



ÉTICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA

Monográfico coordinado por: Jaime Pintos Santiago

DOCTRINA

PRIMERA PARTE: ÉTICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

- **ÉTICA Y DERECHO EN EL SIGLO XXI: ACUÑACIÓN DEL *ETHOS-ARETÉ* COMO MONEDA DE CURSO LEGAL.** José Luis Martín Moreno
- **NECESARIA REGENERACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES A TRAVÉS DE LA MERITOCRACIA: ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DE LA PROVISIÓN Y CESE EN PUESTOS DE TRABAJO POR EL SISTEMA DE LIBRE DESIGNACIÓN.** Roberto Mayor Gómez
- **ÉTICA Y CONTRATACIÓN PÚBLICA.** Ximena Pinto Nerón
- **LA ÉTICA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA. ESPECIAL REFERENCIA AL ÁMBITO LOCAL**
Rafael Casas Aranda

SEGUNDA PARTE: TRANSPARENCIA

- **DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.** Ernesto Jinesta Lobo
- **EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA: ¿DÓNDE ESTÁ EN EL EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA?**
Jorge Fondevila Antolín
- **TRANSPARENCIA MUNICIPAL Y DERECHOS DE LAS PERSONAS COMO BASE DE LOS PROYECTOS DE GOBIERNO ABIERTO Y SMART CITY.** Víctor Almonacid Lamelas
- **FIDEICOMISOS PÚBLICOS EN COSTA RICA: TRANSPARENCIA DE SU ACTIVIDAD CONTRACTUAL.** Elard Gonzalo Ortega Pérez
- **ANÁLISIS DEL PROYECTO DE REGLAMENTO DE DESARROLLO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO**
Javier Ruiz-Tapiador Sanmartín

ΑΛΕΘΕΙΑ
CUADERNOS CRÍTICOS DEL DERECHO



ISSN 1887-0929

Aletheia

CUADERNOS CRÍTICOS DEL DERECHO

COMITÉ CIENTÍFICO

SOSA WAGNER, FRANCISCO	GONZÁLEZ ALONSO, BENJAMÍN
SANTA-BÁRBARA RUPÉREZ, JESÚS	GUILLÉN LÓPEZ, ENRIQUE
SAIZ DE MARCO, ISIDRO	GALÁN JUÁREZ, MERCEDES
RODRÍGUEZ SEGADO, LUIS MIGUEL	ESPEJO GONZÁLEZ, MIGUEL ÁNGEL
REQUENA LÓPEZ, TOMÁS	CHECA GONZÁLEZ, CLEMENTE
PALMA LÓPEZ, CRISTINA	CAMY ESCOBAR, JESÚS
PINTOS SANTIAGO, JAIME	CAIADO AMARAL, RAFAEL
MOREU SERRANO, GERARDO	BORBÓN Y CRUZ, MILAGROS
MORENO MOLINA, JOSÉ ANTONIO	BELADÍEZ ROJO, MARGARITA
MARTÍN MORENO JOSÉ LUIS	ALMANSA MORENO-BARREDA, JAVIER
MARTÍN CRISTÓBAL, JOSÉ	
SECRETARIO:	SECRETARIA ADJUNTA:
RODRÍGUEZ SEGADO, LUIS MIGUEL	PARERA CARRETERO, SOLEDAD

[Ver sumarios y archivos a texto completo desde 2006](#)

Aletheia, Cuadernos Críticos del Derecho. 2-2015 ISSN: E 1887-0929

<http://www.liberlex.com> | contacto@liberlex.com

MONOGRÁFICO
ÉTICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
Y TRANSPARENCIA

SUMARIO:

PRESENTACIÓN (Jaime Pintos Santiago)

Págs.
1-10

DOCTRINA

PRIMERA PARTE: ÉTICA PÚBLICA

Págs.

- 11-50 Ética y Derecho en el siglo XXI: acuñación del *Ethos-Areté* como moneda de curso legal
José Luis Martín Moreno
- 51-84 La necesaria regeneración de las Administraciones Públicas y órganos constitucionales a través de la meritocracia: análisis jurisprudencial de la provisión y cese en puestos de trabajo por el sistema de libre designación.
Roberto Mayor Gómez
- 85-116 Ética y contratación pública.
Ximena Pinto Nerón
- 117-134 La Ética en la Función Pública. Especial referencia al ámbito local
Rafael Casas Aranda

SEGUNDA PARTE: TRANSPARENCIA

- 135-156 Derecho de acceso a la información.
Ernesto Jinesta Lobo
- 157-192 El principio de transparencia: ¿Dónde está en el empleo público en España?
Jorge Fondevila Antolín

DOCTRINA

SEGUNDA PARTE: TRANSPARENCIA (continuación)

Págs.

- 193-234 Transparencia municipal y derechos de las personas como base de los proyectos de gobierno abierto y smart city.
Victor Almonacid Lamelas
- 235-282 Fideicomisos públicos en Costa Rica: transparencia de su actividad contractual.
Elard Gonzálo Ortega Pérez
- 283-300 Análisis del proyecto de reglamento de desarrollo de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
Javier Ruiz-Tapiador Sanmartín

RESUMEN: La contratación pública constituye un sector sensible a la corrupción y prácticas no debidas, en tanto implica el manejo de fondos públicos. Si efectuamos un análisis de las normas tanto de fuente internacional, como de las dictadas internamente en diversos países que regulan el obrar en la Administración Pública, y más específicamente la ética pública, nos hace vislumbrar que las mismas se refieren directamente a la contratación pública, introduciendo disposiciones a los efectos de prevenir, erradicar y sancionar la corrupción en la materia. Ejemplo de ello lo constituyen la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción y la Convención Interamericana Contra la Corrupción, donde se aborda la temática referida.

De esta forma, resulta de gran trascendencia abordar los aspectos éticos que se deben vislumbrar en las diversas etapas de la contratación pública, los que deben ser cumplidos tanto por los servidores públicos, como por los particulares que se relacionan en los procedimientos de compras con el sector público. Asimismo, el abordaje comprende aspectos relacionados con la trascendencia de la participación ciudadana, resultando por demás importante la capacitación que respecto de estos temas se dicte para fortalecer mecanismos que permitan que los controles en la materia, sean efectivos.

Así, la tarea que se ha emprendido, procura llamar a la reflexión a los operadores en la materia, sobre la trascendencia de la actuación de los funcionarios encargados de llevar adelante la contratación pública, teniendo presente que el manejo de fondos públicos requiere un obrar transparente y con apego a las más altas exigencias éticas.

Ethics and public procurement

XIMENA PINTO NERÓN

ABSTRACT: Public procurement is a sensitive corruption and not due industry practices, in that it involves the management of public funds. If we make an analysis of standards both international source, such as those issued internally in various countries that regulate work in public administration, and more specifically public ethics, it makes us glimpse that they relate directly to the procurement by introducing provisions for the purposes of preventing, punish and eradicate corruption in the field. Example of this are the United Nations Convention against Corruption and the Inter-American Convention Against Corruption, which addresses the issue referred.

Thus, it is of great importance to address the ethical aspects to glimpse at the various stages of procurement, which must be met by both, individuals as public servants relating to procurement procedures in public sector. It also includes addressing issues related to the importance of citizen participation, resulting from other important training on these issues enacted to strengthen mechanisms that allow the controls in the field, are effective.

Thus the task that has been undertaken, try calling the reflection operators in the field, on the significance of the actions of officials responsible for carrying out public procurement, bearing in mind that the management of public funds requires transparent work and adherence to the highest ethical standards.

PALABRAS CLAVE: Ética; contratación pública; corrupción; responsabilidad; regalos y sobornos; capacitación; transparencia; probidad; imparcialidad; servidor público

KEYWORDS: Ethics; government procurement; corruption; responsibility; gifts and bribes; training; transparency; integrity; fairness; public servant.

CDU: 34 Derecho en general. 342.9 Derecho Administrativo. 347.4 Contratos y obligaciones. 351 Funciones propias de la Administración.

SUMARIO: I.– INTRODUCCIÓN. II.– ÉTICA PÚBLICA. III.– NORMATIVA EN MATERIA DE ÉTICA PÚBLICA. IV.– CONTRATACIÓN PÚBLICA Y ÉTICA PÚBLICA. V. – CONDUCTAS IRREGULARES EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA QUE IMPLICAN UN ACTUAR NO ÉTICO. VI.– SER Y PARECER EN EL COMPORTAMIENTO ÉTICO. VII.– ASPECTOS ÉTICOS RELEVANTES EN LA MATERIA. VIII.– RÉGIMEN DE

RESPONSABILIDADES. IX.- COMPETENCIA PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN EN LA MATERIA. X.- CONCLUSIONES. XI.- BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA.

ÉTICA Y CONTRATACIÓN PÚBLICA

Dra. Ximena Pinto Nerón¹



I.- INTRODUCCIÓN

EL presente estudio tiene por objeto analizar los aspectos relacionados con la ética de los servidores públicos, procurando determinar el impacto de dichos extremos en el ámbito del obrar del Estado en materia de contratación pública. A dichos efectos se ha ahondado en determinar cuál

¹ Doctora en Derecho y Ciencias Sociales, egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad Mayor de la República Oriental del Uruguay (UDELAR). Magíster en Derecho Administrativo Económico (MDAE), por la Universidad de Montevideo. Máster en Derecho de la Contratación Pública, por la Universidad de Castilla – La Mancha (España). Docente de las materias Entorno Legal y Principios Generales del Derecho de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica del Uruguay (UCUDAL). Consultora y docente en la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP). Aspirante a Profesor Adscripto (U.R.) en las materias Derecho Público II y III (Administrativo I y II), de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Docente (Instructora) en la Escuela de Auditoría Gubernamental (EAG) y en la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP). Especialista en materia de Libre Competencia en América Latina, egresada de la Universidad Pontificia Católica de Chile. Especialista en Capacitación de Adultos, certificada internacionalmente por INTOSAI – IDI.

ha sido la regulación normativa en los diversos países, a la luz del fenómeno de “juridización” o “positivización” de la ética pública que implica plasmar a través de reglas de derecho los principales postulados éticos, con el consecuente impacto en materia de responsabilidad de los funcionarios públicos. Asimismo, se analizan los aspectos más relevantes de la contratación pública. La trascendencia del obrar del Estado en dicha materia es palmaria, en tanto desde el punto de vista cuantitativo, los montos comprometidos en el ámbito de la contratación pública representan un gran porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI) de los diversos Estados (se estima que representa más de un 15 % en los países americanos y europeos).

Por otra parte, desde una mirada de corte cualitativo, es menester destacar que la contratación pública es la que permite el cumplimiento de los cometidos asignados a los diversos órganos estatales. Por todo ello, y siendo que se maneja en ese ámbito dinero que es de la sociedad toda, se acentúan los caracteres que implican que dicho sector sea propenso a que se produzcan conductas corruptas o no deseadas, por lo que es necesario determinar el alcance e impacto del obrar de los servidores públicos llamados a actuar en la materia.

II.- ÉTICA PÚBLICA

La ética constituye una rama de la filosofía que estudia las normas y fundamentos de la conducta humana. La moral, por su parte, es definida como aquello *“perteneciente o relativo a las acciones o caracteres de las personas, desde el punto de vista de la bondad o malicia”*² Si bien, como surge de lo anteriormente expuesto, ética y moral son términos conceptualmente diversos, se encuentran íntimamente relacionados, por lo que resulta imprescindible referir a ambos. Como se ha indicado, el objeto del presente estudio lo constituye la ética pública, la que podría definirse como un subtipo de la ética general, es decir, la aplicación al ejercicio de la función pública de los postulados éticos. El Dr. Rodríguez Arana define la ética pública como *la “ciencia de la actuación de los funcionarios orientados al servicio público, al servicio de los ciudadanos”*, e indica que *“en una palabra, la Ética de la función pública es la ciencia del servicio público”*³

² REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Vigésimo Segunda Edición con sus enmiendas del año 2012. Consultado en: <http://lema.rae.es/drae/?val=moral> (Fecha última consulta: 23/5/15).

³ RODRÍGUEZ ARANA, JAIME. “Sobre ética pública en la Administración Pública”, *Anuario de Derecho Administrativo*, Tomo IX, Año 2002, Pág. 59.

Quienes desempeñan las labores para el Estado son denominados de diferentes formas según los regímenes jurídicos existentes a nivel mundial, siendo que se les ha llamado “funcionarios”, “empleados”, “agentes” e incluso “servidores” públicos, debiéndose destacar que este último término ha adquirido gran trascendencia en los tiempos actuales, por cuanto enfatiza en la noción del servicio que se presta, y no tanto en el desarrollo de las funciones. Esos servidores públicos son personas que deben conducirse exclusivamente en aras de la tutela del interés público, siendo necesario que se denote un comportamiento acorde con los postulados que exige la defensa de dicho interés, lo que se efectiviza, en primer término con el cumplimiento de los principios generales de derecho, prioritarios en cualquier ordenamiento jurídico.

Tal como señala el Dr. Rodríguez-Arana *“La sociedad, como es lógico, contempla la actividad administrativa con esperanza a la vez que solicita, exige, servicios públicos, cada vez de mayor calidad. Los ciudadanos, en otras palabras, son conscientes de lo importante que es que “su” Administración Pública funcione bien y de verdad. Quizás por ello, pienso que se espera una mayor dosis de “exigencia ética” del funcionariado público que del trabajador del sector privado”*⁴ En este sentido, las sociedades han advertido la trascendencia acerca del comportamiento ético que deben asumir “sus” servidores, es decir, quienes prestan el servicio público, siendo que ha influido la globalización y el avance en los sistemas de información, a efectos de que la población fuera consciente de la envergadura de las consecuencias incluso económicas que se han producido por los casos de corrupción que han ocurrido en los diferentes lugares.

III.- NORMATIVA EN MATERIA DE ÉTICA PÚBLICA

Actualmente, tanto a nivel interno de los diversos países, como en el ámbito internacional, existe la tendencia a la adopción de normas que regulen la ética en la función pública, destacándose la inclusión de las mismas en Códigos que implican un alto grado de sistematización en materia de disposiciones jurídicas. A este fenómeno se le ha llamado “juridización” o “positivización” de la ética pública. Históricamente, los estudiosos del derecho, así como grandes filósofos y pensadores, han discutido respecto de la procedencia de la materialización de los postulados éticos en normas jurídicas, lo que se vincula con la relación entre moral

⁴ RODRÍGUEZ ARANA, JAIME. Ob. Cit. Pág. 59.

y derecho. Es menester analizar, los principales aspectos respecto de la normativa internacional e interna dictada.

III.1.- NORMATIVA INTERNACIONAL

En el ámbito internacional, es menester destacar la existencia de determinadas normas de fuente convencional que se han adoptado. Ellas son:

a) **Convención Interamericana Contra la Corrupción (C.I.C.C.)**: Dicha Convención, suscrita en Caracas (Venezuela), el 29/3/1996, ha sido calificada por la doctrina como un verdadero tratado de Derechos Humanos⁵, destacándose su trascendencia. La doctrina ha sostenido que estos claros objetivos consagran dos líneas de acción a seguir, la primera de las indicadas operará al interior de cada Estado, mientras que la segunda hacia el exterior, procurando la cooperación entre Naciones.⁶ Tal como señala el Dr. Durán Martínez, del texto del Preámbulo de la Convención se desprende que *“el combate a la corrupción no es un fin en sí mismo sino que con él se procura el mejor desarrollo de lo que Gros Espiell ha denominado el `derecho de vivir”*⁷ En su Art. III, bajo el acápite “Medidas Preventivas”, la Convención establece que se procura crear, mantener y fortalecer normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Cabe destacar la existencia del mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) que consiste en un instrumento intergubernamental establecido en el ámbito de la OEA a los efectos de apoyar a los Estados Parte del mismo en la implementación de las disposiciones de la C.I.C.C.⁸

b) **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (conocida como C.N.U.C.C., siendo su sigla en inglés U.N.C.A.C.)**: Si bien dicha Convención fue suscrita inicialmente por 111 países en Mérida (México), del 9 al 11 de diciembre de 2003, no fue sino hasta el 14 de diciembre de 2005 que se produjo su entrada en

⁵ GORDILLO, AGUSTÍN. “Tratado de Derecho Administrativo” Tomo I (Parte General), Buenos Aires, Argentina, Año 1997, 4a Edición, Pág. XVI-7.

⁶ Cfr. DURÁN MARTÍNEZ, AUGUSTO. “Corrupción y Derechos Humanos. Aspectos de derecho administrativo”, publicado en “Estudios en memoria de Eduardo Jiménez de Aréchaga”, Montevideo, Ed. AMF, Pág. 143 - 144.

⁷ DURÁN MARTÍNEZ, AUGUSTO. “Corrupción y Derechos Humanos...” Ob. Cit., Pág. 141.

⁸ El procedimiento que se sigue consiste en realizar “rondas” sucesivas donde se efectúan evaluaciones recíprocas y en condiciones de igualdad, que culminan con recomendaciones. El MESICIC no sanciona, sino que fortalece la cooperación entre los Estados.



vigencia. Existe consenso en sostener que se trata del más amplio acuerdo existente a nivel internacional en materia de ética pública y lucha contra la corrupción, en virtud de que la ONU cuenta con más de 140 miembros en la actualidad. Es una Convención extensa, pues consta de Preámbulo y setenta y un artículos, donde se abarcan una gran cantidad de temas, como ser, políticas y prácticas de prevención de la corrupción, procura de aplicación de códigos y normas de conducta por parte de los diversos Estados, medidas en relación a la contratación pública y gestión de la hacienda pública, información pública, participación de la sociedad, etc. El Art. 63 de la C.N.U.C.C. prevé el establecimiento de una Conferencia de los Estados Parte en la Convención a fin de mejorar la capacidad de los Estados Parte y la cooperación entre ellos para alcanzar los objetivos de la misma.

III.2) NORMATIVA INTERNA

Es necesario señalar que en gran cantidad de países las Constituciones Nacionales cuentan con disposiciones que denotan postulados éticos en materia de servicio público, lo que resulta trascendente por la jerarquía de sus normas. Por otra parte, fundamentalmente a raíz de los compromisos asumidos en virtud de la aprobación y ratificación de las disposiciones internacionales, muchos países han adoptado normas en su ordenamiento interno, referentes a la ética en la función pública.

IV.- CONTRATACIÓN PÚBLICA Y ÉTICA PÚBLICA

En múltiples ocasiones, las personas públicas participan del mercado demandando bienes y servicios pues a los efectos de llevar a cabo sus cometidos, necesitan celebrar contratos obteniendo los insumos necesarios. Así, adquiere especial relevancia el comportamiento de los servidores públicos vinculados al desempeño de tareas relacionadas con la contratación pública. Es menester tener presente que la contratación pública constituye uno de los sectores sensibles a la corrupción y prácticas no debidas, por lo que comúnmente se dice que la actuación en materia de contratación pública configura “bandera roja” al respecto. Un análisis detenido de las normas tanto internacionales como internas de diversos países que regulan el obrar en la Administración Pública, y más específicamente la ética pública, nos hace vislumbrar que las mismas refieren directamente a la contratación pública, introduciendo disposiciones a los efectos de prevenir, erradicar y sancionar la corrupción en la materia. En efecto, tanto la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción como la Convención Interamericana Contra la Corrupción, refieren en forma específica a la contratación pública, poniendo

énfasis en particular, en los principios de transparencia y de publicidad. A continuación se analizarán los principales aspectos de la contratación pública que se relacionan con los postulados éticos que deben regir la actuación de los servidores públicos:

IV.1- PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

En todo ordenamiento jurídico, se destaca la existencia de principios generales de Derecho, los que, tal como señala el Dr. Delpiazzo, pueden definirse conforme a su designación, a través de las tres palabras que componen su nombre. De esta forma, son principios, por cuanto constituyen los cimientos o bases de todo ordenamiento; son generales en virtud de que “*trascienden un precepto concreto y no se confunden con apreciaciones singulares o particulares*”, y son reglas de Derecho, dado que configuran disposiciones de corte jurídico, no siendo “*simples criterios morales, buenas intenciones o vagas directivas*”.⁹ Dentro de los principios de la contratación pública más relevantes encontramos los siguientes:

IV.1.1) *Igualdad de los oferentes o igualdad de trato.*

Dicho principio implica que se confiera un trato igualitario a los oferentes, teniendo presente las desigualdades ontológicamente existentes. En efecto, el citado principio implica que deba “*tratarse igualmente a los iguales y desigualmente a los desiguales.*”¹⁰

Así, el principio implica la necesidad de conferir igualdad de oportunidades, estando prohibido cualquier tipo de discriminación. En este sentido, cabe señalar que entre los principios consagrados por el Tratado de la Comunidad Europea se destaca la prohibición de toda discriminación por razón de la nacionalidad prevista en el Artículo 18 del Tratado de Funcionamiento de la UE, lo que adquiere singular trascendencia en materia de contratación pública. Asimismo, se ha indicado que el principio de igualdad de los oferentes se relaciona con el de imparcialidad, por cuanto no existe posibilidad de trato igualitario donde no se verifica la neutralidad y objetividad necesaria.

⁹ DELPIAZZO, CARLOS E. “Derecho Administrativo Uruguayo”, Ed. Porrúa, 1ª Edición, México, Año 2005, Pág. 12.

¹⁰ CAJARVILLE PELUFFO, JUAN PABLO. “Sobre Derecho Administrativo”, Tomo II, 1ª Edición, Montevideo, Marzo 2007, Pág. 303.



Es menester recordar que, otro de los principios generales en materia de contratación pública es el principio de estricto cumplimiento del Pliego de Condiciones o de las bases del llamado, lo que implica que las bases o normas del Pliego en su caso, son de interés general, siendo que su cumplimiento interesa tanto al orden público como a los licitantes.¹¹ Dicho principio constituye un pilar en todo sistema de contratación dentro de un ordenamiento jurídico por cuanto, tal como señala el Dr. Juan Pablo Cajarville, *“deriva necesariamente de otros dos que son la médula, no ya solamente de los procedimientos de selección del contratista, sino del régimen administrativo todo: el principio de legalidad, que impone a la Administración el respeto de todas las normas que rigen su organización y actividad, incluso las que ella misma haya dictado; y el principio de igualdad, en el tema igualdad de todos los oferentes, verdadera columna vertebral de la licitación pública y de los demás procedimientos de selección...”*¹²

IV.1.2) Concurrencia.

El principio de concurrencia implica que participe en los procedimientos de contratación la mayor cantidad de sujetos que se encuentren en condiciones de hacerlo, de manera que la Administración actuante cuente con la mayor cantidad de propuestas, que le permita seleccionar a quien resulte más idóneo para la prestación del objeto.

Tal como señala el Profesor argentino Dr. Agustín Gordillo, *“se ha dicho en tal sentido que “interesa lograr el mayor número posible de oferentes, para que las posibilidades de comparación sean más amplias.” Ello, a fin de que la autoridad cuente con múltiples alternativas para elegir la que proponga las mejores condiciones en el objeto contractual, en vista al interés general al que debe subordinar la administración su comportamiento”*.¹³ Diversos autores refieren a este principio, utilizando indistintamente los términos concurrencia o libre competencia, haciendo hincapié en la relación con el principio de igualdad de los oferentes. En este sentido se ha indicado que *“la participación en condiciones igualitarias de todos los potenciales oferentes, garantiza la libre concurrencia o competencia de éstos con el propósito de resultar adjudicatarios del respectivo*

¹¹ SAYAGUÉS LASO, ENRIQUE. “La Licitación Pública”, Ed. BdeF, Montevideo, Año 2005, Págs. 41 – 42 y 74 y 94.

¹² CAJARVILLE PELUFFO, JUAN PABLO. “Sobre Derecho Administrativo”, Tomo II, Ob. Cit., Pág. 311.

¹³ GORDILLO AGUSTÍN. “Tratado de Derecho Administrativo” Tomo II, Cap. XII, Pág. XII.15 obtenido en www.gordillo.com con fecha 15/9/14.

*contrato administrativo, de modo que se trata de principios complementarios.”*¹⁴ Por otra parte, la jurisprudencia en regímenes de Derecho comparado, se ha pronunciado haciendo referencia a la trascendencia del cumplimiento de los postulados de la concurrencia y la competencia para la satisfacción de la necesidad pública insatisfecha que motiva la realización de un procedimiento para la selección del co-contratante. En este sentido, se ha indicado que resulta imprescindible: *“afianzar la posibilidad de oposición y competencia entre los oferentes dentro de las prerrogativas de la libertad de empresa... destinado a promover y estimular el mercado competitivo, con el fin de que participen el mayor número de oferentes, para que la Administración pueda contar con una amplia y variada gama de ofertas, de modo que pueda seleccionar la que mejores condiciones le ofrece”*¹⁵

IV.1.3) Publicidad y transparencia.

El principio de publicidad, imperante en todo el obrar estatal, adquiere en materia de contratación una relevancia singular. En efecto, dicho principio se vislumbra con claridad en la contratación pública por cuanto, en primer lugar, implica que todas las personas puedan conocer los procedimientos de contratación, a efectos de encontrarse en posibilidad de presentarse y participar de los mismos. Las Convenciones Internacionales Contra la Corrupción tanto en el ámbito americano como en el de Naciones Unidas, refieren tanto a la publicidad, como a la transparencia como principio, lo que también se verifica en las disposiciones de derecho interno dictadas en cada país, erigiéndose como indispensables en el obrar público. Estos principios han cobrado una trascendencia significativa en los últimos tiempos. En efecto: de la plena vigencia del principio de publicidad imperante, se ha avanzado hacia la transparencia, como verdadero pilar en un Estado de Derecho, siendo que la misma implica que el actuar de la Administración se deje ver como a través de un cristal.¹⁶

En un contexto de plena vigencia del principio de transparencia, surgen en diversos países leyes de acceso a la información pública. Siguiendo las enseñanzas del Profesor Emilio Guichot, debemos decir que *“los países pioneros en el reconocimiento y regulación del derecho de acceso a la información pública se*

¹⁴ JINESTA LOBO, ERNESTO. “Contratación administrativa”, Tomo IV del Tratado de Derecho Administrativo, 1ª Edición, Ed. Guayacán, Costa Rica, Págs. 217 y siguientes.

¹⁵ COSTA RICA, Voto N° 998-98 de las 11:30 hs. Del 16/2/98, pronunciado por la Sala Constitucional.

¹⁶ DELPIAZZO, CARLOS E. “Transparencia en la contratación administrativa”, en “Liber Amicorum Discipulorumque José Aníbal Cagnoni”, FCU, 1ª Ed., Abril 2005.



encuentran entre los más desarrollados del mundo en una perspectiva democrática”¹⁷, de lo que surge la gran trascendencia del tema, ya que la población tiene derecho a conocer lo que ocurre en “su” Administración Pública, esencia de un Estado de Derecho donde se verifique un sistema basado en la democracia.

IV.2- PRINCIPIOS ÉTICOS DE ESPECIAL RELEVANCIA

Existen ciertos principios básicos reconocidos en general en materia de ética pública, que son de especial trascendencia en el obrar de los funcionarios en el ámbito de la contratación pública. Entre los más trascendentes es menester señalar los que a continuación se expresan:

IV.2.1) Principios de probidad e integridad

Los servidores públicos deben observar una conducta funcional honesta en el desempeño de su cargo con preeminencia del interés público sobre cualquier otro. De esta forma, el servidor público debe observar una conducta honesta, exteriorizando la apariencia de que está actuando de esa forma, es decir, se debe actuar demostrando ser probo, lo que implica mantener una conducta recta que denote integridad en el obrar. En efecto, existe la tendencia actualmente de incluir en las normas de conducta en la función pública, la previsión referida a que se producirá la trasgresión a los preceptos normativos no sólo infringiendo en forma directa los mismos, sino también ante cualquier acción en el ejercicio de la función pública que exteriorice la apariencia de violar las disposiciones normativas vigentes. ¹⁸ Esto exige que los servidores públicos eviten la exteriorización de una conducta que confiera la imagen de estarse configurando un actuar no ético.

IV.2.2) Principio de imparcialidad

Las normas de procedimiento administrativo común en los diversos países, en general recogen el principio de imparcialidad, el que implica conferir un tratamiento igualitario y sin sesgos, previendo los institutos de excusación y recusación como garantía a efectos de su cumplimiento. Este principio adquiere singular relevancia en materia de contratación pública. Es menester destacar una

¹⁷ GUICHOT, EMILIO. “Transparencia en la Administración”, en “El Cronista del Estado Social y Democrático del Derecho”, Junio 2012, España, Pág. 29.

¹⁸ En este sentido, encontramos en Uruguay lo dispuesto por el Artículo 11 del Decreto N° 30/003, norma que prevé la exteriorización de la conducta como contravención a las normas imperantes en la materia.

norma vigente en Uruguay, prevista en el 72 del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (T.O.C.A.F.), donde se introduce una previsión específica en la materia, en tanto preceptúa: *“Los ordenadores, asesores, funcionarios públicos, aquellos que desempeñen una función pública o mantengan vínculo laboral de cualquier naturaleza, de los órganos competentes de la Administración Pública deberán excusarse de intervenir en el proceso de contratación cuando la parte oferente o contratante esté ligada por razones de parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o tercero de afinidad. En igual sentido deberán excusarse en caso de tener o haber tenido en los últimos doce meses con dicha parte alguna vinculación de índole profesional, laboral o empresarial”*.

La disposición referida establece con precisión el alcance de la prohibición de participación por razones de parentesco y por otra parte, introduce aspectos relacionados con el llamado mecanismo de la “puerta giratoria” al establecer que deberá excusarse de participar todo aquel que tenga en la actualidad o haya tenido en el último año, una vinculación profesional, laboral o empresarial con la parte oferente o contratante. El fenómeno de la “puerta giratoria” es regulado de diversa forma en los diferentes países que lo recogen, teniendo por finalidad evitar el trasiego de influencias del ámbito público al privado y del privado al público. En los países en que se recogen previsiones referidas al mecanismo de la puerta giratoria, se procura tutelar la imparcialidad, lo que a su vez redundará positivamente en aras de que ocurra una competencia efectiva, sin sesgos o limitaciones.

IV.2.3) Principios de buena fe, lealtad y respeto

El servidor público debe actuar con buena fe y lealtad en el obrar administrativo, lo que implica ejercer las tareas en forma personal, con espíritu de colaboración. Por otra parte se debe dar cumplimiento al principio de respeto, siendo que ello implica actuar con “miramiento, consideración, deferencia”¹⁹. En este sentido, el servidor debe respetar tanto a los restantes servidores públicos, como a toda persona con la que tenga trato en el desempeño de la función, evitando toda clase de desconsideración.

¹⁹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Vigésima Segunda Edición. Significado del término respeto, en www.rae.es consultada el 13/6/15.

V.- CONDUCTAS IRREGULARES EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA QUE IMPLICAN UN ACTUAR NO ÉTICO

Una vez analizados los principios que rigen en la contratación pública así como los que regulan el obrar de los servidores públicos, es menester ahondar en las conductas irregulares que pueden ocurrir en la materia objeto de estudio. Los aspectos más relevantes al respecto, son:

V.1- Utilización del régimen de contratación directa en forma abusiva o impropia.

Como es sabido, en todos los países se establecen hipótesis en las que opera la posibilidad de proceder a la contratación directa. Es frecuente advertir que en varios casos se acude a ese obrar de excepción que implica que no se realice un procedimiento competitivo, mediante un falseo de la situación, tal como se ha dado a los efectos de aplicar en varios países americanos la excepción de urgencia o emergencia.

En efecto, tal como señala la doctrina argentina, muchas veces ese estado de emergencia no es tal, o bien la urgencia es provocada por los funcionarios actuantes para proceder por esta vía de excepción. ²⁰ En el Uruguay, la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia por Resolución N° 21/015 del 13/3/15, dispuso “*Emitir una recomendación no vinculante (Art. 26 Literal F Ley 18.159), dirigida a las autoridades públicas que revisten el carácter de ordenadores de gasto, exhortándoles a utilizar de manera residual el procedimiento de contratación directa, sólo para casos excepcionales, recurriendo en general a procedimientos competitivos que permitan obtener los beneficios de la multiplicidad de ofertas y la libre competencia.*” ²¹ La utilización de la contratación directa en los casos en que la misma no opera, implica un obrar contrario a la legalidad, siendo vulneradas las normas de conducta en la función pública por parte de aquellos que participen en la contratación de que se trate en un

²⁰ Cfr.: COLOMBO, MARCELO y HONISCH, PAULA. “Delitos en las contrataciones públicas”, Ed. AD HOC, 1ª Edición, Buenos Aires, Argentina, Setiembre de 2012. Págs. 106 – 108.

²¹ Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia. Resolución N° 21/015 del 13/3/15, consultada el 12/6/15 en:

http://competencia.mef.gub.uy/innovaportal/file/15033/1/resolucion_21_15_estudio_sobre_normativa_compras_publicas.pdf Ello se dispuso luego de la confección del Informe N° 15/05 del 12/3/15 por parte de sus servicios técnicos, donde, analizada la normativa y los datos de los procedimientos llevados a cabo en el país, se concluyó que “*Dadas sus características la contratación directa implica una restricción a la competencia, que dependiendo de cada caso podrá beneficiar o perjudicar a los consumidores y usuarios*”, siendo que “*Tanto en los hechos como a nivel normativo existe una clara tendencia hacia la contratación directa*”

caso como el citado. Ese proceder además contraviene otros postulados imperantes en materia de ética en la contratación, tales como ser la buena administración financiera y la eficiencia en la contratación, los que implican que los servidores públicos con tareas vinculadas a la gestión del patrimonio relacionado con los fondos públicos, deben ajustar su actuación a las normas de administración financiera aplicables, a los objetivos y metas previstos, al principio de buena administración, en lo relativo al manejo de los dineros o valores públicos y a la custodia o administración de bienes de organismos públicos. Tal como señalan Miguel Ángel Iglesias y Teresa Arnáiz “*es en el momento de la selección del contratista cuando se produce el mayor número de irregularidades*”²² Los autores nombrados brindan ejemplos ocurridos en España que los lleva a realizar la afirmación que se transcribe, destacando el llamado caso Roldán, en el que, tal como surge en las actuaciones judiciales tramitadas²³, durante su mandato como Director General de la Guardia Civil adulteró el mecanismo legalmente establecido para la contratación pública de las obras a realizar en dicho Organismo, abusando del sistema de adjudicación directa. El mismo decidía previo a la formalización de los expedientes de contratación las adjudicaciones de obras, siendo que la instrumentación de los procedimientos únicamente operaban como cobertura de la decisión que había adoptado de antemano, exigiendo como contraprestación a las empresas constructoras el pago de una comisión consistente en un porcentaje sobre el importe de la adjudicación.

V.2.- Falso de la competencia

En el ámbito de la contratación pública es posible que se produzcan situaciones que impacten en la competencia, por lo que los funcionarios actuantes deben poner toda su experiencia y pericia a efectos para prevenir, detectar y sancionar prácticas no debidas. Algunas de las prácticas que pueden darse, son las siguientes:

V.2.1) Pacto colusorio entre oferentes

Los pactos colusorios consisten en acuerdos o concertaciones de carácter ilícito que producen un daño en tanto afectan el libre desenvolvimiento del mercado. El término colusión proviene del latín “*collusio, -ōnis*”, y se define

22 IGLESIAS RÍO, MIGUEL ÁNGEL y ARNÁIZ, TERESA. “Herramientas preventivas en la lucha contra la corrupción en el ámbito de la Unión Europea”, publicado en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Décimo Año, Edición 2004, Tomo II, Ed. Konrad Adenauer, Pág. 923.

²³ Sentencia del Tribunal Supremo de España, dictada el 21/12/1999.

como el “*pacto ilícito en daño de tercero.*”²⁴ Este tipo de acuerdos implica la realización de maniobras artificiales, y tiene por efecto u objeto, restringir, limitar, obstaculizar, distorsionar o impedir la competencia actual o futura en el mercado relevante. El ámbito de la contratación pública es vulnerable a que se produzcan pactos colusorios entre oferentes. Los mismos, son conocidos por el término en inglés “*Bid rigging*”²⁵, y pueden adquirir diversas modalidades, tales como ser:

* Presentación de propuestas “en las sombras”, de cortesía o simbólicas: Acuerdo entre potenciales oferentes, a efectos de presentar propuestas con precios previamente concertados, simulando existir competencia o pugna entre los mismos en el ámbito del procedimiento de que se trate. En dichos casos se establece de antemano quién presentará la propuesta más conveniente, procurando resultar adjudicatario. Los restantes, presentan propuestas en forma simbólica, con precios excesivos o al menos más elevados que el de otro potencial contendiente, o bien, se adoptan diversos comportamientos, como ser el de incluir en la oferta cláusulas que contravengan las bases del llamado, los que determinen la inadmisibilidad de la propuesta por parte de la Administración.

* Retiro de propuestas ya presentadas en procedimientos de contratación. En estos casos generalmente se invocan ante la Administración por parte de los agentes de dicho obrar, determinadas circunstancias para conferir un velo de legitimidad a tal proceder (por ejemplo, invocando la imposibilidad de efectuar la prestación por condiciones del mercado).

* Reparto del mercado o adjudicación de zonas geográficas: Las empresas presentan ofertas en ciertos procedimientos, absteniéndose de presentarse en otros, repartiéndose el mercado, o bien, adjudicándose zonas geográficas.

* Rotación de adjudicatario: Acuerdo por el cual, ciertas firmas que operan en el mismo ramo, convienen presentarse en determinados procedimientos, y en otros no, a efectos de que se produzca la rotación. En otros casos, los agentes se dividen los Organismos ante los cuales se presentarán unos, y ante qué otros, los restantes.

Cabe destacar que la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), ha efectuado una investigación en procura de determinar ciertos tipos de prácticas a efectos de prevenirlas, y ha recomendado para ello, conformar dos listas

²⁴ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española, Vigésima segunda edición, obtenido en www.rae.es. Consultado el 14/6/15.

²⁵ Dicho término puede definirse como “manipulación de licitaciones.”

de verificación donde luzcan los aspectos a tener en cuenta por parte de los servidores o funcionarios públicos que intervengan en materia de contratación pública. De lo expuesto surge la relevancia de la temática, y la necesidad del conocimiento y capacitación a los servidores públicos, a efectos de que los mismos se encuentren preparados para afrontar el reto de dar cabal cumplimiento a los postulados de la libre competencia.

V.2.2) Confección de bases que rigen los llamados con previsiones o especificaciones que únicamente pueden ser cumplidas por determinado agente

La redacción de las bases del llamado constituye una instancia que es vulnerable al sesgo, el fraude y la corrupción. Las especificaciones deben ser claras y completas, pero no discriminatorias. La OCDE indica que dichas especificaciones deben, como regla general, centrarse en el rendimiento funcional, lo que implica enfatizar en lo que se quiere lograr en lugar de la forma en que se va a hacer. En tanto más claros sean los requisitos, más fácil resultará para los proveedores potenciales entenderlos y mayor será su confianza a los efectos de preparar y presentar sus ofertas. Cabe señalar que la OCDE indica que la claridad no se debe confundir con la previsibilidad, evitando contratos que presentan siempre valores idénticos que contienen datos que pueden ser fácilmente compartidos entre competidores. Por último, es menester indicar que la confección de bases de un llamado a contratación que únicamente puedan ser cumplidas por un agente, constituye una hipótesis de “llamado dirigido”. Dicho proceder se encuentra previsto en las normas que rigen en diversos países, prohibiéndose tal obrar, en tanto el mismo contraviene el principio de igualdad de trato, entre otras reglas de derecho. En general, las regulaciones normativas prevén que dicho proceder configura falta grave.

VI.- SER Y PARECER EN EL COMPORTAMIENTO ÉTICO

Las normas que refieren a la ética pública, tienden a destacar la trascendencia de la exteriorización de la conducta, es decir que las normas atienden a la necesidad de ser y parecer, siendo ésta una tendencia a nivel internacional. De esta forma, no sólo se debe ser un servidor independiente, imparcial, honesto, probo, respetuoso, eficaz y actuar conforme a criterios de buena administración, sino que resulta imperioso mostrarse de tal forma en el accionar. En este sentido, resulta destacable lo dispuesto por el Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial, donde, a efectos de acentuar la necesidad no sólo de dar cumplimiento a los requerimientos

éticos según la percepción personal del servidor público, sino también desde la perspectiva de los terceros, introduce la figura del observador razonable. Así, los funcionarios judiciales al momento de adoptar determinada conducta, deben abstraerse de cualquier situación particular, posicionándose en el lugar de ese observador razonable, el que puede definirse como *“aquel que usando su sana crítica, razón, y sentido común, analiza o examina la actuación del Magistrado.”*

²⁶ Así, el observador razonable sería aquel sujeto común que posee las condiciones de un hombre medio, ajeno a cualquier situación particular, que utiliza su capacidad de discernimiento, examinando la conducta del Magistrado especialmente en lo que refiere a su imparcialidad, integridad y honestidad profesional.

Si bien dicho Código se aplica únicamente a un sector de servidores públicos (particularmente a los funcionarios judiciales), resulta trascendente lo indicado para advertir la relevancia de la tendencia actual a tener presente la exteriorización de la conducta. De esa forma, la tendencia actual es la de entender que el servidor de que se trate debe actuar de acuerdo a principios éticos imperantes, siendo de vital importancia asimismo irradiar la apariencia de que se actúa de dicha manera -debiendo “ser y parecer”

VII.- ASPECTOS ÉTICOS RELEVANTES EN LA MATERIA

Una vez analizados los principios más trascendentes, así como algunas de las conductas irregulares que se producen en materia de contratación pública, corresponde analizar determinados aspectos que se destacan por su gran relevancia.

VII.1) Recepción de regalos y otros beneficios por parte de los funcionarios públicos con competencia en materia de contratación pública

En general, la normativa anticorrupción en los diversos países de América y Europa, así como los códigos de conducta en la función pública, prestan atención a regular la cuestión referente a los regalos y beneficios a los funcionarios públicos. Cabe destacar que se prohíbe recibir regalos y otros beneficios con la finalidad de realizar o retardar un acto relativo a la función, conducta que se encuentra en general, tipificada como delito en los diversos Códigos Penales. No obstante, en

²⁶ RUIZ-DÍAZ, PAULA y PINTO NERÓN, XIMENA. “El concepto de observador razonable”, en “Aplicación del CMIEJ en Uruguay”, Cuadernos Serie Ética Judicial N° 18, 1ª Edición, Agosto de 2009, publicación de la Suprema Corte de Justicia de México, Pág. 96.

varios países se permiten regalos de escasa entidad por razones de cortesía, regulándose los regalos diplomáticos, etc., excepciones que se prevén como admisibles siempre que los mismos no sean destinados a realizar o retardar los actos relativos a la función referidos precedentemente. Este tema resulta de gran trascendencia y genera polémica cada vez que el mismo es tratado, pero debe tenerse presente que el mismo adquiere una importancia aún mayor cuando el regalo, dádiva o beneficio es recibido por un funcionario que presta tareas en el ámbito de la contratación pública. En el ámbito internacional, la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción establece en su Artículo 8 que cada Estado Parte procurará establecer medidas para exigir que los funcionarios públicos hagan declaraciones a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos.

Por otra parte, cabe señalar lo previsto en el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, el que establece que los funcionarios *“rechazarán cualquier regalo, favor o servicio, personal o familiar, en condiciones ventajosas que, más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, puedan condicionar el desempeño de sus funciones.”*

Respecto de la temática objeto de estudio, citaremos lo previsto en algunos países:

a) En España, el artículo 54 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP; anteriormente, en el artículo 54 de la Ley N° 7/2007), en su Numeral 6° establece que *“Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal.”* Por otra parte, la Ley N° 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en su Artículo 26 Numeral 6°, establece que los funcionarios no aceptarán para sí regalos que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones. Asimismo, se indica a texto expreso que en el caso de obsequios de una mayor relevancia institucional se procederá a su incorporación al patrimonio de la Administración Pública correspondiente.



b) En Uruguay el Artículo 31 del Decreto N° 30/003 establece la prohibición a los funcionarios públicos de solicitar o aceptar dinero, dádivas, beneficios, regalos, favores, promesas u otras ventajas, directa o indirectamente, para sí o para terceros, a fin de ejecutar, acelerar, retardar u omitir un acto de su empleo o contrario a sus deberes o por un acto ya cumplido. A esos efectos, se tomará especialmente en cuenta, que el regalo o beneficio provenga de una persona o entidad que gestione o explote concesiones, autorizaciones, privilegios o franquicias otorgados por el órgano o entidad en que el funcionario se desempeña, sea contratista o proveedor de bienes o servicios a un organismo público o estuviere interviniendo en un procedimiento de selección, o tenga intereses que pudieren verse significativamente afectados por la decisión, acción, aceleración, retardo u omisión del organismo o entidad en el que el funcionario se desempeña. Sin perjuicio de lo expuesto, el Art. 32 del Decreto N° 30/003, establece una serie de regalos permitidos, dentro de los que menciona *“las atenciones de entidad razonable recibidas en oportunidad de las fiestas tradicionales en las condiciones que los usos y costumbres las admitan.”*, así como los regalos protocolares, etc. Por otra parte, la Ley N° 19.121 (Estatuto del Funcionario Público de los servidores de la Administración Central), en su Artículo 30 establece la prohibición de solicitar o recibir cualquier obsequio, gratificación, comisión, recompensa, honorario o ventaja de terceros, para sí o para otros, por los actos específicos de su función, *“excepto atenciones de entidad razonable que se realicen por razones de amistad, relaciones personales o en oportunidad de las fiestas tradicionales en las condiciones que los usos y costumbres las admitan”*

c) En Argentina, la Ley N° 25.188 de Ética Pública, en su Artículo 18 establece que los funcionarios públicos no podrán recibir regalos, obsequios o donaciones, sean de cosas, servicios o bienes, con motivo o en ocasión del desempeño de sus funciones, exceptuando el caso de que los obsequios sean de cortesía o de costumbre diplomática, en cuyo caso se prevé la reglamentación de los mismos a efectos de ser incorporados al patrimonio del Estado.

d) En Nicaragua, rige la Ley N° 438 del año 2002, la que en su Artículo 8 Literal h) prohíbe recibir obsequios vinculados al cumplimiento de sus funciones, exceptuando los regalos protocolares y otros como ser los gastos y estadías recibidos de Gobiernos en ciertas condiciones.

En conclusión, en general los países prohíben la recepción de regalos o cualquier otro tipo de beneficio, salvo las excepciones que a texto expreso se establecen. Sin

perjuicio de ello, y aún en los casos en los cuales podría incluirse dentro de la excepción, se entiende que las prohibiciones referidas deben interpretarse a la luz de la plena vigencia de los principios que rigen el obrar de los funcionarios públicos, tales como ser los de imparcialidad y probidad, destacándose la trascendencia del ser y el parecer referido precedentemente. Consecuentemente, entiendo que quienes desempeñan tareas en materia de contratación pública deben ser especialmente cuidadosos al momento de encontrarse ante una situación como las detalladas. En Uruguay por ejemplo, donde se permiten regalos de “entidad razonable” en época de fiestas tradicionales, esta problemática adquiere gran trascendencia.

La OCDE ha analizado dicha temática. Al respecto, ha señalado que *“No es el valor del regalo que es el tema principal de la política en la mayoría de los casos: es la cuestión de cómo tratar adecuadamente con la relación real o presunta entre donante y el receptor que más importa. Regalos a los profesionales de contratación en su capacidad privada (en contraposición a los regalos oficiales a la organización del funcionario), deben plantear la cuestión de si existe una relación entre el donante y el receptor, que podría constituir un grave riesgo para la integridad del funcionario individual, o a la organización.”* ²⁷

A esos efectos, la OCDE formula una Checklist que se debería plantear todo funcionario público a efectos de reflexionar sobre el regalo o beneficio que le es entregado. Esa lista plantea el análisis de cuatro aspectos del regalo, a saber:

- 1. Genuino:** ¿Es genuino, en agradecimiento por algo que he hecho en mi papel como practicante de adquisiciones y no solicitado o alentado por mí?
- 2. Independiente:** Si acepto este regalo, una persona razonable tendría alguna duda de que yo pudiera ser independiente en hacer mi trabajo en el futuro, sobre todo si la persona responsable de este regalo está involucrado o afectado por una decisión que yo pueda hacer?
- 3. Libre:** Si acepto este regalo, me sentiría libre de cualquier obligación de hacer algo a cambio de la persona responsable de la ofrenda, o por su familia / amigos / o asociados?

²⁷ OCDE. “Gifts and gratuities checklist”, traducción propia de material consultado el 25/5/15 en: <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/giftsandgratuitieschecklist.htm>

4. Transparente: ¿Estoy preparado para declarar este regalo y su fuente, de forma transparente, a mi organización y sus clientes, a mis colegas de profesión y para los medios de comunicación y el público en general?²⁸

Al respecto, comparto lo expresado por el Profesor norteamericano Robert Klitgaard en tanto indica: “*Gifts and bribes can be difficult to distinguish*”²⁹, lo que significa que regalos y sobornos pueden ser difíciles de distinguir, de diferenciar. En efecto, si una empresa proveedora del Estado entrega un regalo o beneficio a algún funcionario que se desempeña en el ámbito de las compras públicas, es menester preguntarse cuál es su finalidad y el impacto que esto produce, debiéndonos plantear asimismo cuál es la visión de la ciudadanía al respecto, en tanto la exteriorización de la conducta impacta en forma directa en la imagen institucional.

VII.2) CAPACIDAD PARA CONTRATAR CON EL ESTADO POR PARTE DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS E INCOMPATIBILIDADES.

Las normas de los diversos países establecen previsiones específicas que regulan la capacidad para contratar con el Estado. En general, las disposiciones normativas introducen incompatibilidades para proceder a dicha contratación por parte de funcionarios públicos. A modo de ejemplo, es menester referirse a la regulación que se ha dado a este tema en dos países, uno europeo y otro latinoamericano, a saber:

a) En España, el Artículo 60 del Texto Refundido de la Ley de Contratos en el Sector Público (TRLCSF), establece dentro de las prohibiciones de contratar las siguientes:

“f) Estar incurso la persona física o los administradores de la persona jurídica en alguno de los supuestos de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones públicas o

²⁸ OCDE. “Gifts and gratuities checklist”, traducción propia de material consultado el 25/5/15 en: <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/giftsandgratuitieschecklist.htm>

²⁹ Klitgaard, Robert. “Addressing corruption together”, presentado en el Simposio de la OCDE celebrado con fecha 11 y 12 de diciembre de 2014, Pág. 19. Traducción propia del documento consultado el 31/5/15 en <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/publications/FINAL%20Addressing%20corruption%20together.pdf>

tratarse de cualquiera de los cargos electivos regulados en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en los términos establecidos en la misma. La prohibición alcanzará a las personas jurídicas en cuyo capital participen, en los términos y cuantías establecidas en la legislación citada, el personal y los altos cargos de cualquier Administración Pública, así como los cargos electos al servicio de las mismas. La prohibición se extiende igualmente, en ambos casos, a los cónyuges, personas vinculadas con análoga relación de convivencia afectiva y descendientes de las personas a que se refieren los párrafos anteriores, siempre que, respecto de los últimos, dichas personas ostenten su representación legal.

g) Haber contratado a personas respecto de las que se haya publicado en el «Boletín Oficial del Estado» el incumplimiento a que se refiere el artículo 18.6 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, por haber pasado a prestar servicios en empresas o sociedades privadas directamente relacionadas con las competencias del cargo desempeñado durante los dos años siguientes a la fecha de cese en el mismo. La prohibición de contratar se mantendrá durante el tiempo que permanezca dentro de la organización de la empresa la persona contratada con el límite máximo de dos años a contar desde el cese como alto cargo.”

b) En Uruguay, la cuestión se encuentra planteada en el Art. 46 del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (T.O.C.A.F.), norma que establece que *“están capacitados para contratar con el Estado las personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, que teniendo el ejercicio de la capacidad jurídica que señala el derecho común”*, no estén comprendidos en ciertos casos, como el de ser funcionario público o mantener un vínculo laboral de cualquier naturaleza, dependiente de los organismos de la administración contratante, no siendo de recibo las ofertas presentadas a título personal, o por firmas, empresas o entidades con las cuales la persona esté vinculada por razones de dirección o dependencia. No obstante, la norma prevé que en caso de dependencia, tratándose de personas que no tengan intervención en el proceso de la adquisición, podrá darse curso a las ofertas presentadas en las que se deje constancia de esa circunstancia.

Las normas referidas anteriormente, procuran evitar el conflicto de intereses, así como el trasiego de influencias.



VII.3) POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES. DECLARACIONES JURADAS DE BIENES E INGRESOS. MECANISMO DE LA PUERTA GIRATORIA

Uno de los grandes problemas en el ámbito de la contratación pública es la existencia de posibles conflictos de intereses. Al respecto, es necesario tener presente que el Artículo 8 de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción establece: *“Cada Estado Parte procurará, cuando proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, establecer medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos que hagan declaraciones a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos.”* El Artículo 9 Literal e) de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción establece que los Estados Parte procurarán establecer *“Cuando proceda, la adopción de medidas para reglamentar las cuestiones relativas al personal encargado de la contratación pública, en particular declaraciones de interés respecto de determinadas contrataciones públicas, procedimientos de preselección y requisitos de capacitación.”*

Por otra parte, el Art. III de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (C.I.C.C.), bajo el acápite “Medidas Preventivas”, establece que los Estados Parte convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: *“Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda”* (Num. 4). De esta forma, adquiere singular relevancia la declaración jurada de bienes e ingresos, que se encuentra prevista en gran cantidad de países, donde cierto sector de funcionarios públicos deben declarar cuál es su patrimonio. El contenido de la declaración jurada referida y los términos y condiciones en que la misma se presenta varía de país a país, sin perjuicio de lo cual del relevamiento efectuado surge que en gran cantidad de casos, dentro de la nómina de funcionarios obligados a presentar la declaración, se encuentran los funcionarios con competencia para gastar, es decir, aquellos que participan en los procedimientos de contratación pública con competencia para decidir al respecto. Asimismo, se debe tener presente que existe una tendencia actual de la doctrina de sustentar la posibilidad de incluir

conjuntamente con la declaración jurada una declaración o registros de intereses o actividades para ciertos cargos públicos así como sus respectivas actualizaciones periódicas, y la creación y mantenimiento de bases de datos que faciliten a los órganos competentes la realización de búsquedas y consultas.³⁰

Por otra parte, en cuanto a los conflictos de intereses actuales y futuros, se debe considerar el llamado “mecanismo de la puerta giratoria” (conocida como *revolving door*), el que se desarrolla mediante el trasiego del sector público al sector privado. Originalmente, se refería a la situación de los altos cargos públicos (generalmente políticos), que luego pasaban a formar parte de empresas privadas respecto de las que en el ámbito público habían tenido relaciones comerciales, o bien, de contralor o regulación. Hoy en día este fenómeno es conocido con diversos alcances y contenidos, existiendo la tendencia a nivel internacional de evitar que el mismo se configure, por tanto ese posible trasiego es susceptible de afectar la contratación que realiza el Estado.

VIII.- RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES

El incumplimiento del deber ético por parte de los funcionarios actuantes en materia de contratación pública, los hace pasible de responsabilidades, siendo que a esos efectos resulta por demás trascendente, el hecho de que los principales postulados éticos se encuentren plasmados en normas jurídicas. En efecto, si bien la ética va más allá de lo que surja de preceptos normativos, la circunstancia de que exista una norma jurídica que recoja deberes y obligaciones resulta fundamental al momento de llamar a responsabilidad a un servidor público. De esta forma, se destacan los aspectos básicos de la responsabilidad, los que pueden esquematizarse de la siguiente forma:

A) Responsabilidad disciplinaria: Los funcionarios públicos que cometen faltas disciplinarias deben ser sancionados, en el ámbito del poder disciplinario con que cuenta la Administración Pública Estatal. A esos efectos, deben seguirse los procedimientos pertinentes que se establecen en los diversos ordenamientos jurídicos, otorgando todas las garantías necesarias, en respeto del principio del debido proceso y el derecho de defensa. En España, el Real Decreto N° 33/1986, de 10 de enero, aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los

³⁰ En este sentido, el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Contra la Corrupción (MESICIC) realizó una Recomendación a Costa Rica en la IV Ronda del Comité de Expertos.

Funcionarios de la Administración del Estado. Entre las faltas graves que tipifica, establece en su Artículo 7 Literal g), la de “*Intervenir en un procedimiento administrativo cuando se dé alguna de las causas de abstención legalmente señaladas.*” Ésta es una de las faltas previstas expresamente, que es susceptible de producirse en un procedimiento de contratación pública. Como analizamos al estudiar el principio de imparcialidad, el funcionario público que advierte que existe alguna circunstancia que puede afectar su neutralidad, debe excusarse de participar en el procedimiento referido, y si no lo hace, es posible de tipificar una falta administrativa que lo hará merecedor de una sanción.

B) Responsabilidad civil – patrimonial: Por otra parte, el funcionario que adopta una conducta causando un daño a la propia Administración o a terceros, es posible de responsabilidad civil, respondiendo patrimonialmente cuando se configuren los extremos que hacen nacer la responsabilidad citada. Por regla general, en un Estado de Derecho, el mismo es el primero en someterse al ordenamiento jurídico, por lo que es posible de responsabilidad como cualquier otro sujeto de derecho. En este sentido, gran cantidad de las Constituciones de diversos países recogen como normas de máxima jerarquía, aquellas que regulan la responsabilidad del Estado. Si ese obrar que hace al Estado posible de responsabilidad, deriva de una conducta atribuible a un funcionario público en términos de responsabilidad, el Estado podrá repetir contra el mismo. Por supuesto que también existe la responsabilidad en forma directa del funcionario, la cual puede ser llamada a operar por el tercero afectado, pero normalmente esta situación es de las que menos ocurren en los hechos.

C) Responsabilidad penal: Si la conducta asumida encuadra en la tipificación de alguno de los delitos previstos por la normativa vigente, surgirá el reproche penal de dicho obrar. Cada país tipifica las conductas delictivas que resultan reprobables. Sin perjuicio de ello, cabe señalar con carácter general y con independencia de las particularidades del tipo penal establecidas en cada ordenamiento jurídico, que algunos de los delitos contra la Administración Pública que son susceptibles de cometerse en el ámbito de la contratación pública, son:

— **Cohecho:** Con independencia de los matices existentes en las diversas regulaciones normativas de los países, podemos decir que el cohecho es la conducta delictiva que se asocia en forma directa con el concepto de corrupción. En efecto, el cohecho comprende el soborno, la solicitud y aceptación de dádivas,

regalos u otros beneficios para retardar un acto debido, o para realizar un acto concreto y otro tipo de conductas.

Se ha indicado por parte de la doctrina que el cohecho es “*el delito insignia de las irregularidades en las contrataciones públicas*”, siendo en la mayoría de los casos “*de muy difícil prueba*” en tanto “*suele imperar un alto nivel de opacidad, secreto e intrascendencia hacia terceros distintos de los que en tiempo y modo lo practican*” ³¹

Se le conoce comúnmente como “pago de coimas” o sobornos.

— **Tráfico de influencias:** Refiere a la invocación de influencias (reales o simuladas), y en aras de ello solicitar o recibir un provecho económico, con el fin de influir decisivamente sobre un funcionario público para retardar u omitir un acto de su encargo, o bien por ejecutar un acto del mismo.

— **Malversación de caudales públicos:** Los países que tipifican este delito, incluyen diversas conductas, realizadas por diversos agentes y en situaciones disímiles. Lo trascendente es que lo que procura es tutelar el desenvolvimiento normal de los caudales o públicos. Contempla, en algunas regulaciones normativas, el caso de los funcionarios que dan a los caudales o recursos públicos una aplicación diferente a la que están destinados. En algunos países específicamente se hace referencia al peculado, mientras que en otros se incluye la conducta que refiere al mismo dentro de la malversación de caudales públicos. El delito de peculado en general, se tipifica cuando el funcionario público se apropia de dinero o cosas muebles de que estuviere en posesión por razón de su cargo, pertenecientes al Estado, o a los particulares, en beneficio propio o ajeno.

IX.- COMPETENCIA PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN EN LA MATERIA

Las normas dictadas en materia de prevención y detección de prácticas corruptivas, tanto de fuente interna como internacional, tienen en común que ponen el acento en la capacitación de los servidores públicos a efectos de lograr que sean idóneos en el ejercicio de sus tareas y den cumplimiento a normas y principios imperantes en materia de función pública. La Convención Interamericana (C.I.C.C.) en su Art. III, señala que los Estados Parte convienen en considerar la

³¹ COLOMBO, MARCELO y HONISCH, PAULA. “Delitos en las contrataciones públicas”, Ed. AD HOC, 1ª Edición, Buenos Aires, Argentina, Setiembre de 2012. Pág. 133.

aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades (Numeral 3). Recogiendo esta exigencia, en los diversos Organismos de diversos países, se establecen programas de formación para el personal que ingrese, así como cursos de actualización que contemplen aspectos referentes a la moral administrativa, incompatibilidades, prohibiciones y conflictos de intereses en la función pública, además de los otros aspectos.

Esta temática adquiere especial relevancia en materia de contratación pública, en virtud de tratarse de un sector sensible, donde la capacitación debería ser integral y comprender la impartición de los temas relacionados con la ética pública. Es menester destacar la existencia de ciertas experiencias exitosas, como ser la recientemente implantada en la República de Chile, donde los funcionarios públicos que se desempeñan en compras estatales rinden una prueba de acreditación de competencias, abordando temas relacionados con las compras públicas, normativa aplicable, gestión de abastecimiento, inclusión de grupos vulnerables a las adquisiciones estatales, incluyendo situaciones relacionadas con el principio de probidad, confección de bases de los llamados y criterios de evaluación. Los funcionarios que no obtengan su acreditación son bloqueados en el sistema, en tanto no pueden ingresar con su clave de acceso a la plataforma de licitaciones de ChileCompra al no recibir la acreditación en competencias referida.³²

XI.- CONCLUSIONES

La corrupción constituye un lamentable flagelo, cuyo combate debe efectuarse a través de la ética. En materia de contratación pública adquiere trascendencia la figura del corruptor. Tal como se ha señalado, la corrupción no es un fenómeno que afecta únicamente al sector público, sino que puede existir coparticipación con la actividad privada. Así, se ha dicho que *“no existiría corrupción administrativa sin participación de un particular, que quizá esté inmerso en una empresa cuyo modo de trabajar sea la corrupción privada”*³³ Asimismo, es necesario tener presente la forma en que financian los partidos políticos en los diversos países,

³² PLATAFORMA DE CHILECOMPRA. www.mercadopublico.cl

³³ ARRIAGA, CLAUDIA. “Función pública y corrupción”, publicado en Revista de Derecho Público, N° 30, Montevideo, FCU, Pág. 77.

pues ello tiene repercusión en ciertos aspectos que pueden darse en la contratación pública.³⁴

En este sentido, es menester recordar las **Recomendaciones efectuadas en la XVIII Asamblea General OLACEFS**³⁵, en donde, a raíz del estudio de las modalidades de asociación entre entidades públicas y privadas y su relación con el control, se sostuvo que *“no se trata de lograr alcanzar la eficacia, eliminando controles, suprimiendo los mecanismos de contratación administrativa, aplicando la regla de la autonomía de la voluntad propia del Derecho privado, en fin, si se produce lo que se ha dado en llamar el proceso de desadministrativización, es preferible seguir con la ineficacia, porque la ausencia de controles supone inexistencia de controles y de allí a la corrupción hay un solo paso.”*

³⁴ Un aspecto relevante, refiere al caso de financiamiento de los partidos políticos fundamentalmente en época de campaña electoral, con fondos provenientes por parte de un grupo del sector privado conformado por proveedores del Estado. Esta temática resulta de gran trascendencia en la materia que nos ocupa a nivel mundial. Destacaremos el caso del Uruguay. En dicho país, la Ley N° 18.485 de Partidos Políticos³⁴ establece en su Capítulo III, disposiciones relativas al costo de funcionamientos de los mismos. En su Art. 45 establece ciertas prohibiciones, entre las que se encuentran el aceptar directa o indirectamente contribuciones o donaciones anónimas, con excepción de aquellas que no superen las 4.000 UI (cuatro mil unidades indexadas).³⁴ En ningún caso la suma de donaciones anónimas podrá exceder el 15% (quince por ciento) del total de ingresos declarados en la rendición de cuentas anual. Otra de las prohibiciones establecidas es la de aceptar contribuciones o donaciones de empresas concesionarias o adjudicatarias de obras públicas, siendo que en caso de trasgresión de ello, la Corte Electoral (órgano de control del sistema electoral, creado constitucionalmente), lo comunicará al órgano estatal que haya concedido el servicio o adjudicado la obra, el cual atendiendo al interés del Estado, deberá:

A) Si se tratare de obra, determinar que en el futuro la empresa, o ésta y sus directivos responsables, no serán tenidos en cuenta para nuevas adjudicaciones.

B) Si se tratare de concesión de servicio, declararla precaria o extinguida dentro de los ciento ochenta días de recibida la comunicación de la Corte Electoral, sin perjuicio de la sanción referida precedentemente.

Por otra parte, el Art. 44 de la Ley N° 18.485 preceptúa que *“Las empresas concesionarias de servicios públicos que mantengan relaciones contractuales con el Estado, formalizadas mediante contratación directa o adjudicación de licitación, podrán realizar donaciones o contribuciones a los partidos políticos, sus sectores internos o listas de candidatos, por un monto que no exceda las 10.000 UI (diez mil unidades indexadas) anuales. Sin perjuicio de lo señalado precedentemente podrán ceder a título gratuito servicios o materiales específicos de su giro...”* Cabe señalar que la normativa analizada dispone que las sanciones previstas serán aplicadas por la Corte Electoral, de oficio o por denuncia fundada de parte. En la actualidad, se discute sobre el efectivo cumplimiento de esta norma, siendo cuestionadas ciertas empresas proveedoras del Estado por haber contribuido al financiamiento de partidos políticos, sin repercusión alguna a su respecto. En consecuencia, aún en los países donde se regula con precisión normativa la cuestión, la falta de aplicación de la misma conlleva a la carencia de transparencia y al reclamo por parte de la sociedad al respecto, por lo que cabe reflexionar sobre el alcance de esta temática. En efecto, los ordenadores de gastos y pagos pueden ser incluso funcionarios de confianza designados como tales por el partido político de gobierno, resultando por demás importante que se evite el trasiego de influencias.

³⁵ La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), es un organismo autónomo, independiente y apolítico, y fue creado como una organización permanente que se encarga de cumplir funciones de investigación científica especializada y desarrollar tareas de estudio, capacitación, especialización, asesoría y asistencia técnica, formación y coordinación al servicio de sus miembros. La XVIII Asamblea General de OLACEFS, celebrada en Bogotá, Colombia, en Octubre de 2008 se abocó al estudio del tema “El control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en relación con las modalidades de asociación entre entidades públicas y privadas”.



El prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción es una tarea de todos. Ha llegado el momento de tomar conciencia de la necesidad de asumir un rol protagónico en la materia, siendo que nuestro accionar diario como integrantes de la sociedad, debe procurar el efectivo cumplimiento de los principios que rigen el obrar público, con el mayor alcance posible que podamos darle a la temática de referencia, desde el puesto que cada uno ocupa en el colectivo social, ya sea dentro o fuera de la maquinaria administrativa.

X.- BIBLIOGRAFÍA

- **Adriasola, Gabriel.** “Delitos de corrupción pública”, Montevideo, Ed. Del Foro, Año 1999.
- **Arriaga, Claudia.** “Función pública y corrupción”, publicado en Revista de Derecho Público, N° 30, Montevideo, FCU, Págs. 73 – 90.
- **Atienza, Manuel.** “Ética Judicial”, www.dialnet.unirioja.es
- **Balbela de Delgue, Jacinta.** “Los derechos humanos amenazados por la corrupción”, publicado en X° Coloquio de Derecho Público, Montevideo, FCU, Págs. 151 – 159.
- **Brito, Mariano R. y Delpiazzo, Carlos E.** “Derecho Administrativo de la Regulación Económica”, publicado por Universidad de Montevideo, Facultad de Derecho, 1ª Edición, Diciembre de 1998.
- **Cairolí, Milton.** “Curso de Derecho Penal Uruguayo”, Parte Especial, Tomo IV, Montevideo, FCU, Año 1989.
- **Cajarville Peluffo, Juan Pablo.** “Sobre Derecho Administrativo” Tomo II, FCU, 1ª Edición, Mayo 2007.
- **Colombo, Marcelo y Honisch, Paula** “Delitos en las contrataciones públicas”, Ed. AD HOC, 1ª Edición, Buenos Aires, Argentina, Setiembre de 2012.
- **Delpiazzo, Carlos E.** “Derecho Administrativo Uruguayo”, Ed. Porrúa, 1ª Edición, México, Año 2005.
- **Delpiazzo, Carlos E.** “Transparencia en la contratación administrativa”, en “Liber Amicorum Discipulorumque José Aníbal Cagnoni”, FCU, 1ª Ed., Abril 2005.
- **De Zan, Julio.** “La ética, los derechos y la justicia”. Montevideo, Ed. Fundación Konrad Adenauer, Año 2004.
- **Durán Martínez, Augusto.** ”Corrupción y Derechos Humanos. Aspectos de derecho administrativo”, publicado en “Estudios en memoria de Eduardo Jiménez de Aréchaga”, Montevideo, Ed. AMF, Págs. 139 – 154.
- **Durán Martínez, Augusto.** “Corrupción y Derechos Humanos”, publicado en “Estudios en memoria de Héctor Frugone Schiavone”, Montevideo, Ed. AMF, Págs. 147 – 167.
- **Eguren, Manrique.** “El Tribunal de Cuentas”, Ed. FCU, Montevideo, Año 2009.
- **Emmenenger, María Elena y Pinto Nerón, Ximena.** Coordinadoras de Investigación sobre “Aplicación del Código Modelo Iberoamericano de ética



judicial en Uruguay”, publicado en Cuadernos Serie Ética Judicial N° 18, 1ª Edición, Agosto de 2009, México.

- **Etcheverry Estrázulas, Nicolás.** “Un torneo de todos: Ética en la persona, la empresa y el Estado”, Montevideo, Ed. Universidad de Montevideo, Año 2006.
- **Flores Dapkevicius, Ruben.** “Derecho Penal Administrativo”, 3ª Edición, Montevideo, Ed. AMF.
- **Giorgi, Héctor.** “Escritos jurídicos”, FCU.
- **González Pérez, Jesús.** “La ética en la Administración Pública”, Cuadernos Civitas, Madrid, Ed. Civitas S.A., Año 1996.
- **Gordillo, Agustín.** “Tratado de Derecho Administrativo” Tomo I (Parte General), Buenos Aires, Argentina, Año 1997, 4ª Edición.
- **Grondona, Mariano.** “La corrupción”, Buenos Aires, Editorial Planeta, 3ª Edición, Mayo de 1993.
- **Guichot, Emilio.** “Transparencia en la Administración”, en “El Cronista del Estado Social y Democrático del Derecho”, Junio 2012, España
- **Iglesias Río, Miguel Ángel y Arnáiz, Teresa.** “Herramientas preventivas en la lucha contra la corrupción en el ámbito de la Unión Europea”, publicado en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Décimo Año, Edición 2004, Tomo II, Ed. Konrad Adenauer, Págs. 905 – 936.
- **Javier, Juvenal.** “Las normas de conducta en la función pública. El Decreto 30/003 y otras normas aplicables”, publicado en “Liber Amicorum Discipulorumque. José Aníbal Cagnoni”, FCU.
- **Klitgaard, Robert.** “Controlando la corrupción”, La Paz, Bolivia, Editorial Quipus, Año 1990.
- **Ledesma, Gaby.** “Pautas para detectar la corrupción en el sector público”, publicado en “Control de prácticas abusivas en el nuevo milenio”, Ed. Konrad Adenauer.
- **Malet, Mariana.** “La Corrupción en la Administración Pública”, Montevideo, Ed. Carlos Álvarez, Año 1999.
- **Pinto Nerón, Ximena.** “Contratación Pública en Uruguay”, publicado en Revista Liberlex, Ed. Aletheia, Cuadernos Críticos de Derecho, Edición dedicada al Derecho de la Contratación Pública a nivel internacional. Versión online: http://www.liberlex.com/archivos/SCP_UR.pdf
- **Pinto Nerón, Ximena.** “Estimación de los aportes del sistema de declaraciones juradas y sus contribuciones a la prevención de la corrupción”, publicada en la Memoria Anual del año 2014 de la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP).

- **Pinto Nerón, Ximena.** “Licitación Pública. Problemas en la etapa preparatoria”, publicado en “Renovación de la Contratación Pública”, publicación del Instituto de Derecho Administrativo de la UDELAR, Ed. FCU, 1ª Edición, Agosto de 2013.
- **Rodríguez Arana, Jaime.** “Sobre ética pública en la Administración Pública”, publicado en ADA Tomo IX, Págs. 59 – 73.
- **Rodríguez-Arana, Jaime.** “Ética, Poder y Estado”, Buenos Aires, Argentina, Ed. RAP.
- **Rotondo, Felipe.** “Normas de conducta en la función pública”, publicado en Anuario de Derecho Administrativo, Tomo X, Montevideo, FCU, Págs. 192 – 196.

