



# TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD EN GRANDES EVENTOS DEPORTIVOS

LECCIONES APRENDIDAS EN RÍO 2016

Claudio de Castro Panoeiro



eBook en [www.colex.es](http://www.colex.es)

1.<sup>a</sup> EDICIÓN





# **TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD EN GRANDES EVENTOS DEPORTIVOS**

Lecciones aprendidas en Rio 2016

**1.<sup>a</sup> EDICIÓN**

**Claudio de Castro Panoeiro**

**Prólogo de  
Pedro Tomas Nevado-Batalla**

COLEX 2022

**Copyright © 2022**

**Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos ([www.cedro.org](http://www.cedro.org)) garantiza el respeto de los citados derechos.**

**Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.**

**Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web [www.colex.es](http://www.colex.es) un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial, así como a las actualizaciones de los textos legislativos mientras que la edición adquirida esté a la venta y no exista una posterior.**

© Claudio de Castro Panoeiro

© Editorial Colex, S.L.  
Calle Costa Rica, número 5, 3.<sup>º</sup> B (local comercial)  
A Coruña, C.P. 15004  
[info@colex.es](mailto:info@colex.es)  
[www.colex.es](http://www.colex.es)

I.S.B.N.: 978-84-1359-469-9

Depósito legal: C 468-2022

# SUMARIO

AGRADECIMIENTOS .....	11
PRÓLOGO .....	13
INTRODUCCIÓN .....	19
<b>CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO DE LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL EN LA REGENERACIÓN DE LA DEMOCRACIA Y EN LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN .....</b>	37
1. Consideraciones generales .....	37
2. La producción de los juegos olímpicos como ambiente favorable a los actos de corrupción .....	40
3. Los antecedentes de la restauración de los juegos olímpicos modernos .....	52
4. Los antecedentes de la transparencia gubernamental .....	69
5. La transparencia gubernamental como estrategia para la regeneración de la democracia y la prevención de la corrupción .....	79
6. Concepto y naturaleza jurídica .....	85
7. Principios de la transparencia .....	92
7.1. Principio de responsabilidad .....	95
7.2. Principio de máxima divulgación .....	101
7.3. Principio de buena fe .....	111
7.4. Principio de participación .....	113
7.5. Principio de universalidad .....	118
8. Los límites a la transparencia gubernamental .....	121
9. Órganos de control y responsabilidad de los funcionarios .....	130
10. Conclusión .....	135
<b>CAPÍTULO II. LAS DEBILIDADES DEL SISTEMA BRASILEÑO DE TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL PARA PREVENIR LA CORRUPCIÓN ASOCIADA A LOS JUEGOS OLÍMPICOS RIO 2016 .....</b>	143
1. Consideraciones generales .....	143
2. Los pactos perfeccionados para que Rio fuera elegida ciudad anfitriona de las olimpiadas de 2016 .....	157
3. El origen de los recursos que financiaron la elección de Rio como ciudad olímpica y el problema de las agendas de los altos directivos de la Administración pública .....	165

## SUMARIO

4. La falta de transparencia en cuanto a las exigencias técnicas constantes de los pliegos concernientes a las obras de preparación de los Juegos Olímpicos Rio 2016 . . . . .	174
4.1. Las cláusulas que restringieron la participación de entidades en la licitación concerniente a las obras de reforma del Estadio de Maracaná . . . . .	177
4.2. Las Soluciones de ingeniería que limitaron la participación de entidades en cuanto a las obras de urbanización de favelas en Rio de Janeiro . . . . .	181
4.3. Las exigencias técnicas que restringieron la participación de entidades en cuanto a las obras de construcción del BRT Transcarioca . . . . .	184
4.4. Las cláusulas técnicas que limitaron el número de licitadores en cuanto a las obras de recuperación ambiental de la cuenca hidrográfica de Jacarepaguá . . . . .	192
5. Los contratos ficticios como instrumentos a servicio de la oscuridad y la corrupción asociada a los juegos olímpicos Rio 2016 . . . . .	198
5.1. Los contratos ficticios concernientes a las obras para la construcción del arco vial metropolitano . . . . .	201
5.2. Los contratos ficticios referentes a las obras de construcción del BRT Transcarioca . . . . .	207
5.3. Los contratos ficticios perfeccionados por el Gobernador Sergio Cabral y su mujer para esconder el producto de la corrupción. . . . .	212
6. Oscuridad y sigilo en la construcción de equipamientos olímpicos . . . . .	216
7. Conclusión . . . . .	219
<b>CAPÍTULO III. RUMBO A LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CULTURA DE TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA . . . . .</b>	225
1. Consideraciones generales . . . . .	225
2. La publicidad de las agendas de los altos directivos y funcionarios de la Administración pública . . . . .	228
3. La transparencia de las exigencias técnicas y demás informes concernientes a la contratación pública . . . . .	240
4. La publicidad de los contratos firmados entre los contratistas del sector público y terceros ajenos a la Administración . . . . .	248
5. La valorización de la labor de las mesas (o comisiones) responsables de contratación pública . . . . .	255
6. El nuevo régimen de sanciones . . . . .	261
<b>CONCLUSIÓN . . . . .</b>	267
<b>BIBLIOGRAFÍA . . . . .</b>	279

## **AGRADECIMIENTOS**

Esta obra refleja la tesis doctoral presentada al Tribunal académico, el 17 de enero de 2020, como requisito para la obtención del título de Doctor en «Estado de derecho y Gobernanza global» por la Universidad de Salamanca, España.

Seguramente, no es una tarea sencilla, toda vez que, más allá del objeto de la investigación en sí misma, para que uno pueda cumplir con esos objetivos, debe estar consciente de que, primero, necesita renunciar al convivio con la familia, los amigos y a las comodidades con que suele disfrutar habitualmente.

A este propósito, agradezco a Dios, quien me ha bendecido con la fortaleza necesaria para enfrentarme al desafío y con innumerables oportunidades a lo largo de mi vida personal y profesional, más allá de lo que podría imaginar o creer en su momento. Asimismo, agradezco a la Santísima Virgen María, cuyo amor maternal me ha dado el sostén necesario para superar las dificultades enfrentadas a lo largo de esta jornada.

Todavía agradezco a todas las personas que de alguna manera contribuyeron para que la investigación llegara a su final, como los profesores Pedro T. Nevado-Batalla Moreno, Nicolás García Rodríguez y Eduardo Fabian Caparroz. Asimismo, agradezco a André Luiz de Almeida Mendonça, recién nombrado Juez del Tribunal Constitucional de Brasil, quien igualmente ha jugado un papel fundamental en la consecución de este objetivo.

Agradezco, además, a la propia Universidad de Salamanca, quien me acogió amablemente durante el tiempo que estuve vinculado a esta institución desde septiembre del 2013, cuando llegué a las tierras españolas para participar del programa de Máster en Derecho.

También agradezco a mis padres, Elson y Celina, ejemplos vivos de amor incondicional, que no han medido esfuerzos para que yo pudiera seguir estudiando, aunque las circunstancias de la vida hubiesen recomendado todo lo contrario, extendiéndoles a mis hermanos José María, Marcelo y Marcio, más allá de mi tía María Lucia y mi madre del corazón Cleide Queiroz.

Igual agradezco a Jeane Esteves, mi amada esposa y compañera, quien siempre ha estado a mi lado durante esta odisea española, compartiendo momentos de alegría y tristeza, satisfacción y ansiedad, preocupaciones y regocijo. Por último, agradezco a mi amado Luca, inspiración y alegría de todas mis realizaciones.



# **PRÓLOGO**

No es fácil establecer una ordenación vertical de la actividad administrativa tomando el sencillo criterio de otorgar mayor o menor valor a una concreta actuación de las instituciones públicas. Salvando la prevalencia que en cualquier Estado democrático y de Derecho se le debe otorgar a la defensa de las libertades y derechos fundamentales (y muy particularmente el derecho a la vida y a la integridad física), en puridad, toda actuación administrativa debería gozar de la misma importancia. Y es que, sea cual sea su mayor o menor trascendencia jurídica o económica, toda actuación pública decidida democráticamente y desarrollada en términos de legalidad, supone una valiosa aportación a la construcción del espacio de dignidad (Estado del bienestar, podría apuntarse) en el que los ciudadanos pueden ejercer sus derechos y libertades, además de cumplir con sus obligaciones.

La diversidad de la actividad administrativa resulta en su conjunto necesaria, construye nación, construye país, un espacio, como se ha dicho, de bienestar social. En no pocas ocasiones hemos representado la actividad administrativa y la compleja organización que le sirve de soporte como una ajustada máquina relojera en la que no sobra ni falta un solo elemento ya que todos, en su conjunto, alcanzan ese objetivo de garantizar el interés general a largo plazo.

Partiendo de esta premisa, no puede desconocerse que en el desarrollo de la actividad pública y, normalmente, alcanzadas ciertas metas o niveles, los países desean avanzar en líneas de trabajo no estrictamente imprescindibles pero que pueden suponer una importante aportación en términos de orgullo nacional y respeto internacional al permitir mostrar la fortaleza institucional del país, evidenciando su capacidad, sus medios, su virtud organizatoria entre otros aspectos.

En síntesis, la iniciativa pública se orienta hacia actuaciones o eventos de gran entidad, inusuales, que superan el tipo medio de la actividad ordinaria.

Por supuesto, la identificación de objetivos o desarrollo de grandes proyectos pueden presentar un amplio listado. Retomado el concepto de Estado del bienestar, éste puede ser tan amplio como la imaginación de la autoridad competente para tomar las decisiones oportunas dentro de la legalidad. Lo mismo que si se toma el vector del desarrollo económico y la actividad se orienta, por ejemplo, a la ejecución de infraestructuras públicas.

Pero no son demasiados los ámbitos a los que un país puede orientar su iniciativa y esfuerzo hacia proyectos de alto impacto nacional e internacional en los que encaja el valor añadido de la promoción de su imagen a través de un indiscutible y asegurado impacto mediático a nivel global.

Siendo importantes las actuaciones generales, incluso más particulares o puntuales, de gran relevancia jurídica y económica, con sus relevantes efectos para el conjunto de la nación, en ocasiones, el propio interés general puede llegar a concretarse en captar la atención y el interés nacional e internacional.

Y no es esta una tarea sencilla ya que no son muchos los proyectos que, por un lado, a nivel nacional, pueden llegar a generar en la mayoría de los ciudadanos un vínculo con la actividad pública desarrollada, posibilitando un sentimiento de orgullo nacional que por sí mismo legitima las decisiones adoptadas. Y, por otro, desde una perspectiva internacional, ganar prestigio y respetabilidad por la capacidad organizatoria y medios desplegados, no está al alcance de todos.

Pues bien, como el título de esta monografía anticipa, son los grandes eventos deportivos uno de los ámbitos en los que una nación tiene la oportunidad de desplegar toda su capacidad pública para remover a su sociedad y mostrar a la comunidad internacional su fortaleza y capacidad.

Y es así debido a la capacidad de seguimiento y movilización global que, hasta la fecha, ha tenido el deporte. Organizar un mundial de fútbol, unos juegos deportivos continentales o unas olimpiadas ha sido, para cualquier país organizador, un reto deseado, una apuesta querida, una oportunidad de mejora. En síntesis, una ilusión nacional con reflejo internacional.

Sin embargo, en la actualidad, a la vista de los hechos y situaciones vividas en los últimos tiempos, este planteamiento presenta algunas fisuras. Sin duda, la organización de grandes eventos deportivos sigue suscitando un amplio nivel de consenso e ilusión que, sin embargo, no goza de la fortaleza conocida hasta la fecha.

Resulta difícil identificar el momento en el que la organización de eventos deportivos que suponían una muestra de unánime satisfacción y orgullo nacional e internacional, han llegado a perder parte del apoyo social y político que en su día llegaron a suscitar.

Se ha llegado incluso a pasar de la indiferencia a la completa oposición. Incluso antes de la terrible pandemia del COVID-19 con sus fatales consecuencias además modulaciones sociales y económicas, ya se percibían movimientos nacionales contrarios a la celebración de grandes eventos internacionales en sus países. Buen ejemplo de ello resulta los juegos olímpicos de Tokio 2021 que, directamente afectados por la pandemia y ser obligados a retrasarse, no disfrutaron del generalizado convencimiento social que anteriores eventos habían disfrutado.

Resulta evidente que el descrédito institucional que de manera bastante amplia se ha instalado en muchos países ha afectado también a las actuaciones en materia de grandes eventos.

Las decisiones públicas sobre organización de eventos culturales o deportivos que hasta no hace mucho podían considerarse «blandas» y de impacto positivo desde un punto de vista social y económico, de tal forma que muy pocos o ninguno discutían, ahora son sometidas a debate incluso a un duro cuestionamiento.

Por lo tanto, sin desconocer las mutaciones sociales, la devaluación de ciertos valores ciudadanos o el cambio de mentalidad respecto al deporte y su seguimiento, la organización de grandes eventos deportivos no ha sido inmune al proceso de descreimiento o deslegitimación institucional que se ha generalizado en los últimos años. Mucho más cuando la organización de este tipo de eventos requiere un esfuerzo organizativo y una movilización de recursos a escala nacional del que los ciudadanos son plenamente conscientes, observando, entre otros aspectos, que una parte importante de los recursos públicos empleados no se dirigen a satisfacer algunas de sus necesidades más inmediatas si no que, se orientan hacia un gran proyecto cuyos beneficios se perciben más a largo plazo o incluso absolutamente alejados de los intereses más inmediatos del ciudadano medio.

Pero no es sólo eso, el gran evento deportivo que, como se ha anticipado, tendría que generar un mayor orgullo nacional y el lanzamiento de la imagen internacional del país, puede llegar a incrementar el descreimiento y la deslegitimación institucional cuando esa elevada cantidad de medios y recursos públicos utilizados para el buen fin del acontecimiento, no son empleados y gestionados adecuadamente.

Precisamente, cuando un país, tras un duro proceso de concurrencia competitiva con otras naciones, se compromete con el desafío de organizar un gran evento deportivo que habrá de absorber una significativa cantidad de recursos públicos, exigiendo una gran capacidad de gestión y organización a todos los niveles, en realidad está asumiendo dos retos:

Un primer reto concretado en el evento propiamente dicho y su desarrollo deportivo que implicará, como poco, un esfuerzo en logística, infraestructuras deportivas y residenciales, comunicaciones, seguridad, asistencia sanitaria etc

Un segundo reto que, en paralelo con el anterior, en puridad, no es un desafío coyuntural si no una prueba de esfuerzo institucional a través de la calidad y fortaleza de sus instituciones públicas, particularmente de la Administración, sobre quien recae la responsabilidad más importante en lo tocante al reto de organizar y desarrollar todo lo necesario para asegurar el éxito del evento. Esto es, todo el conjunto de actuaciones y prestaciones a las que nos referíamos hace un instante como soporte de la actividad deportiva y el normal desenvolvimiento de los participantes (tanto en la competición como en su vida durante el evento) pero también de ciudadanos y visitantes.

El problema es que esta prueba de esfuerzo no se improvisa, no se responde a ella de un día para otro. El ideal de una Administración estable,

profesional con capacidad para afrontar un periodo de fuertes contrataciones que abarcarán la práctica totalidad de la tipología en materia contratación pública (obras, suministros, servicios...), la gestión de personal, organización de servicios públicos de todo tipo... no se consigue, ni se puede adquirir en unos pocos años. Supone un compromiso de país, una decisión por defender el interés general a largo plazo y la responsabilidad didáctica de haberlo hecho entender a los ciudadanos. La construcción de una Administración estable y profesional no es equiparable en tiempo al periodo de preparación y obras del evento deportivo.

Pero aún hay más. Como se ha podido observar, un gran evento deportivo, por las exigencias y condicionantes que anuda a su preparación, organización y desarrollo, multiplica los riesgos jurídicos y económicos que tiene cualquier actuación pública y, cómo no, el riesgo por el posible coste reputacional en términos de credibilidad y legitimidad institucional.

Este escenario de riesgo incrementado resulta un espacio de especial exigencia para cualquier Administración, de tal forma que la planificación, la integridad de los procedimientos, la fiscalización o la transparencia, entre otras garantías, deberán, desde la fortaleza institucional, iluminar hasta hacer desaparecer las sombras de las malas prácticas y la corrupción.

Reiterando lo que se ha dicho, esa Administración no se puede improvisar. Por eso es importante, entre otras iniciativas, abundar en el conocimiento, el aprendizaje a través de las experiencias vividas. Un esfuerzo básico de análisis que es el que brillantemente se realiza en este trabajo, tomando como referencia los Juegos Olímpicos de Río 2016.

Las lecciones que el autor presenta tomando como eje de la lucha contra la corrupción la transparencia pública, resultan de especial interés al aplicar un modelo de base legal y doctrinal a un evento real que es estudiado desde la pericia profesional del autor.

Un examen valiente y comprometido realizado por un servidor público que ha demostrado y demuestra su interiorizada vocación de defensa del interés general a través de su desempeño diario, pero también con este esfuerzo intelectual que, sin duda, habrá de ayudar a otros muchos cargos públicos, electivos o selectivos, que en su día tengan que asumir la responsabilidad de organizar un gran evento deportivo o de cualquier otra naturaleza.

Presentar cualquier trabajo siempre es un honor, un orgullo académico y una deuda de gratitud difícilmente reintegrable por la confianza recibida.

En este caso, mi gratitud y a la vez responsabilidad lo es un poco más ya que, en esta ocasión, mi nombre se une al de Claudio de Castro Panoeiro. Y no es sólo por su acreditado valor intelectual y profesional. Cualquiera que lo conoce un poco, sabe lo que representa: EJEMPLARIDAD.

Valoración que podría considerarse extraña o ajena a lo que debe ser la introducción de una monografía de corte jurídico-administrativo, pero el

Derecho Administrativo, como ya se escribió en la Universidad Salamanca, integra y requiere de una dimensión espiritualista que favorezca su aplicación. Por eso, es un valor añadido constatar que quien ha escrito esta obra, Claudio Panoeiro, es una persona ejemplar en todos los sentidos, de tal forma que su autoridad intelectual se refuerza por el peso moral de su enorme calidad humana.

**Pedro Tomás Nevado-Batalla**

Santiago de Alcántara, abril de 2022



# INTRODUCCIÓN

La corrupción como fenómeno social es una enfermedad muy antigua que aflige a todos los países desde hace muchos años<sup>1</sup>, desde la antigüedad hasta nuestros días, hallándose presente en todas partes y en todos períodos históricos<sup>2</sup>.

No es un acto exclusivo de países subdesarrollados o de personas sin estudios, sino que abarca a todos indistintamente<sup>3</sup>, ricos y pobres, judíos y cristianos, católicos y protestantes, a menudo manifestándose de diferentes e ingeniosas maneras<sup>4</sup>, con lo cual es difícil establecer un concepto de corrupción, así como un catálogo cerrado de todos los actos y prácticas corruptas que cualquiera podrá realizar en el ejercicio de sus tareas.

Esta es una dificultad que BUSTOS GISBERT<sup>5</sup> atribuye al hecho de que la propia idea sobre este fenómeno no es precisa en la historia, ya que hay conductas que son consideradas corruptas en determinados lugares y no lo son en otros, al igual que hay comportamientos que son reputados lícitos en cierto momento y dejan de serlo en otro, desde ahí se verifica la gran dificultad que tienen los expertos para establecer un concepto universal e indiscutible de este fenómeno.

La identificación de ese aspecto cambiante alrededor de la definición de corrupción ya lo reconoció FERNÁNDEZ Ríos<sup>6</sup>, quien señala que cada contexto sociocultural puede establecer unos criterios específicos para decir lo que

- 
1. GIL VILLA, Fernando. *La Cultura de la Corrupción*. Madrid: Maia Ediciones, 2008. p. 19.
  2. ARAÚJO VIANA, Ruth. «Poder Discrecionário e Atos de Corrupção: uma análise de casos concretos». In AZAMBUJA, E.; BALLAÁN JUNIOR, O.; OLIVEIRA E SILVA, V.; MIZUNO, J. H. *Combate à Corrupção na Visão do Ministério Público*. Belo Horizonte: 2018, p. 124-125.
  3. GIL VILLA, op. cit, p. 61-72.
  4. GARCIA, Emerson. «A Cultura da Sociedade Enquanto Fator de Contenção ou de Estímulo à Corrupção». In AZAMBUJA, E.; BALLAÁN JUNIOR, O.; DE OLIVEIRA E SILVA, V.; MIZUNO, J. H. *Combate à Corrupção na Visão do Ministério Público*. Belo Horizonte: 2018, p. 50.
  5. BUSTOS GISBERT, Rafael, *Corrupción de los gobernantes, responsabilidad política y control parlamentario*, en *Teoría y realidad constitucional*, n. 19, 2007, p. 135-161. ISSN 1139-5583.
  6. FERNÁNDEZ Ríos, Luis. *Psicología de la corrupción y de los corruptos*. Santiago de Compostela: Grupo Editorial Universitario, 1999, p. 21.

puede o no considerarse como corrupción y que, además, pueden no vigorar en otros sitios<sup>7</sup>.

Así es que, hasta hace poco tiempo, el soborno por empresas europeas a gobiernos extranjeros era considerado como gasto deducible para fines tributarios en el país de origen de la empresa<sup>8</sup>, no siendo sancionado como corrupción, aunque desde la perspectiva del país del funcionario corrompido sí que se trataba como un acto de esa naturaleza.

Con todo, la dificultad no resulta tan solo de cuestiones de naturaleza temporal o geográfica, sino que también deriva de la propia complejidad del fenómeno y de la habilidad intelectual del agente que practica dichos actos. Este aspecto se puso de manifiesto en una entrevista publicada en los periódicos *El País* y *The New York Times* el 16 de noviembre de 2006, cuando un político corrupto italiano declaró a estos medios de comunicación que<sup>9</sup>:

«(...) normalmente la gente cree que la corrupción es solo una cuestión de dinero que pasa de un bolsillo a otro, una cosa fácil... En la práctica no es así. Es realmente difícil explicar cómo funciona el mundo de la corrupción. Se necesita mucha paciencia para comprender sus diferentes (y casi siempre complejos) mecanismos. No es una cadena de robos: existen reglas y relaciones, convenciones fijas; todo un lenguaje de matices y entonaciones que revisten toda la solemnidad de un contrato escrito».

Así, la duda alrededor del concepto de corrupción todavía persiste hasta nuestros días. Desde una perspectiva semántica, el término «corrupción», proviene del latín *rumpere*, que significa romper, dividir, quebrar, violar, anular; que a su vez se deriva de *corrumpere*, cuyo significado es alteración, desunión, descomposición. *Corrumpere*, entonces, debería significar: «romper con», «romper en unión de», pero en realidad quiere decir «echar a perder, pudrir»<sup>10</sup>.

Este es un concepto de naturaleza gramatical, pero que refleja con fidelidad el sentimiento del hombre de a pie sobre lo que se entiende por corrupción, una clase de actos inmorales cuyo sentido se asemeja al concepto de putrefacción<sup>11</sup>.

- 
7. *Ibidem*.
  8. LOPES SILVA, Lucilia; TORRES, Alcidio. *O Combate contra a Corrupção e pela Promoção da Ética em Portugal e no Brasil*. Portugal: Chiado; Bookess, 2013, p. 54.
  9. GIL VILLA, Fernando. *La Cultura de la Corrupción*. Madrid: Maia Ediciones 2008, p. 61-62.
  10. El diccionario de la Real Academia Española, define a la corrupción como la «acción y efecto de corromper o corromperse. Alteración, soborno o vicio en las cosas materiales». Diccionario de la lengua española. Disponible en: <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae> Acceso en: 8 mar. 2014.
  11. ROSE-ACKERMAN, Susan, «Economía política de las raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas». En SANDOVAL, Irma Eréndira (org.). *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad*. [S.I.]: Siglo XXI, 2009. Disponible

Otro término que también refleja el sentimiento del hombre de a pie en cuanto a la definición de lo que debe entenderse por corrupción es la palabra «robo», entendida en este caso como toda sustracción patrimonial indebida llevada a cabo por una persona deshonesta e inescrupulosa. Como ya ha observado GIL VILLA<sup>12</sup>:

«Los ciudadanos entrevistados que han sido objeto de extorsión por funcionarios públicos dicen sentirse «robados». En efecto, el robo se nos aparece como la figura general con la que el hombre de la calle asocia la corrupción, robo también en su acepción vulgar, no afinada jurídicamente, porque no distingue entre las distintas categorías que se dan dentro de él. Lo único que se deduce al respecto es la identificación del acto de corrupción con un acto de sustracción indebida y en general sin violencia, ni contra las personas ni contra las cosas».

Ese acercamiento entre los términos «corrupción» y «robo» se puso de manifiesto en España el 2 de agosto de 2006, fecha en la que el diario *La Vanguardia* creó en internet un foro titulado: «Isabel Pantoja ante la operación Malaya», con el objetivo de medir las reacciones de los ciudadanos ante casos de corrupción ocurridos en el país.

Dos meses después de inaugurar ese espacio virtual, había 172 comentarios publicados por los lectores, siendo las observaciones más frecuentes las siguientes<sup>13</sup>: «Madrid (robo), Marbella (robo), Valencia (robo que te robo), otros que intuimos, otros que sabemos y los que vendrán. La corrupción está de moda como la pasarela Cibeles».

El acercamiento de los términos «corrupción», «putrefacción» y «robo» no satisface a los expertos en general a la hora de definir a la corrupción. Preocupados con las consecuencias que suelen advenir de la definición de un fenómeno tan grave como el que ahora se analiza, dichos estudiosos buscan un concepto más preciso que aquel contenido en el diccionario. Esta es una tarea que no es fácil en absoluto, por ahí observándose una serie de definiciones ora más amplias, ora más restringidas, dependiendo de la perspectiva específica de quienes propone el concepto<sup>14</sup>.

---

en: [http://books.google.es/books?id=gW7hUGWttzAC&pg=PA12&lpg=PA12&dq=%22economia+politica+de+las+raices+de+la+corrupcion%22+susan&source=bl&ots=h-ZpOA5t\\_DG&sig=Be30VEy5ePujB\\_Y7ejI2S06n\\_YA&hl=pt-BR&sa=X&ei=QLiNU7\\_uGqX-00gXL5YQDw&ved=0CF8Q6AEwBg#v=onepage&q=%22economia%20politica%20de%20las%20raices%20de%20la%20corrupcion%22%20susan&f=false](http://books.google.es/books?id=gW7hUGWttzAC&pg=PA12&lpg=PA12&dq=%22economia+politica+de+las+raices+de+la+corrupcion%22+susan&source=bl&ots=h-ZpOA5t_DG&sig=Be30VEy5ePujB_Y7ejI2S06n_YA&hl=pt-BR&sa=X&ei=QLiNU7_uGqX-00gXL5YQDw&ved=0CF8Q6AEwBg#v=onepage&q=%22economia%20politica%20de%20las%20raices%20de%20la%20corrupcion%22%20susan&f=false) Acceso en: 3 jun. 2014.

12. GIL VILLA, Fernando. *La Cultura de la Corrupción*. Madrid: Maia Ediciones, 2008. p. 55-59.
13. *Ibidem*.
14. ARGANDOÑA, Antonio. MOREL, Ricardo. *La lucha contra la corrupción. Una perspectiva empresarial* | Biblioteca Virtual RS. [S.L: s.n.]. Disponible en: <http://www.bibliotecavirtual.info/2012/03/la-lucha-contra-la-corrupcion-una-perspectiva-empresarial/> Acceso en: 6 mar. 2014., [S.d.] p. 8.

Aunque exista esa divergencia de carácter dogmático, todos coinciden en que la corrupción siempre se asocia a la idea de abuso de poder, desvío de finalidad, uso de potestades públicas para fines privados y despilfarro de fondos<sup>15</sup>, conductas que, en definitiva, producen resultados desastrosos en lo político, en lo económico y en lo social<sup>16</sup>.

Políticamente hablando, la corrupción genera pérdida de confianza en las instituciones públicas y consecuente alejamiento de los ciudadanos<sup>17</sup>, quienes ya no se consideran representados por los altos directivos del Estado y buscan otros núcleos de poder en el tejido social. Económicamente, la corrupción impide el ingreso de recursos en las arcas públicas<sup>18</sup> e inviabiliza la ejecución de programas y políticas a cargo del poder ejecutivo.

En el ámbito social, la enfermedad fomenta la creación de códigos paralelos de conducta que no están reglamentados en el orden jurídico<sup>19</sup>, pero que, poco a poco, se diseminan en el tejido social, por ahí convirtiéndose en una práctica común entre los ciudadanos, quienes pasan a considerarla legítima, lo que acompaña al género humano desde hace muchos años.

Conforme enseña ZAVALA<sup>20</sup>, la doctrina no está de acuerdo respecto al origen del primer acto de corrupción de la historia. Mientras que algunos sostienen que tal acto sucedió cuando Eva ofreció a Adán el fruto del árbol del conocimiento, otros defienden que este hecho pasó en el antiguo Egipto, durante el reinado de Ramsés IX (1142-1123 a de C).

En definitiva, había en el Egipto Antiguo dos funcionarios que se dedicaban a vigilar las tumbas en los cementerios, con el objetivo de evitar que ladrones profanaran las sepulturas y sacaran de ahí los tesoros que las familias solían enterrar con los muertos<sup>21</sup>.

Aprovechándose de su posición, uno de los funcionarios negoció con dichos ladrones un soborno a cambio del cual les permitía profanar las tumbas y sacar de ellas todo que fuese de su agrado. Pero el mal uso de sus funciones no agrado a su compañero que pronto lo denunció a las autoridades egipcias, sufriendo toda suerte de persecuciones, así como los profanadores<sup>22</sup>.

- 
15. ROCHA FURTADO, Lucas. *As Raízes da Corrupção no Brasil: Estudo de Casos e Lições para o Futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 27.
  16. GARCIA, op. cit., p. 52.
  17. PESCHARD, Jacqueline. *Transparencia: Promesas y Desafíos* (Grandes Problemas). Electrónica, Ciudad de México: El Colegio de México, 2018, L. 1016.
  18. GARCIA, op. cit., p. 53.
  19. GARCIA, op. cit., p. 39.
  20. ZAVALA, Juan Roberto. *Revista Conocimiento* 123. Disponible en: <http://issuu.com/revista-conocimiento/docs/123/7> Acceso en: 8 mar. 2014, p. 5.
  21. *Ibidem*.
  22. *Ibidem*.

La corrupción también era frecuente entre los romanos. Pero ahí era cometida a menudo por los jueces, agentes públicos que estaban obligados a desarrollar sus actividades de forma gratuita, pero que, en general, cobraban por su trabajo, luego apropiándose de la cuantía recibida.

Para cohibir estos comportamientos, el legislador aprobó leyes que sancionaban con más rigor la corrupción judicial. Entre esas medidas merece la pena señalar, entre otras, la *Lex Cincia*, propuesta por Marcus Cincio Alimento<sup>23</sup> que obligaba al corrupto a restituir al interesado la cuantía que indebidamente le cobró. Si acaso el corrupto no restituía el valor cobrado de forma espontánea, el perjudicado podría utilizar una acción civil para pedir la devolución (*la actio repetundarum*), creada entre 123-122 A.C.

Esa norma no produjo el resultado esperado ya que los jueces continuaron cobrando indebidamente por el ejercicio de sus funciones. La conducta indebida llevó a la aprobación de la ley de las 12 tablas (*lex duodecim tabularum*), que sancionó con más rigor esas malas prácticas, por ahí previendo que los jueces corruptos podrían ser condenados a muerte si cobraran indebidamente por su trabajo<sup>24</sup>.

La pena capital también fue utilizada entre los griegos y los hebreos. En la Grecia antigua<sup>25</sup>, la pena de muerte alcanzaba límites extremos, habiendo casos en que la piel del juez corrupto era utilizada para cubrir la silla donde se iba a sentar su sustituto.

Así, la gravedad de la sanción funcionaba como advertencia para que el nuevo titular del cargo no procediera como su antecesor, pena de sufrir la misma punición. Entre los hebreos, la ley mosaica decía que el juez corrupto debería sufrir una pena de flagelación, luego pudiendo aplicársele la pena de muerte<sup>26</sup>.

En la Edad Media, la corrupción traspasó los límites del Estado y alcanzó a la Iglesia Católica, donde era común la venta de indulgencias, obispados y curados de todos tipos<sup>27</sup>. Este comportamiento se sumó a otros factores de

- 
- 23. OLIVEIRA, Edmundo. *Crimes de corrupção*. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 21.
  - 24. DA COSTA JUNIOR, Paulo José. *Comentários ao Código Penal: Parte Especial*. São Paulo: Saraiva, 1988. v. 2, p. 468.
  - 25. «Conta a História que o rei Cambises mandou esfolar vivo um juiz venal, cuja pele foi guardar na cadeira onde devia sentar o seu substituto». Cf. HUNGRIA, Nélson. *Comentários ao Código penal* (Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940). Rio de Janeiro: Forense, 1958. v. 9, p. 365.
  - 26. Biblia.com. Disponible en: <http://biblia.com/> Acceso en: 6 mar. 2014. Exodus 21:12. Disponible en: <http://biblia.com/bible/nvi/Exodo21.12?culture=es> Acceso en: 6 mar. 2014. Leviticus 20:10. Disponible en: <http://biblia.com/bible/nvi/Levítico2010?culture=es> Acceso en: 6 mar. 2014. Deuteronomy: 21. Disponible en: <http://biblia.com/bible/nvi/Deuteronomio22.4?culture=es> Acceso en: 6 mar. 2014. Las modalidades de la pena capital según la Ley Mosaica eran muerte por la espada (Éxodo 21:12), estrangulamiento, fuego (Lev. 20), y lapidación (Deut. 21).
  - 27. ZAVALA, op.cit, p. 6.

## TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD EN GRANDES EVENTOS DEPORTIVOS

Los Juegos Olímpicos modernos se han convertido en un poderoso instrumento de crecimiento económico y regeneración urbana de las ciudades anfitrionas. Aparte de los beneficios económicos, la celebración de los juegos también genera aumento del espíritu comunitario y el fortalecimiento de una cultura del deporte.

Tales factores acaban contribuyendo directamente a la popularidad de los mega eventos deportivos, aunque a menudo desvía la atención de los ciudadanos de otros problemas asociados con la preparación de estos espectáculos, como la práctica de actos de corrupción. Las malas prácticas acompañan a los juegos no solo desde su recreación en Atenas 1896, sino que ha ultrapasado las fronteras meramente deportivas para alojarse en otras actividades asociadas a las obras de preparación de la ciudad anfitriona.

La obra trata de identificar la estrecha relación entre la corrupción y las obras de preparación de los Juegos Olímpicos Río 2016 y reflexionar sobre la eficacia de los medios de prevención existentes como es la transparencia gubernamental, aparte de proponer cambios destinados a perfeccionar las estrategias anticorrupción.



### CLAUDIO DE CASTRO PANOEIRO

CLAUDIO DE CASTRO PANOEIRO es abogado de la Unión de Brasil (Abogacía General del Estado) desde el año 2005. A lo largo de su trayectoria profesional ocupó diferentes en la Administración pública brasileña. Actualmente es secretario nacional de los derechos de las personas con discapacidad del Ministerio de Mujeres, Familia y Derechos Humanos desde 2021 y consultor de la Comisión Permanente de las Personas con discapacidad del Colegio de Abogados de Rio de Janeiro.

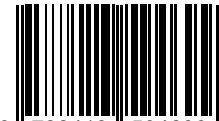
Fotografía: Marcos Corrêa

Twitter: @ClaudioPanoeiro / Instagram: @Claudiopanoeiro



PVP: 20,00 €

ISBN: 978-84-1359-469-9



9 788413 594699