposiciones que establezcan un solo programa que regule las medidas de protección que puedan proporcionárseles a los denunciantes en todos los procedimientos penales en la República Oriental del Uruguay.*
- 10.** *Asegurar que el órgano encargado de la tarea de recibir solicitudes de protección enmarcadas en procedimientos penales y responder a las mismas, así como de proveer las medidas de protección necesarias, cuente con los recursos y el personal necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*

Uruguay no contaba con una protección respecto de la identidad de los denunciantes. El artículo 8 de la Ley 18.494 de 11 de junio de 2009, preveía la protección especial para víctimas, testigos y colaboradores en procedimientos de la competencia de los Jueces y Fiscales de los Juzgados Letrados de 1ª Instancia Especializados en Crimen Organizado, cuando su vida o integridad física (o la de sus familiares) puedan correr graves riesgos. Esto se aplicaba a casos muy limitados.

Se señaló que Uruguay no había establecido ninguna disposición administrativa tendiente a proteger a los funcionarios públicos que tienen la obligación de denunciar irregularidades o

prácticas corruptas, especialmente en los casos en que puedan involucrar a sus superiores; protegiéndose su identidad.

Por otra parte, el artículo 4 de la Ley 17.060 de 23 de diciembre de 1998, dispone que las denuncias de actos de corrupción deben efectuarse ante el tribunal competente o ante la Fiscalía, lo que incluye amenazas que haya sufrido el denunciante, sea funcionario público o privado.

Como se puede ver, los mecanismos se centran en la situación en que se llevan a cabo procedimientos penales; no así administrativos. Se busca medidas de protección administrativas, en el lugar de trabajo, que favorezcan la estabilidad del funcionario público, especialmente en los casos en que se denuncia a un compañero o incluso a su superior. Debiendo existir mecanismos para remediar las represalias que ocurran en el lugar de trabajo.

El Comité instó a Uruguay, a fortalecer al órgano encargado de recibir y dar respuesta a solicitudes de protección, pero al parecer no se había establecido ningún órgano de ese tipo a esos fines en Uruguay. Si bien el artículo 43 de las Normas de Conducta en la Función Pública (Decreto 30/003) dispone que toda persona o funcionario público que de buena fe denuncie actos de corrupción, estarán amparados por el programa de protección de la Ley 16.707 (que se centra en las investigaciones penales), no se había establecido dicho órgano, como se mencionó anteriormente.

Como país, se ajustó la normativa y se puso en práctica las recomendaciones, a efectos de cumplir con lo previsto en la Convención.

Si no existiera un Programa de protección de testigos, el sistema de justicia penal se enfrentaría a dos escollos. El primero de ellos, dado por el tenor de las personas para presentar denuncias,

sabiendo que no resultarían protegidos a posteriori por el sistema de justicia. El segundo de ellos, estaría dado por la dificultad para sostener hasta el momento del desarrollo del juicio oral la participación de quienes resuelven denunciar, sea por temor a recibir algún tipo de perjuicio o por haber resultado efectivamente intimidados una vez que se tomó conocimiento de la denuncia. Si el sistema funciona en forma eficiente, esto va a permitir aumentar los niveles de investigación – y por tanto de esclarecimiento – de los delitos en cuestión, disminuyendo así la impunidad.

4. Experiencia: Por favor refiérase brevemente a la experiencia que se le ha presentado en relación con el tema abordado, describiendo los obstáculos, dificultades y/o retos derivados de los desafíos en la implementación de sistemas de protección de denunciantes integrales y efectivos:

La experiencia de la protección en el ámbito administrativo, como se vio en Uruguay, luego de la sanción del Código de Ética, se limita sólo a los funcionarios públicos. Se excluye la protección al ciudadano común que requiera efectuar una denuncia, desalentando de esa forma la participación ciudadana.

Esto se presentó como un reto, buscando la forma de no dejar afuera a los ciudadanos comunes. La JUTEP impulsó la implementación de un sistema para la recepción y procesamiento de denuncias, que en el mes de marzo de 2020 comenzó a operar, generándose un sistema confiable para canalizar denuncias de la ciudadanía implementando un portal web de recepción. Este sistema brindando amplias garantías a los denunciantes que incluso deseen formular sus denuncias de forma anónima, en respaldo a lo establecido por la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (artículo 13 – 2).

Respecto a la protección de Víctimas y Testigos a cargo de la Fiscalía General de la Nación (FGN), con la sanción del nuevo Código del Proceso Penal, se llevaron adelante muchos

cambios, principalmente el paso de un sistema inquisitivo a uno acusatorio. Los desafíos fueron muchos, comenzando por un cambio de roles: policía, fiscal, juez y defensor. Y sobre todas las cosas, el nuevo posicionamiento de la Víctima, la cual goza de nuevos derechos, cuya Unidad debe velar por el cumplimiento de los mismos.

5. Lecciones aprendidas: De ser aplicable, por favor describa brevemente las lecciones aprendidas como resultado de la experiencia presentada y de los desarrollos alcanzados:

En virtud de las modificaciones en el sistema legal uruguayo, es que demuestra el especial compromiso con la temática, y, además, su ajuste normativo para el mejor cumplimiento de los preceptos establecidos en la Convención, se avanza no sólo en la protección del testigo o denunciante en el ámbito del proceso penal, sino también en el administrativo. Siendo así, la propia Ley 19823 (Código de Ética en la Función Pública) cuando se refiere a la protección de testigos y denunciantes, impone a los organismos alcanzados por la misma, la creación de ámbitos competentes para la recepción reservada de denuncias o noticias de actos de corrupción que ocurran en las respectivas dependencias, las que luego de ser diligenciadas, y su existe mérito suficiente, se derivarán a las autoridades competentes.

Lo expresado anteriormente, acompañado de la debida protección en el ámbito de trabajo, reservando su identidad y preservando su estabilidad laboral, descartándose la aplicación de medidas administrativas que le causen perjuicio si no son fundadas.

Para el caso de la Unidad de Víctimas y Testigos, los resultados alcanzados fueron los siguientes:

- la consolidación del trabajo interinstitucional, activando los recursos de diversos organismos del Estado, llevando a la firma de más de 10 convenios;

- elaboración de protocolos y guías de actuación para el acompañamiento de las víctimas;
- se diseñaron programas especiales de protección - testigos protegidos - (como por ejemplo para víctimas y testigos de delitos complejos: homicidios, narcotráfico, trata de personas);
 - servicio de guardia, los 365 días del año, las 24 horas.
 - en los 4 años y meses que lleva en practica el Programa, se ha registrado el ingreso de 316 personas en calidad de testigos protegidos, según la información que brindó la Unidad que tiene a cargo el mismo. Si bien ninguno de los testigos esta vinculado a delitos de contra la Administración Pública, nada obsta a que en un futuro puedan derivarse este tipo de testigos, ya que el Programa está diseñado para ser utilizado con testigos de cualquier tipo de delitos.

Se concluye que las buenas prácticas, provocaron un alto impacto, lo que provoca cambios institucionales y permite instituir nuevos modelos de trabajo; e impulsa para seguir trabajando.

6. Acciones requeridas: Por favor indique brevemente si se considera que, además de los desarrollos adoptados, se requieren otras acciones para afrontar eficazmente los obstáculos, dificultades y/o retos asociados a la implementación de sistemas de protección de denunciantes integrales y efectivos, y cuáles podrían ser esas acciones:

Se considera ajustado, la realización de una mayor difusión, de motivar en los funcionarios públicos y en la sociedad civil, las denuncias en esta materia. En el ámbito administrativo, seria prudente que cada organismo disponga efectivamente y como lo marca la ley, de ámbitos competentes para la recepción reservada de denuncias o noticias de corrupción.

Asimismo, que el funcionariado dedicado a dicha tarea, sea debidamente capacitado en el tema, para poder brindar las garantías del caso.

Visto desde la protección en el curso de un proceso penal, si bien se creó un servicio de atención innovador, que permite atender y proteger a las víctimas y testigos, en forma objetiva, rigurosa y eficaz; se podría ampliar la cobertura, pero esto depende de varias cosas, como por ejemplo del cambio cultural a partir de incorporar a la víctima en un nuevo escenario, trabajo interdisciplinario, adaptación al nuevo sistema penal, y algo muy importante los recursos que se asignan a la Fiscalía para llevar adelante dicha tarea.

Respecto a continuar ampliando el número de testigos protegidos a los que se incluye dentro del Programa de Medidas Especiales de Protección – posibilitando de esa forma la inclusión de personas que hayan denunciado delitos de corrupción, que puedan requerir protección – sería necesario contar con un número mayor de técnicos, que permitan la instrumentación de la práctica del referido programa. Asimismo, podría ser necesario contar con recursos materiales para la instrumentación de las medidas de protección que no pueden coordinarse con otros organismos del Estado.

Además, se está trabajando en la adaptación del Programa de Medidas Especiales de protección para su utilización con colaboradores, es decir, con personas que por definición están involucradas en los hechos que se investigan, pero que prestan una colaboración fundamental en el esclarecimiento de los mismos y que en tal carácter el Fiscal del caso suscribe un acuerdo de colaboración, en cuyo marco pueden resultar necesarias las medidas de protección. Al día de hoy no existe un Programa aplicable a las personas que se encuentran en esa situación, analizándose la viabilidad de adaptar el programa sobre testigos

protegidos al que se hace referencia. De ponerse en practica este nuevo programa, también implica la necesidad de contar con recursos humanos y materiales a tales efectos.

7. Contacto: Por favor informar con quién comunicarse para recibir mayor información y los datos de contacto (nombre, correo electrónico y número de teléfono directo en que se pueda contactar):

DATOS DE CONTACTO: Esc. María Susana Signorino Barbat
ssignorino@jutep.gub.uy – teléfono celular: 099151603.

Dra. Valeria Martínez vmartinez@jutep.gub.uy – teléfono celular: 091400707.