



MEMORIA ANUAL

2013

Informe de actividades
de la Junta de Transparencia y
Ética Pública



Junta de Transparencia y Ética Pública
República Oriental del Uruguay

Julio, 2014

Junta de Transparencia y Ética Pública

Memoria Anual / Informe de actividades 2013, Montevideo,
Uruguay. Montevideo: Junta de Transparencia y Ética Pública,
2014.

216 pp; 18 x 26 cm.

ISSN: 2301-0517

INFORME ANUAL / JUTEP / INFORME DE ACTIVIDADES /
MEMORIA

Memoria Anual 2013

ISSN: 2301-0517

Editores: Luis Yarzabal y Carla Chiappara

1ª. Edición: julio de 2014

Impreso en MASTERGRAF S.R.L.
Gral. Pagola 1823 - CP 11800 - Tel. 2203 4760*
Montevideo, Uruguay

Depósito Legal 361.802 - Comisión del Papel
Edición Amparada al Decreto 218/96



Junta de Transparencia y Ética Pública
República Oriental del Uruguay

La Junta de Transparencia y Ética Pública presenta al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y al Poder Judicial la Memoria Anual de actividades correspondiente al año 2013, dando así cumplimiento a lo dispuesto por el literal E) numeral 5.º del artículo 4.º de la Ley N.º 17060 de 23 de diciembre de 1998 y por el artículo 13 del Decreto N.º 354/999 de 12 de noviembre de 1999.

Dr. José Pedro Montero Traibel, Presidente

Dr. Luis Yarzábal, Vicepresidente

Dr. Carlos Soares de Lima, Vocal

Dr. Iván Toledo, Secretario General

Sra. Rosa Furtado, Secretaría Administrativa

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

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

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

Lic. Verónica Docampo, Sra. Marianna Nande,
Unidad de Capacitación.

Téc. Noemí Ramírez, Unidad de Informática.

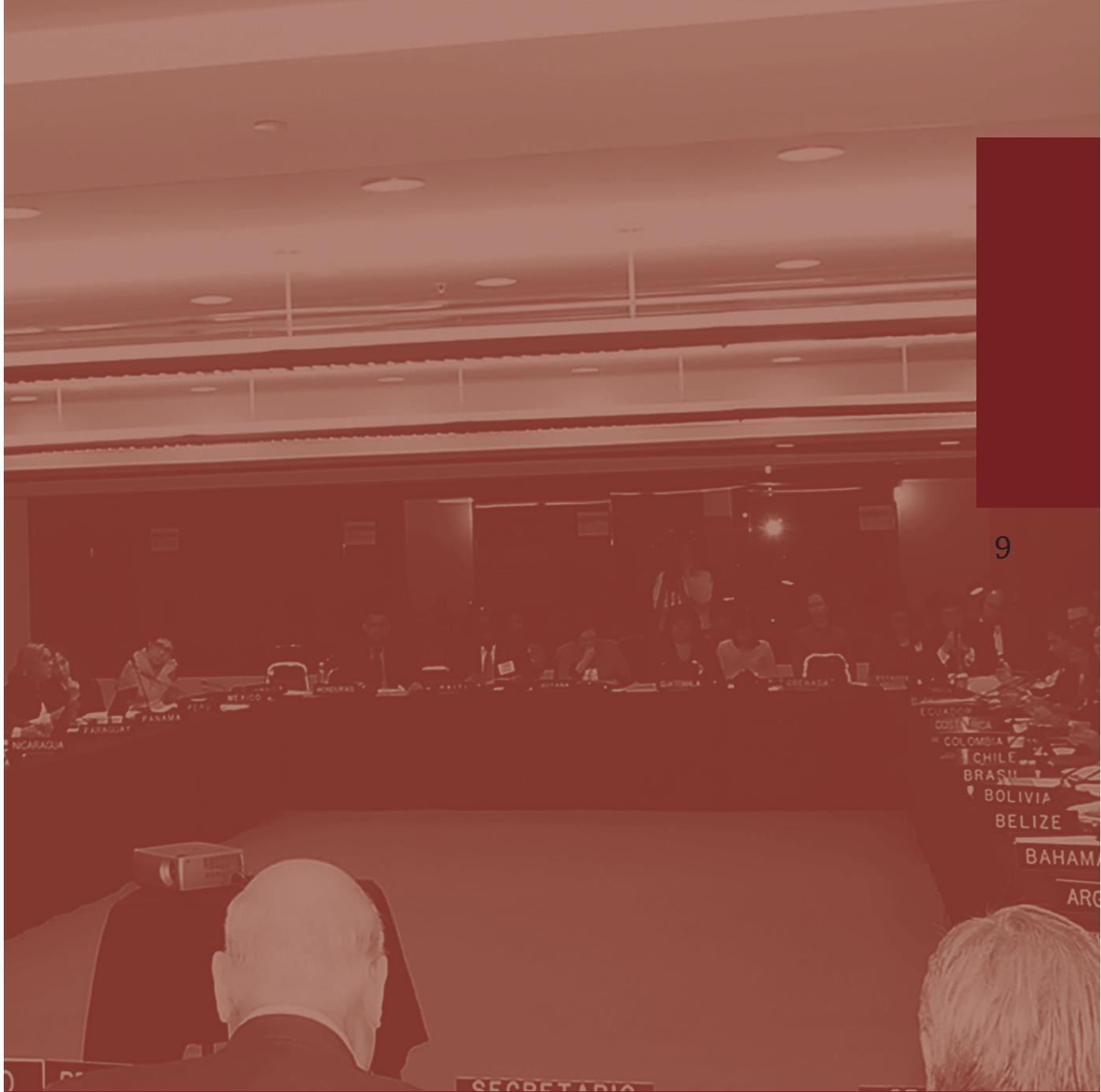
Sr. Sergio Barreiro, Servicios Generales

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
1. EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL	13
1.1 Incorporación de personal	14
1.2 Reorganización funcional	15
2. ACTIVIDADES NACIONALES.....	19
2.1 Asistencia a la justicia penal	20
2.2 Asesoramiento a la Administración Pública	21
2.3 Gestión del Registro de Declaraciones Juradas	22
2.4 Verificación de la difusión de las compras estatales.....	24
2.5 Capacitación de funcionarios públicos	26
2.6 Proyectos en curso.....	31
2.7 Iniciativas Legislativas	33
2.8 Reuniones de reflexión y difusión.....	34
2.9 Publicaciones.....	37
2.10 Ejecución presupuestal.....	38
3. ACTIVIDADES INTERNACIONALES	39
3.1 Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC).....	40
3.2 Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC).....	47

4. DESAFÍOS PENDIENTES	53
4.1 Estudio de la corrupción en Uruguay	54
4.2 Evaluación de la Ley N.º 17060 y sus aplicaciones	54
4.3 Fortalecimiento del Área de Capacitación.....	55
4.4 Instrumentación de las Declaraciones Juradas en formato electrónico	55
5. ANEXOS	57
ANEXO I	58
Junta de Transparencia y Ética Pública Informe de Asesoría al Senado de la República	58
ANEXO II	87
Presentación del libro: <i>Políticas públicas contra la corrupción en Uruguay</i>	87
Comentarios de la Esc. Dora Bagdassarián	87
Comentarios de la Dra. Mónica Ferrero	88
Comentarios del Dr. Javier Miranda	92
ANEXO III.....	98
Presentación del libro: <i>Dilemas éticos en la medicina contemporánea</i>	98
Comentarios del Dr. Álvaro Díaz Berenguer	98
Comentarios del Dr. Hugo Rodríguez Almada	105

ANEXO IV.....	109
Informe del Comité de Expertos del MESICIC sobre implementación en Uruguay de la Convención Interamericana contra la Corrupción	109



Introducción

INTRODUCCIÓN

Durante el 2013 Uruguay volvió a ocupar un lugar destacado en las encuestas que estudian la percepción de diversos actores sociales respecto a la frecuencia de la corrupción. En efecto, el Índice de Percepción de la Corrupción 2013 de Transparencia Internacional¹ ubicó a Uruguay en el puesto 19, en el mismo nivel que a los Estados Unidos de América (EE. UU.). De esta forma nuestro país ascendió en la gráfica por tercer año consecutivo: en 2011 se ubicó en la posición 25, en 2012 subió al puesto 20 y en 2013 ascendió al 19. Uruguay se situó primero en Latinoamérica y tercero en el conjunto de países americanos, junto con los EE. UU., detrás de Canadá (primer país americano con 81 puntos, ubicado en el 9.º lugar mundial) y de Barbados (obtuvo 75 puntos y está 15.º en el mundo).

El informe de Transparencia Internacional evalúa mediante estudios de seis fuentes diferentes² a 177 países del mundo, de los cuales solo un 30 por ciento logró, en 2013, superar los 50 puntos sobre un total de 100. Dinamarca y Nueva Zelanda resultaron ser los países con menor índice de percepción de corrupción, alcanzando ambos los 91 puntos. En tanto, el índice de Latinoamérica es alarmante, dado que solo Uruguay, Chile y Costa Rica se situaron por encima de la media de 50 puntos.

Al comentar estos hallazgos, la presidenta de Transparencia Internacional, Huguette Labelle, sostuvo que *el Índice de Percepción de la Corrupción demuestra que todos los países se enfrentan todavía a la amenaza de corrupción en todos los niveles de gobierno, desde el otorgamiento de permisos locales hasta la implementación de normas y reglamentaciones*. En tal sentido, destacó que *los países en el extremo superior del índice muestran claramente que la transparencia contribuye a la rendición de cuentas y puede frenar la corrupción*. Sin embargo, *estos países de mejor desempeño enfrentan desafíos en aspectos como captura del Estado, financiamiento de campañas y la supervisión de grandes contratos públicos, que continúan representando importantes riesgos de corrupción*.

Por compartir estos comentarios y por entender que la creciente frecuencia de contratos públicos de valor elevado, la progresiva implantación de organizaciones criminales dedicadas al tráfico de estupefacientes y la comprobación de actos de

1 Transparencia Internacional (2013): Corruption Perception Index. Disponible en: <http://www.transparency.org/>

2 Índice de Transformación de Bertelsmann Foundation, Calificaciones de riesgo país de la Economist Intelligence Unit, Calificaciones de Riesgo País de Global Insight, Guía Internacional sobre Riesgo País de Political Risk Services, Encuesta de Opinión Ejecutiva (EOE) 2013 del Foro Económico Mundial y el Índice de Estado de Derecho de World Justice Project.

corrupción en dependencias aduaneras, policiales y judiciales, entre otras, revelan la existencia real de factores de corrupción en el seno de nuestra sociedad, la JUTEP ha sostenido y mantiene sus demandas de: a) fortalecimiento de la transparencia del Estado, b) aumento de su autonomía en tanto órgano de control superior de la corrupción, y c) potenciación de su capacidad institucional para cumplir con la misión, fundamentalmente preventiva, que le ha asignado la legislación nacional.

En este informe, correspondiente al ejercicio enero/diciembre de 2013, se da cuenta de la evolución institucional de la Junta, los resultados obtenidos al llevar a la práctica los cometidos específicos del organismo, las iniciativas sometidas a consideración de los poderes ejecutivo y legislativo para mejorar la capacidad institucional, y la participación en las instancias desarrolladas en los ámbitos de las convenciones internacionales contra la corrupción, de las cuales Uruguay es signatario. Se señalan también los retos y desafíos que deberá enfrentar la institución en el año 2014.



Evolución institucional

EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL

Durante el transcurso del año 2013 en la JUTEP se logró la incorporación de tres funcionarios mediante el mecanismo de pase en comisión, se continuó el plan de desarrollo de unidades funcionales prioritarias y se procedió a reorganizar la estructura en consulta con la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC).

1.1 Incorporación de personal

Al 1.º de enero de 2013 la Junta de Transparencia y Ética Pública contaba con las tres autoridades que la componen y con 12 funcionarios: cuatro presupuestados, seis en comisión, uno en función de alta prioridad y uno con contrato temporal de derecho público.

Habida cuenta de las necesidades existentes y de la vigencia de la Ley N.º 18.996 de 7 de noviembre de 2012, cuyo artículo 194 autoriza a la Junta de Transparencia y Ética Pública a disponer de hasta tres pases en comisión, se puso en marcha el proceso destinado a incorporar a los funcionarios autorizados. En primer lugar, se estableció que las unidades a fortalecer eran las de capacitación, informática y secretaría administrativa; a continuación se describieron los perfiles funcionales de los responsables de las unidades y, finalmente, se procedió a identificar a los funcionarios dotados de los perfiles definidos e interesados en el traslado.

Cumplidas esas instancias la Junta gestionó y obtuvo los pases en comisión de: Noemí Ramírez Farías —técnica en redes electrónicas, funcionaria del Ministerio de Salud Pública (MSP)—, quien fue autorizada a cumplir funciones en la JUTEP por resolución ministerial de 15 de enero de 2013; Rosa Furtado Vázquez —secretaria, funcionaria del MSP—, autorizada por resolución ministerial de 5 de abril de 2013; y Verónica Docampo Cairo —licenciada en sociología, proveniente del Ministerio del Interior—, incorporada por resolución ministerial de 2 de octubre de 2013.

Noemí Ramírez Farías se desempeñó como encargada de la Unidad de Informática desde enero a junio, fecha en la que debió interrumpir sus actividades por razones de salud. Rosa Furtado Vázquez se desempeñó como secretaria administrativa desde abril a diciembre, mes en que solicitó la baja. Verónica Docampo se integró en octubre a la Unidad de Capacitación y hasta el momento permanece en su cargo.

Como resultado de estas incorporaciones y bajas, al 31 de diciembre de 2013, la JUTEP cuenta con un total de 14 personas en su nómina de personal, de las cuales cuatro son funcionarios presupuestados de la Unidad Ejecutora, ocho están en

comisión, uno cumple funciones de alta prioridad y uno tiene un contrato temporal de derecho público.

El reducido número y la débil estructura de cargos resultan insuficientes e inadecuados para dar debido cumplimiento a los cometidos fijados a la Junta, tanto por la Ley N.º 17060 como por las normas modificativas y complementarias. Por ese motivo, se reiteró la necesidad en ocasión de la preparación del proyecto de ley de Rendición de Cuentas correspondiente a 2012 de: (a) la creación de algunos cargos esenciales (dos asesores abogados, un secretario general, un jefe de departamento y un auxiliar administrativo), (b) el incremento de la compensación especial por cumplir tareas específicas en la JUTEP, (c) el aumento de las partidas para equipamiento y adquisición de material informático y (d) el otorgamiento de horas docentes para poder llevar adelante los programas de capacitación y difusión.

Todas estas demandas se presentaron con el fin de fortalecer la labor de la Junta, particularmente en aspectos sensibles como lo son la carencia de personal técnico, la necesidad de atraer funcionarios en comisión, el reforzamiento del equipamiento informático y la financiación de las actividades de capacitación. No obstante ello, las solicitudes no fueron incorporadas por el Poder Ejecutivo al proyecto de ley enviado al Parlamento.

El incremento de personal permitió fortalecer transitoriamente las unidades de capacitación, desarrollo informático y secretaría administrativa. Sin embargo, en las dos últimas unidades el refuerzo fue de corta duración porque la técnica en informática entró en régimen de licencia por enfermedad desde junio de 2013 y en diciembre continuaba en esa situación, mientras que la secretaría administrativa solicitó la baja por jubilación en diciembre del mismo año.

1.2 Reorganización funcional

Las reducidas dimensiones y la mínima dotación de personal de la JUTEP aconsejan establecer una estructura compuesta de áreas, departamentos y divisiones, como ocurre en la administración central. En razón de ello, durante 2012 se optó, en consulta con la Oficina de Servicio Civil, por definir unidades funcionales para distribuir en ellas al personal. Organizar al personal en torno a unidades funcionales tiene como propósito cumplir de la manera más eficiente y eficaz posible con los cometidos del organismo.

En el transcurso del 2013 se mantuvo en términos generales la organización preexistente y se agregaron tres nuevas unidades en la medida en que se fueron incorporando funcionarios mediante el mecanismo de pases en comisión dispuesto por la Ley N.º 18996.

A continuación se enumeran las unidades que operaron en 2013 y se describen sucintamente las tareas que se llevan a cabo en cada una de ellas.

Junta Directiva. Actúa como órgano rector de la institución. Está integrada por las tres autoridades de la JUTEP. Sesiona en forma ordinaria una vez a la semana. Realiza sesiones extraordinarias en los casos en que se requiere tomar decisiones con urgencia. Se rige por un reglamento de funcionamiento que regula la convocatoria, el desarrollo y la dinámica de las sesiones, al tiempo que establece la forma de asignación de los cargos de las autoridades de la Junta (presidente, vicepresidente y vocal) y describe las funciones que éstas desempeñan. En el transcurso de las sesiones cuenta con el apoyo de la secretaría administrativa, la secretaría general y las asesorías institucionales.

Secretaría Técnica. Constituye la unidad de apoyo técnico administrativo a la Junta Directiva y de ella depende directamente y le reporta. Actúa como mesa de entrada del organismo. Recopila, ordena y presenta la documentación requerida para estructurar la agenda (orden del día) de las sesiones de la Junta. Asiste al presidente de la Junta en la preparación de dicha agenda. Elabora las actas de sesiones de la Junta Directiva. Prepara los testimonios oficiales de las resoluciones. Asegura el cumplimiento de los trámites administrativos derivados de dichas resoluciones. Establece los contactos, de nivel nacional e internacional, indicados por la Junta; y organiza y mantiene actualizado el archivo de la documentación administrativa.

Secretaría General. Constituye la unidad específica de gestión de la Junta. Pone en ejecución las decisiones adoptadas por la Junta a través de quien corresponda. Se basa en el plan de desarrollo estratégico para coordinar la elaboración del plan operativo anual del organismo y sus unidades. Orienta la tramitación de los asuntos que llegan a consideración de la Junta, teniendo en cuenta, en los casos que así lo requieren, los plazos en los que debe expedirse. Prepara estudios, informes o escritos a solicitud de la Junta. Participa en la actividad internacional de la JUTEP mediante: la asistencia a las reuniones internacionales que el organismo indique; la preparación de informes, de documentos y de correspondencia y el estudio y evaluación de informes de otros Estados. Desarrolla actividades de apoyo de carácter técnico jurídico relacionadas con los cometidos de la Junta. Depende de la Junta Directiva, a quien reporta directamente.

Asesoría Contable y Financiera. Asesora a los miembros de la Junta Directiva en el ámbito de su competencia y de ella depende directamente y le reporta. Asesora específicamente en los componentes financieros y contables de los informes o dictámenes de la Junta. Realiza el seguimiento de publicaciones por parte de los organismos obligados en el sitio web de compras estatales. Apoya en la elaboración de documentos a remitir a organismos nacionales e internacionales. Asesora a la Unidad Administración y Finanzas. Supervisa y realiza arquezos

periódicos. Realiza Informes de revisión limitada de las rendiciones de cuentas del organismo. Gestiona el *stock* e inventarios de materiales y útiles de oficina y el de los bienes muebles.

Asesoría Letrada. Asegura la disponibilidad en tiempo y forma de los antecedentes administrativos, legales y jurisprudenciales relacionados con los cometidos de la Junta. Brinda asesoramiento letrado a la Junta Directiva. Verifica la pertinencia legal y jurídica del contenido de actas, resoluciones, informes, dictámenes y otros documentos oficiales del órgano. Asesora a las distintas unidades de la JUTEP para contribuir a establecer criterios jurídicamente fundados en las distintas áreas. Representa a la Junta a su pedido en todos los trámites que realiza, ya sea ante órganos jurisdiccionales o administrativos en los que tenga interés, vinculación o responsabilidad jurídica. Asesora en la formulación de la normativa interna de la JUTEP. Realiza informes jurídicos a pedido de la Junta Directiva. Ejerce las funciones de transparencia pasiva en el ámbito del organismo. Depende de la Junta Directiva, a quien reporta directamente.

Declaraciones Juradas. Jefatura. Asesora a la Junta en materia de declaraciones juradas y administra el sistema informático de estas declaraciones. Además, responde consultas relativas a las declaraciones. Planifica las tareas de la unidad administrativa a su cargo. Gestiona los expedientes de omisos y de responsables. Supervisa al personal de la unidad en la atención de cuatro áreas. **Registro.** Recibe las declaraciones juradas: controla los requisitos formales de presentación, las registra en el sistema informático, realiza el control y entrega para su archivo. Notifica a los funcionarios obligados: prepara sobres y notificaciones, registra en el sistema informático el informe de entrega del correo, da respuesta a las consultas telefónicas sobre forma y plazos de presentación. **Nóminas.** Verifica la exactitud de la información de altas y bajas. Registra en el sistema informático. **Responsables.** Gestiona el registro de responsables de organismos. Da respuesta a consultas sobre los datos de nómina. **Omisos.** Genera y controla las listas de obligados a notificar personalmente o por Diario Oficial. Gestiona los omisos. Detecta y controla los incumplimientos. Elabora los expedientes y listas de omisos para publicar en el portal institucional y en la prensa. Reporta a la Secretaría General.

Custodia y archivo de declaraciones juradas. Administra el archivo de declaraciones juradas de bienes e ingresos. Recibe y controla las declaraciones juradas ingresadas por cada operador. Asigna un número confidencial de ubicación física para su archivo en la bóveda, etiqueta cada declaración con el nuevo número y las archiva. Procede a la apertura de declaraciones juradas dispuestas por la Junta a solicitud de la justicia, del interesado o de oficio. Recupera las declaraciones juradas por consultas de informática o aperturas propiamente dichas. Elabora las actas de apertura con asistencia Notarial. Remite al Secretario General para el envío al Juzgado correspondiente o al interesado. Reasigna el número a las declaraciones juradas recuperadas. Devuelve las declaraciones juradas por disposición de la

Junta, a solicitud del declarante al cumplir los 5 años de su cese (Art. 14 de la Ley N° 17.060). Reporta a la Secretaría General.

Administración y Finanzas. Jefatura. Asesora a la Junta en materia administrativa, presupuestal y de gestión de recursos humanos. Supervisa dos áreas bien diferenciadas: Administración y personal, y Financiera-contable. *Administración y personal:* tramita las misiones oficiales y los contratos de función pública y arrendamiento de obra, supervisa el mantenimiento y las obras que se realizan en el local sede de la Unidad Ejecutora, gestiona el sistema de recursos humanos (SGH), registra la información de cada funcionario en los legajos personales, realiza el informe mensual al BPS de la historia laboral y lleva diariamente la asistencia y carga horaria del personal. *Financiera-contable:* programa la ejecución del presupuesto con base en las disposiciones de la Junta Directiva, realiza todas las tareas concernientes a adquisiciones, liquidación de gastos y haberes, retenciones, habilitaciones de caja nacional y garantía de alquileres, los registros contables, los movimientos de tesorería en efectivo y cheques y las rendiciones de cuentas de los fondos percibidos por la Unidad Ejecutora. Reporta a la Secretaría General.

Informática. Asesora a la Junta sobre la informatización progresiva y planificada de todas las funciones y unidades del organismo, y sobre el diseño e implementación de una política de seguridad de la información. Asegura el mantenimiento de la red informática de la JUTEP. Realiza tareas ofimáticas de apoyo a las distintas unidades administrativas. Administra el sitio web oficial. Reporta a la Secretaría General.

Capacitación. Planifica y diseña cursos de capacitación dentro de las áreas de competencia de la Junta. Coordina con organismos estatales y no estatales la realización de esos cursos. Participa junto a la Asesoría Letrada en la redacción de proyectos de convenios de capacitación. Coordina y convoca al equipo docente. Efectúa evaluación permanente de cursos y docentes. Desarrolla información estadística y archivo de la documentación de capacitación. Colabora en el diseño y confección de materiales didácticos y publicaciones. Colabora en la planificación y realización de eventos de difusión de los temas cometidos a la JUTEP. Colabora en cualquier otra tarea relacionada con capacitación, difusión y publicaciones que le encomiende la Junta. Reporta a la Secretaría General.

Servicios generales. Apoya en la gestión a todas las unidades de la Junta. Cumple funciones de recepción y atención al público. Atiende la central telefónica. Distribuye documentos y encomiendas fuera de la Junta. Asegura la reproducción y encuadernación de documentos institucionales. Organiza y gestiona el archivo de prensa del organismo. Reporta a la Secretaría General.

Actividades Nacionales

ACTIVIDADES NACIONALES

2.1 Asistencia a la justicia penal

Entre el 1.º de enero y el 31 de diciembre de 2013 la asistencia técnica de la Junta en sus áreas de competencia fue requerida solamente en 5 oportunidades por el Poder Judicial.

En 3 de ellas se solicitó, desde Juzgados Penales, el envío de informes previamente elaborados por la Junta respecto al cumplimiento de las normas de conducta por parte de funcionarios del sector público. En una ocasión se reclamó un informe de ASSE³, en otra se requirió un informe sobre la subasta de PLUNA SA⁴, y en la última se demandó un informe técnico sobre declaraciones juradas patrimoniales.

Este uso reducido de las herramientas técnicas que la Ley N.º 17060 pone al alcance de la justicia penal y el Ministerio Público constituye motivo de reflexión para la Junta. La evolución de las solicitudes de exámenes periciales desde que se instaló el órgano de control pone en evidencia que éstos aumentaron significativamente en el período inmediatamente posterior a la crisis financiera del año 2002, y que luego se redujeron progresivamente hasta cifras mínimas.

Si bien los índices internacionales de percepción de la corrupción sugieren que en Uruguay el fenómeno tiene baja prevalencia (como ya se ha dicho, el país se ubica en el lugar 19 entre 177 naciones estudiadas y es el mejor situado en América) y ello puede explicar, en parte, que haya menor actividad judicial en la materia en comparación con otros Estados, no es explicación suficiente para explicar la baja solicitud de exámenes periciales.

Si nos remitimos a la Ley N.º 17060, vemos que en su Art. 4 se establecen dos tipos de asistencia a la justicia: la obtención y sistematización de prueba y el asesoramiento como perito. En el primer tipo, la previsión de la ley estaría superponiendo funciones con la justicia y como se trata de juzgar personas bajo presunción de inocencia (lo que debe estar rodeado de las debidas garantías) la justicia penal es el ámbito para la obtención y diligenciamiento de la prueba. Además, teniendo en

3 JUTEP, 2012: «Informe de asesoría al Senado sobre posibles irregularidades en la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE)». Disponible en: www.jutep.gub.uy.

4 JUTEP, 2013: «Informe de asesoría al Senado sobre gestión de funcionarios del Estado en pluna s.a.» Disponible en: www.jutep.gub.uy.

cuenta que se está tramitando una reforma procesal, el Ministerio Público seguramente se prepara para asumir un rol de protagonismo en la actividad probatoria y obviamente preferirá asumir directamente el diligenciamiento y sistematización de la prueba antes que encargarlos a otro organismo.

En cuanto al asesoramiento actuando en calidad de perito auxiliar, parece ser el área en que podría desarrollarse la asistencia de la Junta, si los jueces así lo dispusieran. No obstante, debe tenerse en cuenta que ésta dista mucho de ser la única opción. El Juez también tiene la posibilidad de designar un perito de su confianza para la misma tarea y, dado que el informe de la Junta tiene una serie de limitaciones como la prohibición de contener incriminaciones penales, lo que es comprensible en tanto garantía, posiblemente opte el magistrado por la primera opción.

En conclusión, el sistema político, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y la propia Junta, se deben una reflexión profunda respecto a cómo articular el sistema anticorrupción al tener en cuenta, por un lado, la experiencia recogida en los primeros 13 años de funcionamiento del órgano de control y, por otro, el nuevo proceso penal en gestación y sus eventuales repercusiones sobre las funciones de la Junta.

2.2 Asesoramiento a la Administración Pública

De modo similar a lo que ocurre con la justicia penal, los jefes de la Administración Pública no utilizan con la frecuencia esperada el asesoramiento de la JUTEP en materia de ética de la función pública, promoción de la probidad y aplicación de las normas de conducta vigentes en los organismos del Estado.

En el año 2013 se recibieron 20 consultas efectuadas o avaladas por distintos jefes: 15 de ellas fueron procesadas e informadas, mientras que 5 se mantienen en estudio debido a que su análisis requiere aún recibir información complementaria. También se recibieron 2 denuncias que fueron derivadas sin más trámite a la Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación.

Durante el período objeto de este informe se asesoró también a la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) y a la Contaduría General de la Nación (CGN) en la preparación de los códigos de ética adoptados por ambas instituciones. En el primer caso se conformó un grupo de trabajo interinstitucional DNA/ JUTEP que ajustó los términos del proyecto elaborado por el organismo.

Siempre dentro del cometido de asesorar a la Administración Pública, la Junta, consultada por el presidente de la Cámara de Senadores, entendió que existían *bases legales y reglamentarias suficientes para brindar asesoramiento técnico-preventivo al Senado de la República sobre los aspectos ventilados en Sala respecto al*

cumplimiento de las normas de conducta que rigen el desempeño de los funcionarios públicos en la implementación, desarrollo y cierre de las asociaciones público privadas conformadas por PLUNA en el período 1993-2012.

Analizada la documentación disponible, el órgano de control elaboró un informe de asesoría (Anexo 1) cuyas conclusiones principales fueron:

a) Los hechos revelados, las denuncias efectuadas y las aclaraciones presentadas, ponen de manifiesto que durante dicho período las administraciones actuantes experimentaron grandes dificultades para controlar la gestión de las sociedades público/privadas conformadas con PLUNA, pudiendo haber existido eventuales irregularidades en la gestión empresarial de los socios privados y omisiones de los representantes del Estado en la aplicación sistemática del principio de buena administración.

b) En lo que se refiere a cuestiones concretas de la asociación de PLUNA con VARIG (1993-2005), afirmaciones realizadas y hechos señalados por los actores participantes en las sesiones parlamentarias implicarían, en caso de haber existido y no haberse utilizado oportunamente los mecanismos de control y oposición correspondiente por parte de jerarcas y órganos actuantes, contravenciones a los principios de administración financiera, eficacia, eficiencia y transparencia

c) En lo que concierne a la asociación de PLUNA con LEADGATE y posteriormente con SAO (2007-2012), la documentación examinada hace referencia a presuntas irregularidades que, de comprobarse debidamente, supondrían contravenciones a los principios citados en el numeral 3) así como a los de concurrencia, legalidad, imparcialidad e interés público.

La comprobación, caracterización y tipificación de las eventuales contravenciones a las normas de conducta en la función pública por parte de funcionarios de las sociedades público/privadas conformadas por PLUNA en el período analizado, requiere la puesta en marcha de los procedimientos administrativos correspondientes por parte de los jerarcas de los servicios u organismos, cuando las presunciones formuladas en Sala resulten razonablemente fundadas.

2.3 Gestión del Registro de Declaraciones Juradas

2.3.1 Información general

En cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 10 y 11 de la Ley N° 17060 de 23 de diciembre de 1998, durante el 2013 se recibieron 5.916 declaraciones juradas. Al ser incorporadas al Registro, éste alcanza un total acumulado de 87.850 declaraciones juradas recibidas.

2.3.2 Funcionarios obligados por los artículos 10 y 11 de la Ley N.º 17060

Al 31 de diciembre de 2013, fecha de cierre de este informe, el total de funcionarios con obligación de presentar declaraciones juradas por los artículos 10 y 11 de la Ley N.º 17060 es de 13096, lo que representa un 4.6 % del total de vínculos laborales con el Estado.⁵ Es de destacar que por el artículo 139 de la Ley 19149 de 11 de diciembre de 2013 se agrega el literal S al artículo 11 de la Ley N.º 17060, que incorpora a la totalidad de los funcionarios del Ministerio del Interior a la obligación, lo que representa aproximadamente unos 30.000 funcionarios más.

2.3.3 Funcionarios en actividad incluidos en la obligación de presentar la declaración jurada

El total de funcionarios en actividad obligados por los artículos 10 y 11 de la Ley N.º 17060 se distribuye por tipo de organismo según el siguiente cuadro:

Tipo de Organismo	Total	%
Poder Legislativo	160	1
Administración Central y organismos paraestatales ⁶	5.750	43
Poder Judicial	1.138	9
Entes Autónomos y Servicios Descentralizados ⁷	2.728	21
Gobiernos Departamentales ⁸	3.320	26
TOTAL	13.096	100

2.3.4 Funcionarios con fecha de presentación en 2013

La presentación de las declaraciones juradas es bienal. De los 13.096 funcionarios obligados, en 2013, debieron presentar declaración 5.819 funcionarios en actividad y 256 cesados, o sea, un total de 6.075. Lo hicieron finalmente 5.916, según surge de la cantidad de declaraciones juradas recibidas, si bien algunas de ellas corresponden a obligaciones pendientes de años anteriores, lo que representa un grado de cumplimiento superior al 97 %.⁹ Fueron notificados de su omisión 1.595

5 La onsc informa en su sitio web que a diciembre de 2012 el total de vínculos laborales con el Estado es de 284.762.

6 Incisos 2 al 15 del Presupuesto Nacional y los organismos que se comunican con el Poder Ejecutivo a través suyo.

7 Incisos 17 al 29 de Presupuesto Nacional y las Empresas Públicas.

8 Incluye las 19 intendencias departamentales, las juntas departamentales, las juntas municipales y el Congreso de Intendentes.

9 Se deja constancia que el incumplimiento total es superior al 3 % indicado si se considera que en años anteriores también hubo incumplimientos: 21,1 % en 2012 y 5 % en 2011 como surge de las respectivas memorias anuales.

funcionarios en sus respectivas oficinas de personal, como establece el artículo 16 de la Ley N.º 17060 y el artículo 36 del Decreto N.º 354/999 de 12 de noviembre de 1999, siendo finalmente declarados omisos por la Junta 100 funcionarios.

2.3.5 Incorporación a la nómina de la totalidad de los funcionarios del Ministerio del Interior

Con la ampliación de la nómina de obligados dispuesta por el artículo 139 de la Ley N.º 19149 ya mencionada, el total de funcionarios que deben presentar declaración jurada se incrementará de 13.096 a más de 43.000 a partir del 1.º de enero de 2014. Esto habrá de representar un crecimiento de la nómina en más del 300 %, con el consiguiente esfuerzo para toda la estructura administrativa del Registro de Declaraciones Juradas. Atento a esa circunstancia la JUTEP planteó la necesidad de aumentar el personal para cumplir eficientemente con la tarea y el Parlamento aprobó la Ley N.º 19177 de 18 de diciembre de 2013, que incrementa en cuatro funcionarios más los pases en comisión para la Junta, anteriormente autorizados por el artículo 194 de la Ley N.º 18996 de 7 de noviembre de 2012.

2.4 Verificación de la difusión de las compras estatales

A partir del cometido que le fuera asignado a la Junta por el artículo 5 del Decreto N.º 393/004 de 3 de noviembre de 2004, respecto de verificar la difusión de las compras estatales (artículo 163 de la Ley N.º 17556 de 18 de setiembre de 2002) en el transcurso del 2013 se comprobó la incorporación de los siguientes organismos al cumplimiento de la normativa vigente, que establece la obligación de dar a publicidad las adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios en el sitio web Compras estatales (www.comprasestatales.gub.uy).

- Administración de los Servicios de Salud del Estado
 - 23 - Centro Departamental de Maldonado
 - 37 - Centro Auxiliar de Castillos
 - 40 - Centro Auxiliar de Young
 - 43 - Centro Auxiliar Juan Lacaze
- 48 - Red de Atención Primaria (RAP) de Colonia
 - 59 - RAP Durazno
 - 81 - RAP Flores
 - 83 - RAP Soriano

- Gobiernos Departamentales

Cabe destacar que los organismos que al 31 de diciembre de 2013 seguían omisos en la obligación de realizar la publicación son los que se detallan a continuación.

- ASSE (De la información remitida por el Área de Compras Estatales se desprende que realizaron las publicaciones de las adjudicaciones en la página web 61 de ellas y no lo hicieron 12)

- 3 - Unidad de Atención Cardio-Respiratoria
- 18 - Centro Departamental de Salud Pública de Colonia
- 22 - Centro Departamental de Lavalleja
- 26 - Centro Departamental de Río Negro
- 30 - Centro Departamental de Soriano
- 35 - Centro Auxiliar de Cardona y Florencio Sánchez
- 39 - Centro Auxiliar de Dolores
- 42 - RAP Lavalleja
- 71 - Instituto Nacional de Donación y Trasplante de Células, Tejidos y Órganos
- 82 - RAP Río Negro
- 84 - RAP Salto
- 101 - Centro Hospitalario Libertad

- Gobiernos Departamentales:

- Intendencias de Cerro Largo y de Soriano.
- Juntas Departamentales de: Colonia, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Maldonado, Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, Salto, San José, Soriano, Treinta y Tres, Tacuarembó.

2.5 Capacitación de funcionarios públicos

A comienzos del 2013 la JUTEP decidió continuar con el fortalecimiento de la Unidad de Capacitación creada en el ejercicio anterior. En ese entonces dicha unidad contaba con una funcionaria administrativa, disponía de un local de 20 m² y su gestión era conducida por el Secretario General, quien desarrollaba esta tarea en el marco de otras múltiples funciones.

Los primeros pasos para reforzar la Unidad consistieron en: a) describir el perfil del cargo de conducción de la unidad, b) hacer las gestiones necesarias para cubrir ese cargo mediante un pase en comisión, c) preparar la renovación del acuerdo con el PNUD para desarrollar la nueva etapa del programa de capacitación de funcionarios públicos a escala departamental y d) aprobar la realización de una investigación organizacional sobre la Unidad, en el marco de un convenio con la Universidad ORT.

El pase en comisión se concretó en el mes de octubre al incorporarse a la JUTEP la Lic. en Sociología Verónica Docampo, quien cumplió un período de entrenamiento en servicio para hacerse cargo, a partir de enero de 2014, de la conducción de la Unidad. Su desempeño en ese período demostró, en los hechos, la pertinencia de la medida. Dado que, además de aumentar la capacidad operativa del sector, liberó horas de trabajo del Secretario General, quien pudo dedicarlas a sus tareas específicas. También se creó una Comisión Editorial para el diseño y elaboración de material didáctico y se incorporó normativa referente al acceso a la información, así como también, la actualización de las seis publicaciones ya existentes.

En el mismo mes se suscribió el acuerdo con el PNUD, mediante el cual se consiguieron los recursos extra presupuestales necesarios para cumplir satisfactoriamente con la tercera etapa del programa de capacitación de funcionarios públicos. En la capacitación se ofrecieron talleres a personal de alta dirección de los organismos estatales radicados en cada uno de los tres departamentos que no habían sido cubiertos en las etapas anteriores (Artigas, Cerro Largo y Rivera).

La investigación convenida con la ORT se desarrolló en el marco del trabajo de tesis de uno de los estudiantes de la Maestría en Gestión Educativa de esa Universidad. Los resultados pusieron de manifiesto que la Unidad ha probado ser una herramienta ágil, potente y de gran utilidad para instrumentar programas de capacitación de personal orientados a la prevención de la corrupción. También revelaron que el reducido número del personal de planta, la inestabilidad del cuerpo docente, la falta de una partida para el pago de horas docentes y la asignación mínima de recursos financieros para atender gastos de funcionamiento, limitan significativamente sus posibilidades de supervivencia.

En el ejercicio analizado se ratificaron o suscribieron acuerdos o convenios con la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), la Escuela Nacional

de Administración Pública (ENAP), el Banco de Previsión Social (BPS), la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), destinados a viabilizar la realización de cursos y talleres de capacitación de funcionarios de esos organismos en materia de ética de la función pública, transparencia del Estado, normas de conducta del funcionariado público y legislación anticorrupción.

Con los recursos humanos y financieros disponibles se llevaron a cabo los programas de capacitación que se detallan a continuación.

2.5.1 Colaboración con la Escuela Nacional de Administración Pública

Mediante la ejecución del convenio suscrito con la Oficina Nacional del Servicio Civil en 2007 la Junta colaboró en los cursos de la Escuela Nacional de Administración Pública, a través de la inclusión de módulos de Ética en la función pública en los cursos estables de esta escuela.

Al tener en cuenta las distintas categorías funcionales, así como los programas de la ENAP, en 2013 los módulos se brindaron en tres áreas: Programa de Dirección Media (PDM), Jornadas de Ingreso a la Función Pública y Decreto N.º 30/003. Cada curso contó con una carga horaria de seis, cuatro y nueve horas lectivas respectivamente.

En el caso de PDM el módulo fue ofrecido en los cursos dictados por la ENAP en setiembre y octubre. El contenido del módulo se dividió en tres jornadas. En la primera, se abordan los temas: función pública, funcionario público, derechos humanos, derecho a la dignidad, ética pública y derecho de acceso a la información pública. En la segunda jornada se trataron las normas de conducta del servidor público. Finalmente, la tercera jornada refirió a los aspectos institucionales, cometidos, funciones y competencias de la JUTEP y disposiciones del Derecho Penal y su aplicación.

El módulo correspondiente a las Jornadas de Ingreso a la Función Pública se ofreció, durante el mes de junio, en dos ocasiones, a funcionarios del Ministerio de Defensa Nacional y a los nuevos funcionarios del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM).

El módulo denominado Decreto N.º 30/003 se dictó por vez primera en 2013. Tuvo una carga horaria de 9 horas, distribuidas en tres clases que trataron sobre las normas de conducta en la función pública, agrupadas y sistematizadas por el Decreto de referencia. Las dos primeras experiencias se llevaron a cabo con los funcionarios de la Dirección Nacional de Correos y del Ministerio de Defensa Nacional.

A través de los módulos dictados en los cursos de la ENAP recibieron capacitación en ética de la función pública y normativa anticorrupción 125 funcionarios de organismos del Estado.

2.5.2 Cursos JUTEP / PNUD

De conformidad con el Documento de Proyecto y con los términos y condiciones estipulados en la Carta de Acuerdo suscrita en 2013 con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Junta de Transparencia y Ética Pública, desarrolló una serie de actividades de formación de funcionarios públicos en materia de ética pública y normativa anticorrupción, las cuales estuvieron a cargo de su Unidad de Capacitación.

Dichas actividades formaron parte de la tercera etapa de ejecución del Programa de Capacitación, iniciado en el 2010, para la implementación de una *Red de funcionarios públicos especializados en normativa anticorrupción*. En 2013 se alcanzó la meta de ofrecer talleres a funcionarios de los organismos públicos ubicados en tres departamentos que no habían sido cubiertos en la etapa inicial: Cerro Largo, Artigas y Rivera, completando así la capacitación a todo el país.

Los talleres realizados abordaron cuatro grandes temas:

1) *Transparencia y acceso a la información.* Su vinculación con los derechos humanos, la gobernabilidad y la rendición de cuentas.

2) *Debate y políticas sobre la corrupción.* Ética y corrupción. Definición de corrupción, términos del debate y enfoques para combatir la corrupción. Estatuto del funcionario público. Normas de conducta.

3) *Normativa penal anticorrupción.* Noción de funcionario público. Concepto de corrupción, su valoración. Normativa nacional: Ley N.º 17060. Delitos contra la Administración Pública.

4) *Junta de Transparencia y Ética Pública.* La corrupción y sus controles. Antecedentes de la creación de la JUTEP. Estructura y cometidos de la JUTEP. Sistema de declaraciones juradas.

En todos los eventos se distribuyó a cada asistente una carpeta que contenía un ejemplar de cada una de las siguientes publicaciones: *Ética y función pública*, *Normativa anticorrupción en Uruguay* y los cuadernos de divulgación *Principios de la Ética pública*, *El marco institucional contra la corrupción*, *Conflicto de intereses entre lo público y lo privado*, y *Declaraciones juradas de bienes e ingresos*, Ley N.º 17060.

A continuación se presenta una breve descripción de los talleres realizados en los departamentos de Cerro Largo, Rivera y Artigas.

Taller Cerro Largo. El taller se realizó en la ciudad de Melo el 12 de noviembre y la ejecución fue acordada con el Gobierno Departamental, que brindó las instalaciones de la sala de actos de la Biblioteca Juana de Ibarbourou. La apertura

estuvo a cargo del intendente, Sr. Sergio Botana, junto al vicepresidente de la Junta de Transparencia y Ética Pública, Dr. Luis Yarzabal y el secretario general, Dr. Iván Toledo Villanueva. El equipo docente estuvo integrado por: los doctores Fernando Gómez Pereyra y Rodrigo López Crespi, y la Cra. Betina Ramírez Lauz. La jornada contó con un alto nivel de asistencia (130 funcionarios de diferentes instituciones públicas) y de participación a lo largo de las cuatro horas de taller.

Taller Rivera. Se llevó a cabo en el salón de actos de la Intendencia de Rivera y las palabras de apertura estuvieron a cargo del pro secretario de ese organismo, Esc. Nelson Gutiérrez y del secretario general de la Junta de Transparencia y Ética Pública, Dr. Iván Toledo Villanueva. Los docentes encargados del desarrollo del taller fueron: el Dr. Fernando Gómez Pereyra, la Dra. Susana Carrere y como invitada la Dra. Fulvia Favretto (quien se desempeña actualmente como fiscal en Rivera). Se contó con la participación de 100 funcionarios públicos de diversos organismos y se generó un clima de intercambio altamente enriquecedor.

Taller Artigas. Se llevó a cabo en la ciudad de Artigas el 21 de noviembre, en el Auditorio Municipal. Contó con la presencia de autoridades locales entre las que se destaca la de la intendenta de Artigas, Sra. Patricia Ayala, quien hizo la apertura del acto junto al secretario general de la JUTEP, Dr. Iván Toledo Villanueva. Las exposiciones estuvieron a cargo de los doctores Fernando Gómez Pereyra, Jorge Rodríguez Pereyra e Iván Toledo Villanueva. Asistieron 70 funcionarios de todos los organismos y entes públicos de dicha ciudad.

En total, en 2013, fueron 300 funcionarios públicos los que recibieron capacitación en ética de la función pública y normativa anticorrupción, mediante los talleres efectuados en el marco del programa JUTEP / PNUD.

2.5.3 Acuerdo con el BPS

En el marco de un acuerdo establecido con el Banco de Previsión Social, la Unidad de Capacitación de la JUTEP diseñó un taller sobre ética y transparencia en la función pública. Dicha actividad adoptó la forma de módulo de tres horas de duración y se incorporó a los cursos de preparación para el ingreso al Ente. Se buscó que el participante egrese conociendo las normas de conducta que rigen la función pública y su relación con los cometidos del BPS y su plan estratégico. En el transcurso del 2013 se efectuaron 11 talleres que alcanzaron a 253 funcionarios. Para el año 2014, se prevé la formalización de estos acuerdos con la firma de un convenio entre ambas instituciones para la capacitación de la totalidad del personal.

2.5.4 Convenio con la CND

Con la Corporación Nacional para el Desarrollo se celebró un convenio que establece la capacitación en ética y transparencia en la función pública para sus

funcionarios. El acuerdo prevé la incorporación a las actividades de capacitación de todas las empresas que operan en régimen de actividad privada con capital estatal, además de las personas públicas no estatales. En el 2013 se realizó un curso taller, distribuido en dos jornadas de trabajo. Asistieron 35 funcionarios y se logró un alto nivel de interacción y debate.

2.5.5 Colaboración con el Centro de Estudios Judiciales del Uruguay (CEJU)

La Dirección Nacional de Derechos Humanos del MEC, a través de su director el Dr. Javier Miranda; el Ministerio Público y Fiscal del MEC, a través de la Fiscal Dra. Mariela Saettone y el Poder Judicial, a través del CEJU, representado por su directora, Dra. Nilza Salvo, invitaron al presidente de la JUTEP, Dr. José Pedro Montero Traibel, por segundo año consecutivo, a participar en el programa de capacitación en funciones para operadores de la Administración de Justicia de cobertura nacional. El Dr. Montero Traibel instruyó sobre el tema *Corrupción y Derechos Humanos. Normativa Interna e Internacional*. El curso tuvo una carga horaria de tres horas lectivas y se realizó el 15 de noviembre de 2013, de 18 a 21 hs.

Con este curso se pretendió cumplir con el numeral 15 de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de febrero de 2011, “Caso Gelman vs Uruguay”, que obliga al Estado uruguayo a *implementar, en un plazo razonable y con la respectiva asignación presupuestaria, un programa permanente de derechos humanos dirigido a los agentes del Ministerio Público y a los jueces del Poder Judicial de Uruguay, de conformidad con el párrafo 278 de la Sentencia*.

2.5.6 Capacitación de funcionarios del Ministerio del Interior

En noviembre en la sala de actos de la Dirección Nacional de Asistencia Social Policial se impartió un curso introductorio de normativa anticorrupción y registro de declaraciones juradas, dirigido a 120 responsables institucionales designados por el Ministerio del Interior. Participaron en representación de ambas instituciones el Dr. José Pedro Montero Traibel, presidente de la Junta de Transparencia y Ética Pública y la oficial principal Sra. Raquel Pereyra, encargada de la Gerencia de RRHH del Ministerio del Interior.

El Dr. Iván Toledo Villanueva, secretario de la JUTEP, expuso sobre aspectos de la normativa anticorrupción, el Sr. Juan F. Mancebo, encargado del Registro de Declaraciones Juradas de la JUTEP lo hizo sobre los procedimientos para completar las declaraciones juradas, y del Sr. Gustavo Di Césare, técnico informático de la JUTEP explicó los procedimientos para operar el sistema informático de nóminas.

Por otra parte, durante el 14 y 15 de diciembre se realizaron cuatro cursos teóricos-prácticos de capacitación para 120 funcionarios del Ministerio del Interior. Se dictaron en las aulas informáticas de la torre de ANTEL, en jornadas de doble horario. Estos cursos tuvieron por objetivo: a) brindar instrucción para la utilización del *software* de declaraciones juradas de la JUTEP, para la debida incorporación a la nómina de obligados por la Ley N.º 17060 a todos los funcionarios del Ministerio del Interior, como lo dispone el artículo 139 de la Ley N.º 18149, y b) poner en conocimiento de la normativa y el protocolo de actuación para la recepción de las declaraciones juradas de bienes e ingresos y su posterior entrega a la JUTEP.

En la apertura de estas actividades participaron por la JUTEP el Sr. Juan Manco (responsable del Registro de Declaraciones Juradas) en representación del presidente de la Junta Dr. José Pedro Montero Traibel y el Lic. Fernando Moreira (subdirector de RRHH del Ministerio del Interior). La actividad docente estuvo a cargo de A/C Carlos Torres con la asistencia de Gustavo Di Césare, técnico informático de la JUTEP.

2.5.7 Educación a distancia

Para atender otro de los desafíos planteados a la Unidad se concretó el diseño de un curso a distancia sobre ética en la función pública (*e-learning*). Los doctores María José Oviedo, Fermín Farinha Tacans y María José Mayans fueron contratados para elaborar un proyecto de formación a distancia, que fue examinado y aprobado por la Junta. El curso se pensó como complemento a las actividades presenciales en el interior del país. Para llevarlo a la práctica se contó con el apoyo de la Dirección Nacional de Aduanas que proporcionó la plataforma virtual *Moodle* para el diseño e implementación.

2.6 Proyectos en curso

2.6.1 Migración al *software* libre

Para cumplir con la resolución en la que la JUTEP dispuso la migración a un *software* libre, se puso en marcha un plan de acción secuencial y progresivo para evitar impactos negativos en el desarrollo de los programas, proyectos y actividades institucionales. Los cambios producidos en la etapa inicial de la migración ocurrieron a nivel de productos ofimáticos, navegadores web y sistema operativo.

Respecto a la ofimática, se instalaron en todas las computadoras los programas Libre Office y Open Office, manteniendo los productos de Microsoft Office que ya habían sido adquiridos e instalados en las máquinas del organismo.

En relación a los navegadores, se instaló el Google Chrome y Mozilla Firefox, sin eliminar Internet Explorer, medida que se piensa tomar cuando expiren las patentes del sistema operativo Windows.

En lo que concierne a los sistemas operativos se instaló Linux en 5 de las 26 máquinas de la Junta y se inició un período de prueba que hasta el momento ha dado resultados satisfactorios.

También se comenzó con el proceso de migración del servidor institucional a una distribución de Linux. Con este fin se están realizando las evaluaciones, validaciones y controles necesarios para evitar trastornos en el funcionamiento de la JUTEP.

2

32

2.6.2 Implementación de la declaración jurada electrónica

La JUTEP continuó trabajando en la implementación de un sistema de declaraciones juradas electrónicas con el fin de facilitar a los ciudadanos que están comprendidos en la Ley N.º 17060 la presentación de las declaraciones juradas de bienes e ingresos a través de Internet, con las máximas garantías de seguridad que permite la tecnología actual, tal como dio cuenta en la Memoria Anual 2012 (pág. 78 a 80).

Luego de la sanción de la ley N.º 19177 de 18 de diciembre de 2013 que habilita dicho procedimiento se avanzó en la instrumentación del proyecto presentado en junio de 2012 a la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), en el marco de la 4ta. Edición de la convocatoria a Proyectos de Gobierno Electrónico.

Durante el año objeto de este informe se redactaron los Términos de Referencia (TDR) del proyecto y se incluyeron salvedades relacionadas con:

a) La firma electrónica avanzada. Las garantías de seguridad de las declaraciones electrónicas que el proyecto plantea exigen la utilización de la firma electrónica avanzada. Su implementación a nivel nacional requiere una serie de definiciones técnicas y jurídicas que aún no están completamente resueltas. La AGESIC trabajó durante el 2013 para superar este obstáculo.

b) La elección del proveedor. El proyecto será ejecutado por una empresa de *software* que hará el diseño y su implementación en coordinación con la JUTEP, la AGESIC y el MEC. La selección de ese proveedor no ha sido efectuada aún.

Los factores enumerados precedentemente han retrasado la puesta en práctica de las declaraciones electrónicas, pero los progresos ocurridos en la esfera legal permiten predecir que dicha meta podrá ser alcanzada en el correr del próximo año.

2.7 Iniciativas legislativas

En el 2013 se llevaron adelante iniciativas destinadas a promover la aprobación del proyecto de ley sobre fortalecimiento de la transparencia, extender la obligación de presentar declaraciones juradas patrimoniales a todos los funcionarios del Ministerio del Interior, aumentar el número de funcionarios de la Junta y autorizar la presentación de las declaraciones juradas en formato electrónico.

En lo que concierne al fortalecimiento de la transparencia corresponde señalar que la Comisión de Constitución y Legislación profundizó el análisis del proyecto remitido por el Poder Ejecutivo en febrero de 2011 y requirió la opinión de la JUTEP sobre varios aspectos de este. La información y los comentarios recogidos durante los intercambios de ideas, así como la existencia de un proyecto de modificación del Código Penal, indujeron a la Comisión legislativa a desglosar del articulado las disposiciones de naturaleza penal. A pesar de esos avances, al finalizar el 2013, el Senado aún mantenía el proyecto a estudio en la Comisión.

Mientras tanto, en el mensaje de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al año 2012, el Poder Ejecutivo promovió el aumento de los funcionarios obligados a presentar declaración jurada patrimonial. El Parlamento apoyó esta iniciativa al incorporar en la Ley N.º 19149 de 24 de octubre de 2013 el artículo 139, que dispuso la obligatoriedad de presentar declaración jurada de bienes e ingresos a todos los funcionarios del Ministerio del Interior. Esto supone —como se ha mencionado anteriormente— la incorporación al Registro de Declaraciones Juradas de la JUTEP de unos treinta mil nuevos funcionarios.

A los efectos de procesar la ejecución de la nueva disposición, la Junta planteó a la Comisión de Constitución y Legislación del Senado de la República la posibilidad de autorizar el pase en comisión a la JUTEP de cuatro nuevos funcionarios y de autorizar al organismo a adoptar la tecnología de formato electrónico para la recolección de las declaraciones juradas.

La solicitud fue atendida por el Poder Legislativo cuyas cámaras aprobaron la Ley N.º 19177 de 18 de diciembre de 2013, que en el artículo primero faculta a la JUTEP a instrumentar la declaración de bienes e ingresos en soporte electrónico e incrementa, por medio del artículo segundo, en cuatro funcionarios los pases en comisión dispuestos por el artículo 194 de la Ley N.º 18996 de 7 de noviembre de 2012, para la Junta de Transparencia y Ética Pública.

La JUTEP, por su parte, acordó con las autoridades del Ministerio del Interior que la incorporación de los funcionarios a las nóminas de obligados se haga designando nexos responsables en los distintos departamentos y dependencias del Ministerio, y facultándolos para proceder a la entrega de las distintas declaraciones ante la JUTEP. El Ministerio del Interior acordó también destinar a tres de sus

funcionarios en comisión de servicio a la JUTEP, a los efectos de colaborar en las tareas derivadas de la incorporación al sistema de declaraciones juradas de los formularios generados en dicha Secretaría de Estado.

2.8 Reuniones de reflexión y difusión

2.8.1 Presentación del libro

Políticas públicas contra la corrupción en Uruguay

El 13 de febrero de 2013 se llevó a cabo la presentación pública de este libro, que se había editado en diciembre de 2012. La actividad tuvo lugar en la Sala Maggiolo, sede habitual de las sesiones del Consejo Directivo Central de la Universidad de la República (UDELAR). La obra fue comentada por la Escribana Dora Bagdassarián, Decana de la Facultad de Derecho de la UDELAR, la Dra. Mónica Ferrero, Fiscal nacional especializada en crimen organizado y el Dr. Javier Miranda, titular de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura.

La Esc. Bagdassarián efectuó consideraciones generales respecto a eventuales impactos de corrupción sobre la soberanía de los Estados y dio la bienvenida a la publicación por poner al alcance del público general aspectos fundamentales de las políticas públicas puestas en marcha por el Estado uruguayo para controlar dicho flagelo social. (Anexo 2)

La Dra. Ferrero señaló que las tareas desplegadas por la JUTEP, tanto en lo que concierne a la creación y gestión del registro de declaraciones juradas como en la producción de informes periciales, constituyen un apoyo sustancial para el buen cumplimiento de la función de los fiscales especializados en crimen organizado. Agregó que el libro define claramente el contexto internacional de las políticas uruguayas contra la corrupción y contiene información de gran valor en lo que se refiere a las convenciones internacionales suscritas por el país. Destacó también el valor del libro en la promoción del enfoque ético en la prevención, detección y represión del fenómeno. Terminó recomendando fuertemente a magistrados y estudiantes de derecho *la lectura de este libro porque [...] habrán de encontrar en él no solo los fundamentos teóricos de las políticas de control de la corrupción en Uruguay, sino también el contexto normativo internacional, el análisis de muchos de los problemas encontrados en la práctica y la visión certera de cómo ven el fenómeno destacados actores políticos comprometidos en su control.* (Anexo 2)

El Dr. Miranda hizo un sustancial y profundo análisis de la ética y transparencia del Estado y de las funciones y ubicación institucional de la JUTEP, enmarcándolas en un enfoque de derechos humanos. Al abordar el primero de esos tres aspectos subrayó: *lo que está en juego son los límites de los poderes del Estado, el*

control de esos poderes y la vulneración, en definitiva de la razón justificativa del Estado [...]. En lo que concierne a la transparencia, destacó la necesidad de prevenir la corrupción, además de combatirla, enfatizando tres dimensiones de la política contra la corrupción: la promoción de la probidad mediante capacitación en ética, la prevención del abuso del poder por medio de la transparencia y la apertura a la participación ciudadana en el control del ejercicio de ese poder a través del empoderamiento de la población. Al finalizar señaló la conveniencia de extender a lo administrativo la independencia técnica de la JUTEP para hacer posible el ejercicio efectivo de sus funciones de contralor, aunque sin renunciar a ejercer sobre ella el necesario control. (Anexo 2)

2.8.2 Presentación del libro

Dilemas éticos de la medicina contemporánea

Esta actividad se efectuó también en la Sala Maggiolo de la UDELAR, el 21 de mayo de 2013. Los comentarios estuvieron a cargo de los doctores Álvaro Díaz Berenguer (profesor agregado Clínica Médica 2 de la Facultad de Medicina de la UDELAR) y Hugo Rodríguez Almada (director del Departamento de Medicina Legal, Facultad de Medicina, UDELAR).

El Dr. Díaz Berenguer, entre sus primeros comentarios, sostuvo que el libro trata sobre asuntos que constituyen la columna vertebral de la medicina nacional. A continuación elige, entre los muchos caminos que a su juicio ofrece la obra, contribuciones respecto a la revalorización del individuo, la lucha contra la cibernización del ser humano, la docencia en principios y dilemas éticos, la empatía y la solidaridad como bases de la medicina, la violencia y la injusta distribución de los recursos y la “piedad necesaria”. Después de extender su mirada por cada uno de esos senderos, el comentarista concluye que: *Este libro, a través de sus diversos capítulos, es un disparador de los grandes temas éticos que debe enfrentar la medicina y la sociedad contemporánea. Es importante porque contiene muchos de los ladrillos necesarios para construir una sociedad mejor. Es un material que deben conocer en especial los estudiantes de medicina y los médicos en general. Y aquí también incluyo a los periodistas y al Poder Judicial, que tienen también una tarea fundamental: la de garantizar los derechos de las personas.* (Anexo 3)

El Dr. Rodríguez Almada consideró que la obra analizada abarca un amplio espectro de temas que cubre desde asuntos clásicos como la confidencialidad médica, la asignación y distribución de recursos en salud, o la ética en el final de la vida, hasta problemas emergentes como la violencia en la relación médico/paciente y la colegiación médica. A continuación hizo una evocación de la figura, la producción práctica y los aportes teóricos del profesor Dr. Gabriel Adriasola a la ética y el derecho médicos, y luego examinó en profundidad los aportes que se presentan en el libro sobre la confidencialidad médica y a la responsabilidad en base a roles de

las instituciones dispensadoras de servicios de salud y sus trabajadores. Culminó la intervención recomendando la lectura del libro y señalando la conveniencia de *releer y seguir estudiando a Gabriel Adriasola, dado que, por un buen tiempo, va a ser un autor de avanzada y de referencia en derecho médico.* (Anexo 3)

2.8.3 Conmemoración del Día Internacional Contra la Corrupción

El 9 de diciembre de 2013, en el salón de actos de la Torre Ejecutiva, la Junta de Transparencia y Ética Pública conmemoró el “Día Internacional Contra la Corrupción”; fecha fijada por Naciones Unidas en 2003.

La ocasión fue también propicia para celebrar los 15 años de la ratificación por parte de Uruguay de la Convención Interamericana Contra la Corrupción¹⁰, así como de la vigencia de la Ley N.º 17060 del 23 de diciembre de 1998, que define la corrupción, crea el órgano de control superior, determina su integración y le asigna sus cometidos y funciones. También se recordaron los 10 primeros años de la firma de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

El propósito de la JUTEP al organizar el programa del acto del 9 de diciembre de 2013 fue examinar el estado actual del debate nacional y regional sobre las figuras jurídicas de enriquecimiento ilícito y responsabilidad administrativa o penal de las personas jurídicas, con el fin de estimular su análisis por parte del Poder Legislativo e incorporarlo a la agenda pública.

A esos efectos, se invitó a especialistas de países del Cono Sur que poseen legislaciones sobre los mencionados delitos. Del evento participaron: el Dr. Néstor Baragli, subdirector de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción, dependiente del Ministerio de Justicia y Cultos de Argentina; la Dra. Elizabeth Cosmo, Analista de Finanzas y Control de la Secretaría de Transparencia y Prevención de la Corrupción de Brasil y la Dra. Marta Herrera Seguel, directora de la Unidad Especializada Anticorrupción y de la Unidad de Asesoría Jurídica de la Fiscalía Nacional de Chile.

Como contraparte de estos expositores fueron también invitados a dar su parecer el Dr. Ope Pasquet Iribarne (senador de la República) y el Cr. Alfredo Asti (diputado).

El acto fue abierto por el presidente de la JUTEP, Dr. José Pedro Montero Traibel, quien se refirió a los aniversarios que se recordaban y al funcionamiento de los distintos mecanismos de las Convenciones. A continuación el Dr. Baragli y el senador Dr. Pasquet, expusieron sus puntos de vista sobre el delito de enriquecimiento ilícito o injustificado. Acto seguido, las doctoras Herrera y Cosmo analizaron junto con el diputado Cr. Asti, la responsabilidad penal o administrativa de las personas jurídicas. El

.....
10 Ley N.º 17008 de 25 de setiembre de 1998.

cierre del evento estuvo a cargo del Maestro Oscar Gómez, subsecretario del Ministerio de Educación y Cultura, y del Dr. Luis Yarzabal vicepresidente de la JUTEP.

Es importante señalar que las ponencias presentadas en este acto de conmemoración serán publicadas en la serie bibliográfica de la JUTEP.

2.9 Publicaciones

Como se señaló anteriormente, la Junta constituyó una Comisión Editorial con el propósito de actualizar todo el material de apoyo a los cursos, así como también la difusión de la normativa vigente.

En el 2013 se realizaron nuevas ediciones, en el marco del convenio que la Junta tiene con la Dirección de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO). Estas incluyeron:

- Manuales (se publicaron 2.000 ejemplares de cada uno)
 - *Normativa anticorrupción en el Uruguay* (recopilación de leyes y cuerpo de normas anticorrupción)
 - *Ética en la Función Pública*
- Cuadernos de Divulgación (se publicaron 1.000 ejemplares de cada uno)
 - *N.º 1 Principios de la Ética*
 - *N.º 2 El Marco Institucional Contra la Corrupción*
 - *N.º 3 Conflicto de Intereses entre lo público y lo privado*
 - *N.º 4 Declaraciones Juradas de Bienes e Ingresos*

Por otra parte, se planificaron nuevas publicaciones para el 2014, se detallan

- Nuevo manual de *Ética y valores en la función pública* (Manual N.º 2)
- Manual de *Normativa Anticorrupción*
- Manual con recopilación de *Normas de Acceso a la Información* (Manual N.º 3)
- Incorporación de un nuevo texto en la serie Cuadernos de Divulgación, el N.º 5 *Acceso a la Información Pública*
- Nuevas ediciones de los cuadernos N.º 1 al N.º 4

2.10 Ejecución presupuestal

Los créditos presupuestales asignados a la JUTEP en el Ejercicio 2013 totalizaron la suma de \$ 15.178.685 (pesos uruguayos quince millones ciento setenta y ocho mil seiscientos ochenta y cinco). El total ejecutado, al final del ejercicio, fue de \$ 13.949.324 (pesos uruguayos trece millones novecientos cuarenta y nueve mil trescientos veinticuatro), lo que significa un 91,90 %. El plan de inversiones se ejecutó en su totalidad y fue insuficiente el crédito asignado, pues no fue posible actualizar todos los equipos de informática solicitados.

FUNCIONAMIENTO					
C. Gasto	Nombre	Crédito vigente	Total obligado	C. Disponible	% EJECUTADO
0	Remuneraciones	11.971.373	11.031.534	939.839	92,15 %
TOTAL REMUNERACIONES		11.971.373	11.031.534	939.839	92,15 %
C. Gasto	Nombre	Crédito vigente	Total obligado	C. Disponible	% EJECUTADO
1	Bienes de consumo	400.357	398.820	1.537	99,62 %
2	Servicios No Personales	2.274.072	1.987.260	286.812	87,39 %
7	Gastos no clasificados	29.888	29.873	15	99,95 %
TOTAL GASTOS		2.704.317	2.415.953	288.364	89,34 %
C. Gasto	Nombre	Crédito vigente	Total obligado	C. Disponible	% EJECUTADO
578.097	Canasta de fin de año	6.257	5.581	676	89,20 %
TOTAL TRANSFERENCIAS		6.257	5.581	676	89,20 %
C. Gasto	Nombre	Crédito vigente	Total obligado	C. Disponible	% EJECUTADO
211	Teléfono y similares	202.384	202.384	0	100,00 %
213	Electricidad	170.054	170.054	0	100,00 %
TOTAL SUMINISTROS		372.438	372.438	0	100,00 %
TOTAL GASTOS DE FUNCIONAMIENTO		15.054.385	13.825.506	1.228.879	91,84 %
INVERSIONES					
		Crédito vigente	Total obligado	C. Disponible	% EJECUTADO
	Proyecto 971	20.000	19.993	7	99,97 %
	Proyecto 972	104.300	103.825	475	99,54 %
TOTAL INVERSIONES		124.300	123.818	482	99,61 %
TOTALES		15.178.685	13.949.324	1.229.361	91,90 %



Actividades Internacionales

ACTIVIDADES INTERNACIONALES

El artículo 100 de la Ley N.º 18046 de 24 de octubre de 2006, agrega al artículo 4.º de la Ley N.º 17060, como cometido de la JUTEP, la interacción con aquellos organismos internacionales relacionados con la prevención, detección, represión o erradicación de la corrupción. Tal disposición determinó una creciente participación de la Junta en las instancias internacionales generadas por las convenciones de la OEA y de las Naciones Unidas contra la corrupción.

Ambas convenciones han aprobado e implementado mecanismos de seguimiento que monitorean y evalúan la aplicación de las resoluciones adoptadas por los órganos de conducción de cada una, se las denominó “Conferencias de los Estados Partes”. La participación de Uruguay en estas instancias supone la concurrencia a las Conferencias, dado que en ellas se definen las políticas de cada una de las Convenciones, y la participación en las reuniones de los Comités de Expertos, puesto que son organismos de naturaleza técnica, constituidos para promover avances en materia de cumplimiento de lo establecido en estas Convenciones.

Estos comités, o bien efectúan un seguimiento entre pares del cumplimiento que cada Estado Parte hace de las disposiciones convencionales mencionadas, tal es el caso del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (MESICIC) de la OEA y del Grupo de Examen de la Aplicación de la ONU, o llevan adelante una tarea de proposición e intercambio de buenas prácticas, como lo hace el Grupo Sobre Prevención de la Corrupción de ONU.

Como representantes de la Junta en los mecanismos de las convenciones contra la corrupción, se designó en 2011 a los doctores José Pedro Montero (titular) e Iván Toledo (alterno), quienes fueron incorporados a las nóminas de expertos de ambas convenciones, previa designación por el Presidente de la República, don José Mujica.

3.1 Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC)

La CICC fue aprobada por la Organización de Estados Americanos el 29 de marzo de 1996 en Caracas, Venezuela. Uruguay la ratificó dos años después por Ley N.º 17008 de 25 de setiembre de 1998.

La Convención es monitoreada por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (MESICIC), aprobado en junio de

2001 en Buenos Aires. Dicho Mecanismo tiene como propósitos principales: la evaluación del cumplimiento de la Convención por los Estados Partes, la actualización y mejora de las disposiciones contempladas y la facilitación de la implementación de las modalidades de cooperación por ella prevista.

Los órganos de conducción del Mecanismo son: la Conferencia de Estados Partes, que se reúne cada dos años y que constituye el organismo político donde se toman las decisiones fundamentales que orientan la gestión de la Convención y el Comité de Expertos, integrado por técnicos de todos los países, se reúne dos veces al año en la sede de la OEA en Washington y es el encargado de evaluar el cumplimiento de los compromisos comunes por cada uno de los miembros.

Las evaluaciones se realizan bajo la forma de Rondas de Análisis que van examinando la aplicación de un número determinado de artículos de la Convención. La primera Ronda empezó en el 2003. Uruguay fue evaluado en el 2004 y posteriormente en el 2006 y en el 2010. Actualmente está en curso la Cuarta Ronda, en la cual Uruguay y República Dominicana tuvieron a su cargo el examen de la situación de Brasil. A su vez, en el último trimestre de 2012 comenzó un nuevo examen para Uruguay, esta vez por parte de Argentina y Antigua y Barbuda que culminó en setiembre de 2013.

El procedimiento aprobado en la tercera Sesión plenaria del MESICIC celebrada el 5 de junio de 2001 en Buenos Aires, conocido como Acta de Buenos Aires y el Reglamento y Normas de Procedimiento del MESICIC aprobado el 15 de setiembre de 2007 fue la evaluación entre pares. De modo que, cuando se decide evaluar a un Estado Parte se designan otros dos Estados Parte que, respaldados por la Secretaría General de la OEA, radicada en Washington, deben realizar un primer informe de evaluación a presentar en el pleno del MESICIC, donde se formulan y adoptan las recomendaciones del caso. Desde diciembre de 2010 se incorporaron las visitas *in situ* en los países evaluados, siempre que se contara con el consentimiento del Estado Parte analizado. Estas visitas tienen como fin tomar contacto directo con los gobiernos y los sectores sociales representativos antes de redactar el informe a presentar al Plenario.

En la XIXª Reunión del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, celebrada en Washington DC, EE. UU., del 12 al 16 de setiembre de 2011, se aprobó el calendario de actividades para la Cuarta Ronda de Análisis.

Conjuntamente, el último día de la Reunión, se procedió al sorteo de los Estados Parte que serían analizados y de los que serían analizadores. En esa ocasión, Uruguay resultó ser país analizado y Argentina y Antigua y Barbuda los analizadores. Por otra parte, República Dominicana resultó país analizado y Honduras y Uruguay, Estados analizadores.

En la Cuarta Ronda correspondió analizar la situación de los Órganos de Control Superior previstos en el Artículo III párrafo 9.º de la Convención Interamericana referido al desarrollo de mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas. Además se hizo un seguimiento de los avances, informaciones y desarrollos nuevos, relacionados con la implementación de las Recomendaciones formuladas en el Informe por País, de la Primera Ronda de Análisis sobre existencia de normas de conducta para prevenir conflicto de intereses (Artículo III párrafo 1 y 2 de la CICC) y de disposiciones que exigen que los funcionarios públicos informen a las autoridades competentes, actos de corrupción en la función pública.

3.1.1 Coordinación del proceso de evaluación

A los efectos de cumplir lo dispuesto por los Estados Parte de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, Uruguay debió dar inicio al proceso respondiendo al cuestionario elaborado por el MESICIC en relación con la disposición seleccionada para ser analizada en la Cuarta Ronda¹¹ y respecto al seguimiento de las recomendaciones formuladas en la Primera Ronda. En consecuencia, la autoevaluación, coordinada por la Junta de Transparencia y Ética Pública, incluyó el análisis de la implementación hecha por nuestro país de órganos de control superior junto con un seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones que se le había realizado durante la Primera Ronda, en 2003.

Para llevarla a cabo, la Junta de Transparencia y Ética Pública identificó a los organismos estatales que intervienen de alguna manera en la prevención, detección, represión o penalización de la corrupción¹², y subrayó que el Tribunal de Cuentas, el Ministerio Público y Fiscal, la Suprema Corte de Justicia y la propia Junta de Transparencia y Ética Pública, son los órganos especializados de mayor especificidad.

Dado que la respuesta al cuestionario elaborado por el MESICIC debía abarcar el funcionamiento de los cuatro órganos seleccionados, se acordó que cada uno de ellos presentara sus respuestas. Éstas, organizadas y sistematizadas por la JUTEP, fueron incluidas en la respuesta al cuestionario, y conformaron el

-
- 11 El Comité de Expertos del mesicic seleccionó el análisis integral de la implementación en los Estados Parte del artículo III, Párrafo 9, de la Convención Interamericana contra la Corrupción, respecto a "órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas".
 - 12 Los organismos estatales que intervienen son: Suprema Corte de Justicia, Tribunal de Cuentas y Ministerio Público y Fiscal, Auditoría Interna de la Nación, Unidad de Acceso a la Información Pública, Secretaría Nacional Antilavados de Activos, Junta Nacional de Drogas, Secretaría Nacional de Drogas, Unidad de Información y Análisis Financieros del Banco de la República, Comisión Coordinadora contra el Lavado de Activos y la Lucha Financiamiento del Terrorismo, Comisión General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas y Dirección General de Lucha contra el Crimen Organizado e Interpol.

Informe de Uruguay que se remitió al Departamento de Cooperación Jurídica de la OEA.

Dicho Informe fue enviado por la Secretaría Técnica del MESICIC a los Estados Parte analizadores, en este caso a Argentina y Antigua y Barbuda, los cuales hicieron comentarios a las respuestas del país analizado.

3.1.2 Coordinación de la visita *in situ* a Uruguay

En el caso de Uruguay, la visita *in situ* se realizó del 10 al 13 de abril de 2013, de conformidad con la Metodología para la Realización de las visitas *in situ* y el Calendario para la Cuarta Ronda de Análisis adoptados por el Comité de Expertos del MESICIC. En la visita participaron los Expertos de Antigua y Barbuda, representada por la Dra. Annette Mark, consejera legal de la Oficina Nacional de Control de la Droga y el Lavado de Dinero; y de Argentina, representada por el Dr. Néstor Baragli, subdirector de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; asistidos por el Sr. Rodrigo Silva, oficial jurídico de la Secretaría Técnica del MESICIC de la OEA.

Durante la visita *in situ* participaron por la Junta de Transparencia y Ética Pública los doctores Luis Yarzabal (presidente); José Pedro Montero (vicepresidente); Carlos Soares de Lima (vocal); la Cra. Marta González (asesora en materia financiera-contable); el Dr. Iván Toledo (secretario general); el Sr. Juan Mancebo (encargado del Sistema de Declaraciones Juradas); la Lic. Rosario Cibils (encargada del Archivo de Declaraciones Juradas), la Sra. Teresa Spinelli (encargada de la División Administración y Finanzas) y el Dr. Rodolfo Becerra Barreiro (asesor letrado).

Por la Suprema Corte de Justicia participaron los doctores Fernando Tovagliare (secretario letrado), Elbio Méndez Areco (director general), Raúl Oxandabarat (director de la División de Comunicación Institucional), y la Dra. María Adriana de los Santos Arigoni (jueza letrada penal especializado en Crimen Organizado de 2.º Turno).

El Tribunal de Cuentas fue representado por los doctores Jorge Rodríguez Pereira (subdirector del Departamento División Jurídica), Diego Lamas (técnico abogado de la División Jurídica), Fermín Farinha (técnico abogado de la División Jurídica) y Pablo Zak (técnico abogado de la División Jurídica).

Por último, por el Ministerio Público y Fiscal concurren las doctoras Ana Moris Davyt (prosecretaria de la Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación), Claudia Aquino (prosecretaria de la Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación) y Adriana Digiovani (fiscal adjunta de la Fiscalía Letrada Nacional en lo Penal especializada en el Crimen Organizado de Primer Turno).

Por estar también vinculados a la lucha contra la corrupción tuvieron intervención, además de los mencionados organismos públicos, la Comisión de Constitución y Códigos del Senado de la República, representada por el senador Rafael Michelini y la Dirección Nacional de Aduanas, representada por su director general, el Cr. Enrique Canon.

Adicionalmente, fueron invitados a exponer durante la visita las siguientes organizaciones de la sociedad civil: el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD), representado por su director ejecutivo Sr. Fernando Barreiro; el Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública (CAINFO), representado por su presidente Dr. Edison Lanza y la encargada de programa Dra. Tania Da Rosa; Uruguay Transparente (Capítulo Uruguayo), a través de su presidente Dr. Pedro Cribari, el Prof. Manuel Flores Silva (director ejecutivo en funciones), la Dra. Hebe Martínez Burlé (directora ejecutiva designada) y la Esc. Verónica García Leites (asesora); la Asociación de Magistrados Fiscales que estuvo representado por el Dr. Carlos Negro (presidente), el Dr. Juan Gómez y la Dra. Mónica Ferrero, fiscales especializados en Crimen Organizado; la Asociación de Despachantes de Aduanas del Uruguay representada por su presidente Sr. Pedro Víctor Castro Garino y el administrador general Dr. Enrique Martínez; la Asociación de Magistrados del Uruguay representada por el Dr. Rolando Vomero (presidente de la Comisión Directiva), el Dr. Eduardo Borges (vicepresidente de la Comisión Directiva) y la Dra. Cristina Cabrera (vocal); y la Universidad de la República – Facultad de Ciencias Sociales fue representada por los doctores Daniel Buquet, Gerardo Caetano y Rafael Piñeiro.

3.1.3 Participación en la XXIIª Reunión del Comité de Expertos del MESICIC

La programación de actividades acordadas para el 2013 en el marco del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción suponía la culminación del procedimiento de análisis que se le realizó a Uruguay, vinculado a los Órganos de Control Superior previstos en el Artículo III Numeral 9 de la Convención, que son aquellos órganos cuya función es *detectar, prevenir, sancionar y erradicar prácticas corruptas*.

3.1.3.1 Reunión del Subgrupo de Análisis del CCIC (continuación del examen a Uruguay)

En este marco, previo a la Reunión del Plenario del Comité de Expertos, el 6 de setiembre de 2013, se realizó la reunión del Subgrupo de Análisis. En la reunión participaron los expertos de los Estados Parte de Antigua y Barbuda y de Argentina, que habían analizado la implementación de la Convención por parte de Uruguay, y un miembro de la Secretaría Técnica del MESICIC. Dicha reunión se realizó en el Salón Padilla del Edificio de la OEA. En esa instancia se analizaron las

observaciones que los expertos de los Estados Parte y de la Secretaría habían formulado al Informe Preliminar de Uruguay.

El motivo de la reunión del subgrupo fue elaborar un proyecto de informe sobre el examen a Uruguay que incluyera la visita *in situ* para ser discutido en la reunión plenaria de la semana siguiente. Los participantes de la reunión se abocaron a revisar sistemáticamente aspectos sustanciales del contenido, redacción o metodología del informe preliminar elaborado por la Secretaría; con base en el informe inicial de Uruguay, en las contribuciones efectuadas por los Estados Parte examinadores, en las aclaraciones proporcionadas por Uruguay y en la información obtenida en la visita *in situ*.

Luego de un importante y fértil intercambio de ideas, las diferencias se fueron limando salvo en dos aspectos. El primero, referido a la necesidad de la existencia de manuales que determinen las labores de los funcionarios de la JUTEP, a lo que Uruguay se oponía dado el escaso número de personal que tiene el organismo. El segundo, relacionado con la posibilidad de que el Tribunal de Cuentas pudiera aplicar sanciones coercitivas a quienes no cumplen con sus observaciones e igual reiteran el gasto, lo que para los expertos uruguayos era imposible de aceptar, dado que la reiteración del gasto está prevista por el artículo 211 literal B) de la Constitución.

En esa situación, se dispuso que ambas posiciones fueran expuestas en el plenario del Comité de Expertos y que allí se decidiera, lo que fue aceptado por tres Estados Parte.

3.1.3.2 Participación en la reunión plenaria del Comité de Expertos

En la reunión plenaria, realizada entre el 10 y 14 de marzo de 2013, se puso a consideración de los Expertos el proyecto de Agenda y el Calendario de actividades, que había preparado la Secretaría Técnica. Ambos puntos fueron aprobados por consenso.

Acto seguido, se leyó el informe de la Secretaría Técnica sobre los avances realizados en el MESICIC desde la última reunión del Comité, se destacó la aprobación por parte de la Asamblea General de las Leyes Modelo sobre: a) declaraciones juradas, b) incentivos a denunciar actos de corrupción por parte de los funcionarios públicos y c) la protección de testigos.

De acuerdo con el artículo 25 del Reglamento, se pusieron a consideración del Comité los Informes Preliminares de Panamá, Chile, Uruguay, Colombia y Guatemala, que habían sido analizados durante esta Cuarta Ronda.

El informe preliminar de Uruguay se analizó el miércoles 11 de setiembre. De acuerdo a las disposiciones del Reglamento, primero hicieron uso de la palabra los

expertos de los Estados Parte que realizaron el análisis. A continuación, el experto titular de Uruguay fundamentó las razones por las cuales se habían adoptado las respuestas al cuestionario originariamente enviado para su análisis. En su exposición explicó la evolución que se había operado en materia de gasto público, desde una opción por la población más carenciada hasta el presente en que el gasto se dirige también al mejoramiento de la gestión pública.

Hecha esa alocución, el Informe Preliminar de Uruguay pasó a ser discutido por el plenario del Comité de Expertos. Luego de las distintas intervenciones y opiniones vertidas sobre el contenido del informe se realizaron algunos cambios surgidos en ese momento, dando lugar así al Informe Final, que inmediatamente se pasó a votar. El Informe Final fue aprobado por el Comité de Expertos del MESICIC. (Anexo 4)

3.1.4 Análisis de la implementación por República Dominicana de las normas de la CICC

La programación de actividades acordada para el 2013 en el marco del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción suponía la participación de expertos titulares de Honduras y Uruguay en una visita *in situ* a la República Dominicana.

República Dominicana, en su respuesta, presentó los órganos encargados de detectar, prevenir, sancionar y erradicar los actos de corrupción: Cámara de Cuentas de la República (CCRD), Contraloría General de la República (CGR), Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (DIGEIG), Procuraduría Especializada en la Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA) y Suprema Corte de Justicia (SCJ).

El día anterior a comenzar la visita hubo una reunión entre los Estados miembros y la Secretaría Técnica del MESICIC a efectos de coordinar las reuniones. Honduras fue representada por el Dr. Rigoberto Córdova, asistente de magistrado del Tribunal Superior, Uruguay por el experto titular Dr. José Pedro Montero Traibel y la Secretaría Técnica por el Sr. Enrique Martínez, oficial jurídico principal del Departamento de Cooperación Jurídica de la Secretaría General de la OEA.

Las reuniones de la visita *in situ* se hicieron casi todas en la sede de la Dirección General de Ética e Integridad Administrativa, excepto las que se hicieron en las sedes del Poder Judicial y de la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa.

Las recomendaciones de la Primera Ronda que debían ser materia de análisis trataron sobre la implementación de la Convención Interamericana por parte de República Dominicana de normas de conducta para prevenir conflicto de intereses

(Artículo III párrafo 1 y 2 de la CIICC). Al mismo tiempo, se requería saber la existencia de mecanismos para impedirlo y las disposiciones que exigen que los funcionarios públicos informen a las autoridades competentes, actos de corrupción en las funciones públicas.

Durante los tres días que insumió la visita in situ hubo reuniones con los organismos estatales y con organizaciones de la sociedad civil. Con esos insumos, la Secretaría Técnica del MESICIC preparó el Informe Preliminar, que hizo llegar a los Estados Parte evaluadores, los que tuvieron que entregar sus comentarios entre el 17 de diciembre de 2013 y el 13 de enero 2014.

A partir de este informe se obtendrá el Informe Final sobre República Dominicana, que será analizado por el Comité de Expertos en la XXIIIª Reunión, a celebrarse en Washington DC entre el 17 al 21 de marzo de 2014.

3.2 Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC)

Aprobada por la Organización de Naciones Unidas, fue suscrita el 11 de diciembre de 2003. Uruguay la ratificó por Ley N.º 18056 de 14 de noviembre de 2006.

La CNUCC es el instrumento de lucha universal contra la corrupción, jurídicamente vinculante. Su enfoque de largo alcance y el carácter obligatorio de muchas de sus disposiciones hacen que sea una herramienta única para el desarrollo de una respuesta global a un problema global y abarca cinco áreas principales: prevención, penalización y medidas de aplicación de la ley, la cooperación internacional, la recuperación de activos, y la asistencia e información técnica de cambio.

La III Conferencia de Estados Parte celebrada en Doha en el 2009 dispuso la puesta en marcha de un Mecanismo de Seguimiento e Implementación. Este consiste en la evaluación del cumplimiento de las obligaciones contempladas en la Convención por parte de cada uno de los más de 180 Estados Parte que la integran. Al igual que en el caso de la Convención Interamericana, la evaluación es conducida por dos Estados miembros, designados por sorteo y que cuentan con el respaldo de la Secretaría de las Naciones Unidas, radicada en Viena.

El proceso se inicia con un cuestionario que es el mismo para todos los países, y que, en este período, versa sobre los Capítulos III y IV de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que refieren a los delitos y la cooperación internacional. Este cuestionario, llamado Ómnibus por su variedad y extensión, debe ser respondido por el país evaluado y da lugar a observaciones hechas por los Estados Parte analizadores, que luego de ser examinadas y respondidas por el país

evaluado sirven de insumos para la redacción del Informe Final. Este Informe debe ser redactado por consenso. Durante el proceso de elaboración del Informe debe haber un encuentro entre todas las partes, preferentemente en el país evaluado. Las conclusiones son remitidas al Pleno del Grupo de Trabajo especializado en el área.

Uruguay, durante 2013 fue evaluado y evaluador, pues llevó a cabo la evaluación de Holanda. Todos los países deben participar de este proceso que originará las recomendaciones a implementar en cada caso y determinará las necesidades que corresponderá atender mediante programas de asistencia técnica de las Naciones Unidas, para colaborar con los Estados en el cumplimiento de las recomendaciones.

Los órganos de conducción de este proceso son la Conferencia de Estados Partes, el Grupo de Examen de la Aplicación de la Convención y el Grupo de Trabajo Intergubernamental de Prevención de la Corrupción.

3.2.1 Grupo de Examen de la Aplicación de la CNUCC

La Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción decidió, en su resolución 3/1, que el Grupo de Examen de la Aplicación (GEA) sería un grupo intergubernamental de composición abierta integrado por los Estados Parte y se reuniría, por lo menos, una vez por año en Viena, Austria.

También dispuso que, a fin de facilitar el correcto cumplimiento de sus funciones, el GEA debería tener una visión general del proceso de examen para de esa manera poder determinar los problemas y las buenas prácticas y examinar las necesidades de asistencia técnica, para la aplicación eficaz de la Convención.

Para ello, se establecieron períodos de sesiones en los cuales se analizarían las distintas disposiciones de la Convención y se evaluaría el cumplimiento que cada uno de los Estados Parte hacen de ella.

En ese sentido, el Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención dispone que se deberá realizar un sorteo en cada período de sesiones para establecer que Estados parte serán examinados y cuales serán examinadores.

Uruguay había sido sorteado en el primer periodo de sesiones celebradas en Viena entre el 28 de junio y el 2 de julio de 2010, para actuar como examinador de la República Dominicana, conjuntamente con Nicaragua. En el segundo período de sesiones, celebrado también en Viena entre el 30 de mayo y 2 de junio de 2011 fue sorteado para ser examinado por Argentina y Brasil.

En el tercer período de sesiones celebrado en Viena del 18 al 22 de junio de 2012, Uruguay resultó sorteado como examinador de Holanda conjuntamente con Australia. Y, en el cuarto período de sesiones celebrado en la reunión de Viena,

entre el 27 y el 31 de mayo de 2013, Uruguay no salió sorteado en ninguna de las opciones, ni como examinado ni como examinador.

Para ejercer la representación en los compromisos en que debe intervenir Uruguay, la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) designó a los Dres. José Pedro Montero Traibel e Iván Toledo.

3.2.2 Reunión del Grupo de la Aplicación de la Convención

Durante la Cuarta Ronda de análisis de la Convención se examinaron las respuestas de los Estados Parte sorteados oportunamente y cuyo tema versó sobre el Capítulo III (Penalización y aplicación de la ley) y el Capítulo IV (Cooperación internacional) de la Convención. Dichos estados fueron Panamá, Argelia, Nueva Guinea, Perú, Malasia y República Dominicana.

Respecto al examen de República Dominicana cabe consignar que Nicaragua y Uruguay fueron los Estados Parte examinadores. En esta reunión un proceso que comenzó a mediados de 2010.

Entre el lunes 27, martes 28 y jueves 30 de mayo se analizaron y aprobaron los informes de los países que habían finalizado sus exámenes y se dispuso la publicación de un resumen de los informes.

3.2.3 Visita *in situ* a Holanda

La JUTEP participó de la visita *in situ* a los Países Bajos, llevada a cabo del 15 al 17 de octubre de 2013, como parte del examen que Uruguay junto con Australia realizaron en el marco del Grupo de Examen de la Aplicación de la Convención de ONU contra la Corrupción.

El Grupo de Examen estuvo integrado por Kieran Butler de Australia (Fiscal) e Iván Toledo de Uruguay y por Demosthenis Chrysikos y Mariflor Goti Valdez de la Secretaría Técnica de la Oficina de ONU para la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés). El Organismo que actuó como anfitrión fue el Ministerio de Seguridad Justicia.

Correspondió examinar el cumplimiento de los capítulos III y IV de la Convención de ONU contra la Corrupción, titulados Penalización y aplicación de la ley y Cooperación Internacional.

La visita tuvo sede en La Haya y reuniones en Amsterdam y Rotterdam, dado que en los Países Bajos las sedes de las diferentes instituciones visitadas se encuentran descentralizadas en las tres ciudades. La delegación se entrevistó con representantes de las principales instituciones dedicadas a la Penalización y la Cooperación

Internacional, incluyendo a los tres poderes del Estado. También se entrevistó con varias organizaciones de la sociedad civil, entre ellos, el capítulo nacional de Transparencia Internacional.

El Grupo de Examen debe presentar el Informe Final en la reunión de Viena que se realizará en mayo – junio de 2014 y será publicado por la UNODC.

3.2.4 Encuentro Regional contra la Corrupción

Por nota de 22 de noviembre de 2013, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el gobierno de Paraguay, invitaron al presidente de la Junta de Transparencia y Ética Pública, Dr. José Pedro Montero Traibel, a participar en Asunción de un Encuentro Regional contra la Corrupción con motivo de la conmemoración del Día Internacional contra la Corrupción, que fue realizado entre el 9 y 11 de diciembre. Uruguay concurrió el día 10, porque el 9 de diciembre conmemoró el Día Internacional Contra la Corrupción.

De acuerdo a lo previsto, el encuentro del día 10 de diciembre comenzó con una Mesa Redonda cuyo tema fue “Iniciativas anticorrupción: prácticas locales vis-a-vis, las normas internacionales y regionales”, en la que participaron el Dr. Montero, la Dra. Renata Figueiredo de Brasil y el Dr. Felipe Sepúlveda de Chile, los representantes de la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC), el Ministerio Público y la Contraloría General de la República de Paraguay.

El Dr. Montero expuso las prácticas preventivas contra la corrupción recogidas en la Ley N.º 17060 en consonancia con las disposiciones de la Convención Interamericana, especialmente los numerales 1, 3, 4 y 11 del artículo III. En ese sentido, hizo referencia a las normas de conducta de los funcionarios públicos, especialmente a las contempladas en normas legales y reglamentarias. En especial, presentó el Decreto del Poder Ejecutivo N.º 30/003 que recoge los principios éticos de la función pública, las incompatibilidades funcionales y las prohibiciones en el ejercicio del cargo.

Igualmente hizo mención al sistema de declaraciones juradas detallado en los artículos 10 y 11 de la Ley N.º 17060 y explicitó que las declaraciones juradas son secretas, con excepción de las del Presidente y Vicepresidente de la República, deben presentarse al ingresar al cargo, luego cada dos años y al egresar del cargo que originó la obligación. El incumplimiento de su presentación acarrea, luego del debido proceso legal, la retención del 50 % del salario o jubilación hasta que cumpla con la presentación. Las declaraciones del Presidente y del Vicepresidente de la República se publican en el Diario Oficial.

Otra práctica muy eficaz en la prevención de la corrupción es la capacitación de funcionarios públicos sobre normas de conducta en la función pública, que la Junta realiza desde 2006.

Finalizada esta Mesa Redonda, los invitados extranjeros se dirigieron a la Universidad Católica, donde el Centro de Políticas Públicas organizó un encuentro del que participaron algunos alumnos de dicha casa de estudios. En esta oportunidad el Dr. Montero Traibel expuso sobre distintas políticas públicas vigentes en Uruguay; explicó las políticas sobre la alfabetización digital, tanto para niños como para los adultos mayores, que preparan a la población para el mundo de la información y el conocimiento.

En la exposición se destacó que, desde hace varias décadas, comenzó a incorporarse a la gestión de los gobiernos, medios de comunicación y tecnologías que potencian su accionar y permiten a los ciudadanos acercarse aún más a los quehaceres cotidianos del Estado. Y que crean, de esta manera, un cambio en el accionar gubernamental que lleva a hablar de un Estado ampliado o de un gobierno abierto.

En cuanto a las políticas de transparencia, se informó a los concurrentes que Uruguay promulgó en el 2008 la Ley N.º 18381 de 17 de octubre de ese año, referida al Acceso a la Información.

Asimismo, se presentó el Plan Ceibal. Este Plan se está desarrollando desde 2006 y consiste en entregar a cada alumno y maestro de todas las escuelas públicas del país, cualquiera sea su situación geográfica, una computadora portátil. El cometido del Plan es disminuir la brecha en la accesibilidad a la información, además de que los niños y maestros aprendan y se familiaricen con la informática. Por otra parte, con el Plan Ceibal universaliza el acceso a libros de texto, es decir, libros con contenidos educativos, gracias a un convenio con la Asociación de Autores.

El miércoles 11, en la Sala de Reuniones de las Naciones Unidas, se desarrolló un debate sobre “Medidas anticorrupción: relaciones del gobierno con el sector privado y la sociedad civil”. Durante el debate Uruguay relató las medidas anticorrupción que ha tomado respecto al sector privado. En ese sentido, dio a conocer los acuerdos firmados sobre ética y relacionamiento que suscribieron la Dirección Nacional de Aduanas y la Asociación de Despachantes de Aduanas. Estos convenios incluyeron cursos a ambas instituciones sobre ética pública, además de establecer una consultoría para definir un sistema de funcionamiento de la Aduna, que facilite el ingreso y egreso de mercaderías de las zonas portuarias con las garantías necesarias para impedir actos de corrupción y la comisión de delitos aduaneros.

Finalizado este intercambio, se realizó una mesa redonda sobre “Corrupción y transparencia: sociedad civil y media”. En esta ocasión el Dr. Montero Traibel se limitó a referirse a los puntos ya explicitados en las anteriores reuniones y agregó la vinculación de la lucha contra la corrupción en los medios de difusión masiva.





Desafíos pendientes

DESAFÍOS PENDIENTES

4

54

4.1 Estudio de la corrupción en Uruguay

De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado anualmente por Transparencia Internacional, en 2013 Uruguay exhibió nuevamente un buen desempeño. Nuestro país obtuvo 73 puntos en una escala en que 100 es el valor óptimo. De este modo, mejoró su posición relativa entre los 177 países estudiados, ubicándose en la posición 19 a escala mundial y en el primer lugar en los países latinoamericanos. En 2012 Uruguay había obtenido 72 puntos sobre 100 y se había situado en el lugar 20 junto a Chile, siendo ambos percibidos como los países más transparentes de América Latina.

A pesar de esta evolución positiva del comportamiento de Uruguay en el IPC, la JUTEP mantiene su decisión de encarar la creación de un observatorio que asegure el seguimiento constante del fenómeno de la corrupción en el país. Fundamenta esta actitud, primero, en la conveniencia de incorporar datos cuantitativos (número de denuncias, procesamientos y sentencias por corrupción, frecuencia y extensión de artículos de prensa, audiciones de radio y televisión, entre otros) a los efectos de complementar la información cualitativa del IPC. De este modo, se pretende efectuar un estudio integral (cualitativo y cuantitativo) que resulta más pertinente del punto de vista metodológico. La apoya, en segundo término, la probada presencia en la sociedad uruguaya de grandes inversores y de narcotraficantes, dos actores que suelen recurrir a actos de corrupción para obtener privilegios, acelerar trámites, reducir controles o lavar dinero de origen ilícito.

4.2 Evaluación de la Ley N.º 17060 y sus aplicaciones

Habiendo transcurrido ya 15 años desde la promulgación de la Ley N.º 17060, que dictó *normas referidas al uso indebido del poder público* (corrupción) y dispuso la creación del organismo específico de control, se considera conveniente estudiar los resultados derivados de la aplicación de dicho instrumento legal, así como de las normas modificativas y complementarias, a los efectos de evaluar sus impactos, identificar insuficiencias o fallas y recomendar las medidas necesarias para su perfeccionamiento.

Con este fin la JUTEP está analizando la posibilidad de organizar un seminario/taller en el que actores sociales, políticos, académicos y representantes de los

organismos del Estado dedicados a la prevención, detección, represión y eventual erradicación de la corrupción, interactúen con el propósito de contribuir al estudio y la evaluación de las políticas públicas que procuran prevenir o mitigar los daños causados por el fenómeno.

4.3 Fortalecimiento del área de capacitación

Con el paso del tiempo ha aumentado significativamente el número de organismos del estado que solicitan a la JUTEP que asuma la capacitación de sus funcionarios. Para atender esta demanda creciente fue necesario fortalecer a la Unidad especializada de la Junta. Con este propósito se encomendó la coordinación a una funcionaria de nivel profesional, se designó una comisión asesora de publicaciones y se procedió a actualizar las series de materiales didácticos necesarios.

Paralelamente se autorizó la realización de un ejercicio de evaluación de la Unidad. Durante todo el año se estuvo trabajando en la elaboración de nuevos contenidos, formatos y modalidades de cursos para llevarse a cabo en el 2014. Se establecieron contactos con diversas instituciones con las cuales se pretende acordar un cronograma de trabajo, entre ellas: UTE, BHU, Asociación de Escribanos del Uruguay. También se dialogó con representantes sindicales de la Federación de Funcionarios de Instituciones Públicas no Estatales, (FFIPUNE) con la intención de llevar la capacitación también a sectores de la sociedad civil.

4.4 Instrumentación de las declaraciones juradas en formato electrónico

La Junta de Transparencia y Ética Pública está abocada a la implementación de un sistema de declaraciones juradas electrónicas que facilitará, a los ciudadanos que están comprendidos en la Ley N.º 17060, la presentación de las declaraciones juradas de bienes e ingresos en formato electrónico, con las máximas garantías de seguridad que permite la tecnología actual, tal como se dio cuenta en la Memoria Anual 2012 (pág. 78 a 80)

Se trata de un proyecto presentado por la JUTEP en junio de 2012 a la AGESIC en el marco de la cuarta Edición de la convocatoria a Proyectos de Gobierno Electrónico y que cuenta con apoyo del Ministro de Educación y Cultura, Dr. Ricardo Ehrlich, según nota del 31 de mayo de 2012.

Durante el 2013 se redactaron los Términos de Referencia (TDR) y se presentaron para su aprobación.





Anexos

ANEXOS 1

JUNTA DE TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA INFORME DE ASESORÍA AL SENADO DE LA REPÚBLICA

I.- ANTECEDENTES

Con fecha 26 de julio de 2012, la Presidencia del Senado remite, a los efectos que correspondan, nota a la Junta de Transparencia y Ética Pública (en adelante, JUTEP), adjuntando todos los antecedentes parlamentarios de la Asociación Pluna Ente Autónomo con Varig de fecha 27 de junio de 1995 y Pluna Ente Autónomo con Leadgate y Sociedad Aeronáutica Oriental de 12 de febrero de 2007.

Como antecedente inmediato se encuentra la conformación de una Comisión Preinvestigadora a raíz de la denuncia formulada por el Senador Moreira al amparo de los artículos 135 y siguientes del Reglamento.

La denuncia solicitaba en síntesis, la investigación de los siguientes puntos¹³:

1º) Todo lo relativo al proceso de selección de socios llevado a cabo en el curso del año 2006 por Paul Elberse, director de la firma Ficus Capital.

2º) El cambio operado en las cláusulas contenidas respectivamente en el denominado Contrato de Suscripción de Acciones, de fecha 12 de febrero de 2007 y el denominado Ajuste para el Cierre de la Transacción de fecha 13 de junio de 2007 y sus eventuales consecuencias.

3º) Las razones que llevaron a que se admitiera por el anterior directorio de Pluna E.A. y los titulares de las secretarías de Economía y Finanzas y Transporte y Obras Públicas, la violación por parte de los accionistas mayoritarios de lo acordado en el Plan de Negocios (el cual formaba parte del contrato) relativo a aportes en efectivo, fianzas a prestarse y planes de vuelo comprometidos.

4º) Los rubros relativos a honorarios de Consultorías y Asesorías, los cuales de acuerdo a las cifras del último balance auditado superaban los US\$ 4:300.000.

5º) El negocio con una empresa argentina denominada Aerovip (en concordato sin aviones, ni frecuencias), tal como claramente lo revelan los informes jurídicos

13 Diario de Sesiones N.º 161 T. 495 de 17 de julio de 2012.

solicitados oportunamente por el Directorio de PLUNA S.A. y que culminaran con una reclamación judicial promovida por esta última contra SAO.

6º) Todo lo relativo a la enajenación de importantes activos, algunos de ellos históricos como la sucursal de PLUNA en la ciudad de Buenos Aires ubicada en Florida N.º 1, la sucursal de Río de Janeiro, la enajenación de la nuda propiedad del Argentino Hotel de Piriápolis, un motor de Bombardier nuevo, el cual luego se arrendara al comprador, y todos los repuestos para los aviones por US\$ 498.000.

7º) Las circunstancias previas y determinantes, de la suscripción del denominado Memorándum de Entendimiento y Contrato de Fideicomiso de fecha 15 de junio del año 2012 en tanto en el mismo se pactó la indemnidad por parte del Estado uruguayo a los accionistas, directores y representantes de la Comisión Fiscal de SAO, designándose como nuevo Gerente al Sr. Sebastián Hirsch, quien era hasta entonces socio de esta última, y Vicepresidente Ejecutivo de PLUNA S.A., siendo necesario además indagar respecto a la indemnización por despido y la asignación de pasajes sin costo al Sr. Matías Campiani.

En sesión 28 de 17 de julio de 2012, los Senadores por el Frente Amplio en la Comisión Preinvestigadora (Luis Gallo Imperiale y Ernesto Agazzi), votaron por la mayoría no haciendo lugar a la formación de una comisión investigadora, ratificando lo que se expresa en informe de 16 de julio de 2012: “PLUNA S.A., es una sociedad de economía mixta conforme al inciso tercero del art. 188 de la Constitución de la República y se encuadra dentro de las denominadas sociedades de economía mixta de derecho privado. En tanto el art. 26 de la Ley 16698 establece que las personas de derecho privado no pueden ser objeto de investigación en los términos indicados en el art. 6, resulta que los hechos y circunstancias que tuvieron lugar en PLUNA S.A., están expresamente excluidos del objeto que puede tener una Comisión Investigadora”¹⁴.

Por su parte se entendió pertinente enviar los antecedentes a la Justicia Penal y a la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) indicándose el siguiente fundamento para remitir las actuaciones a la Junta por el Senador Gallo¹⁵.

“Además, señor Presidente, queremos ir más allá, porque planteamos que estos antecedentes también sean elevados a la Junta de Transparencia y Ética Pública -que tiene relación con estos temas porque hay un conflicto de intereses entre lo público y lo privado- a los efectos que correspondan. Esta Junta fue creada por el artículo 4º de la Ley N.º 17060 y tiene como objetivo promover la transparencia de la gestión pública e implementar medidas preventivas en la lucha contra la corrupción. Para ello debe propiciar políticas públicas, normativas que fortalezcan la transparencia, y asesorar al Poder Judicial y a la Administración en la lucha contra la corrupción.

14 Distribuido N.º 1529/2012 Comisión Investigadora.

15 Diario de Sesiones de 17 de julio de 2012.

El motivo por el cual queremos elevar este asunto a la Junta de Transparencia y Ética Pública es que este organismo tiene, entre sus cometidos, dos que son fundamentales. Uno de ellos tiene que ver con ser depositaria de las declaraciones juradas de bienes e ingresos que los funcionarios públicos están obligados a realizar, y el otro que tiene mucho que ver con esto que estamos proponiendo, refiere a que es el órgano consultor frente a la eventualidad de que un organismo o jerarca requiera su opinión respecto a las normas de conducta. Se establece que los organismos solo podrán apartarse de ese dictamen por resolución fundada y que los jefes deberán acompañar a la consulta un dictamen de Asesoría Jurídica”

II.- COMPETENCIA DE LA JUNTA DE TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA

El marco normativo principal que establece la competencia de la JUTEP comprende la Ley N.º 17060 de 23 de diciembre de 1998 y el Decreto N.º 30/003 de 23 de enero de 2003.

Por su parte, la JUTEP, conforme surge del artículo 334 de la Ley N.º 17296 de 16 de febrero de 2001, es un órgano de control superior respecto de la materia, de conformidad con el artículo III numeral 9.º de la Convención Interamericana contra la Corrupción ratificada por Uruguay por la Ley N.º 17008 de 15 de setiembre de 1998, pudiendo asesorar a los restantes órganos del Estado en lo que sea pertinente.

Por lo tanto, existen bases legales y reglamentarias suficientes para sostener que frente a la remisión de las actas en cuestión por el Senado de la República, la JUTEP brinde asesoramiento en materia de su competencia, a un Cuerpo que, por la representación colectiva que inviste, debe velar para que el control social sobre los actos, hechos u omisiones que puedan resultar contrarios a la probidad en el ejercicio del poder público, se cumpla efectivamente y por ello el asesoramiento técnico-preventivo sobre los aspectos ventilados en Sala, se estructura en el marco de las competencias que el ordenamiento vigente le reconoce a la JUTEP.

En consecuencia, el objeto de la presente consulta será el asesoramiento a la Cámara de Senadores respecto de la aplicación de las normas de conducta en la función pública para este caso, buscando a su vez, sistematizar los hechos relatados y la documentación remitida.

III.- DOCUMENTACIÓN RECIBIDA

A efectos de analizar la documentación enviada por el Senado la JUTEP conformó un expediente compuesto de 9 piezas documentales que suman en total 1.892 fojas y contiene:

- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de 17 de julio de 2012
- Diarios de Sesiones de la Cámara de Senadores de 12 de julio de 2012.
- Distribuido 1520 de 13 y 16 de julio de 2012 de la Comisión Preinvestigadora: Pluna de la Cámara de Senadores que incluye la denuncia presentada por el Señor Senador Moreira.
- Distribuido 1514 de 11 de julio de 2012 de la Comisión de Transporte y Obras Públicas de la Cámara de Senadores.
- Distribuido 1473 de 26 de junio de 2012 de la Comisión de Transporte y Obras Públicas de la Cámara de Senadores.
- Distribuido 1433 de 20 de junio de 2012 de la Comisión de Transporte y Obras Públicas de la Cámara de Senadores.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de 29 de mayo de 2012.
- Distribuido 1382 de 16 de mayo de 2012 de la Comisión de Industria, Energía, Comercio y Servicios de la Cámara de Senadores.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de 17 de abril de 2012.
- Versión Taquigráfica número 990 de 10 de abril de 2012 de la Comisión de Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas de la Cámara de Representantes.
- Versión Taquigráfica Número 741 de 13 de setiembre de 2011 de la Comisión de Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas de la Cámara de Representantes.
- Distribuido 962 de 17 de agosto de 2011 de la Comisión de Transporte y Obras Públicas de la Cámara de Senadores.
- Distribuido 918 de 3 de agosto de 2011 de la Comisión de Transporte y Obras Públicas de la Cámara de Senadores.
- Distribuido 680 de 13 de abril de 2011 de la Comisión de Transporte y Obras Públicas de la Cámara de Senadores.

- Distribuido 473 de 16 de diciembre de 2010 de la Comisión de Presupuesto, integrada con Hacienda de la Cámara de Senadores.
- Diario de Sesiones de la Comisión Permanente de 10 de febrero de 2009.
- Diario de Sesiones de la Comisión Permanente de 21 de enero de 2009.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de 1 de octubre de 2008.
- Distribuido 2673 de setiembre de 2008.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de 18 de setiembre de 2008.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de 16 y 17 de setiembre de 2008.
- Distribuidos N° 2771/08, 2772/08, 2773/08 de la Comisión Preinvestigadora del Proceso de Asociación de PLUNA con Leadgate INC y Sociedad Aeronáutica Oriental, de 17 de setiembre de 2008.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de 3 de octubre de 2007.
- Copia de antecedentes remitidos por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas a la Asamblea General, relativos a contratos celebrados por dicho Ministerio, el Ministerio de Economía y Finanzas y PLUNA Ente Autónomo con PLUNA S.A., y Leadgate Investment Corp, adjuntando informe emitido por PLUNA Ente Autónomo de que la referida contratación fuera observada por el Tribunal de Cuentas. Carpeta N.º 146/2007. Asamblea General.
- Nota del Ex-Ministro de Transporte y Obras Públicas Víctor Rossi, remitiendo la totalidad de los antecedentes relativos a los contratos celebrados por los Ministerios de Transporte y Obras Públicas y de Pluna Ente Autónomo con PLUNA S.A. y Leadgate Investment Corp.
- Acuerdo para la suscripción de acciones de PLUNA S.A. del 12 de febrero de 2007, Parte 1 Tomo I.
- Acuerdo para suscripción de acciones de PLUNA S.A., del 12 de febrero de 2007, Parte 1 Tomo II.
- Acuerdo para suscripción de acciones de PLUNA S.A., del 12 de febrero de 2007, Parte 2.
- Diario de Sesiones de la Comisión Permanente de 5 de febrero de 2007.
- Diario de Sesiones de la Comisión Permanente de 30 de enero de 2007.

- Diario de Sesiones de la Comisión Permanente de 10 de enero de 2007.
 - Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de 6 de julio de 2004.
 - Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de 15 de junio de 2004.
 - Diario de Sesiones de la Comisión Permanente de 7 de febrero de 1995.
 - Diario de Sesiones de la Comisión Permanente de 10 de noviembre de 1994.
 - Diario de Sesiones de la Comisión Permanente de 3 de noviembre de 1994.
 - Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de 5 de octubre de 1994.
 - Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de 4 y 5 de enero de 1994.
 - Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de 30 de diciembre de 1993.
- Informe original de la Comisión Preinvestigadora.

IV.- PRECISIÓN PREVIA

La Cámara de Senadores remite antecedentes relacionados con la actuación y gestión de la Asociación Pluna Ente Autónomo con Varig, y Pluna Ente Autónomo con Leadgate y Sociedad Aeronáutica Oriental en el período comprendido entre 1993 y 2012.

Por su parte, la remisión de los antecedentes a la JUTEP se fundamenta en la competencia del Organismo y tiene como objeto el asesoramiento respecto de la aplicación de normas de conducta para la función pública durante la mencionada gestión.

Corresponde destacar que el análisis se efectuará hasta la fecha en que se han remitido los antecedentes a la JUTEP, esto es, hasta el 26 de julio de 2012.

A continuación se hará referencia a la competencia de cada organismo actuante en lo que refiere a la gestión y control de la Sociedad privada que es objeto de la consulta, se indicarán los antecedentes particulares de cada período de asociación, y por último teniendo presente el marco teórico y normativo, se analizarán hechos puntuales que se produjeron en el período y que son relatados en las sesiones parlamentarias.

Este último aspecto, resulta fundamental para las conclusiones de nuestro informe. En efecto, los elementos con que cuenta la JUTEP para cumplir su cometido, surgen de exposiciones de los señores legisladores, como asimismo exposiciones

de los señores ministros y de sus asesores, lo que en derecho se conoce como “testigos de dichos”.

V.- COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS

El artículo 7 del Decreto N.º 574/974 de 12 de julio de 1974, establece como competencia del MTOP la siguiente:

- a) la política nacional en la materia,
- b) las cuestiones atinentes al transporte y lo que se relacione con ello en materia atribuida a otros Ministerios,
- c) régimen, desarrollo, coordinación y contralor del transporte en todas sus formas y vías;
- d) tarifas de los servicios de transporte interdepartamentales e internacionales de pasajeros y de carga; y
- e) servicios de registro de todo tipo de vehículos de transporte.

VI.- COMPETENCIA DE PLUNA ENTE AUTÓNOMO

De acuerdo con lo previsto por el artículo 3 de la Ley N.º 11740 de 12 de noviembre de 1951, en la redacción dada por el artículo 6 de la Ley N.º 16211 de 7 de octubre de 1991, son cometidos de PLUNA, el explotar directa o indirectamente, en este último caso con autorización del Poder Ejecutivo, las líneas aéreas de transporte de pasajeros, correo y carga que fueren aprobadas por el Poder Ejecutivo.

Asimismo, como accionista de PLUNA S.A., tiene los derechos y obligaciones previstas en la Ley N.º 16060.

Corresponde destacar que la competencia atribuida al Ente Autónomo implica, en los casos de asociaciones público privadas, el deber de controlar la gestión de la Sociedad Privada, ya sea a través de sus representantes en el directorio de la empresa, o directamente en virtud de los cometidos expresamente atribuidos, dado que se encuentra explotando indirectamente la correspondiente línea aérea.

DIRECTORES ESTATALES EN PLUNA S.A.

En lo que refiere al marco de actuación de los directores estatales en PLUNA S.A., el artículo 748 de la Ley N.º 16736 de 5 de enero de 1996 establece: “Los

miembros de directorios de sociedades anónimas que representen al Estado, a un Ente Autónomo o a un Servicio Descentralizado, serán reputados funcionarios públicos, a los efectos de la responsabilidad civil o tributaria resultante del ejercicio de sus cargos, aplicándoseles al efecto lo establecido en los artículos 24 y 25 de la Constitución de la República. El Estado, Ente Autónomo o Servicio Descentralizado que, en su caso representen, será responsable frente a la sociedad anónima, a los accionistas y ante los terceros, incluida la administración tributaria, por las obligaciones que derivasen de la gestión o de los actos de sus representantes en el Directorio de la sociedad anónima, y éstos solamente responderán en caso de haber obrado con culpa grave o dolo. La retribución de tales representantes así como toda otra que la persona de derecho público entendiere necesaria para ejercer tareas en la sociedad anónima por su cuenta e interés, será fijada y cancelada por la entidad pública que representan y no podrán recibir retribución alguna de parte de la sociedad en la que ejercen la representación, incluidos viáticos, dietas o cualquier otro concepto.”

El artículo 21 literal C del Decreto N.º 722/991 de 30 de diciembre de 1991 establece que los representantes del Estado en el Directorio de la sociedad de economía mixta se regirán por las mismas normas que los directores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

Por su parte, el Estatuto de PLUNA S.A., establece en su artículo 17 que los directores electos por los accionistas de la Serie A se regirán por las mismas normas que los Directores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

Por lo tanto, a dichos directores también le son aplicables la normas de conducta en la función pública.

VII.- REFERENCIA GENERAL A CADA PERIODO

VII.1) PLUNA - VARIG (1995-2005)

Con fecha 27 de junio de 1995, se firmó contrato entre Pluna Ente Autónomo y el Pluriconsorcio de Aeronavegación, conformándose PLUNA S.A., sociedad privada con participación estatal en 49 % de las acciones. Esto se produjo en aplicación de la Ley N.º 16211 de 7 de octubre de 1991 que facultó a PLUNA Ente Autónomo, con autorización del Poder Ejecutivo, a asociarse con capitales privados, pudiendo aportar la parte de su patrimonio que sea necesaria y conveniente.

De acuerdo con lo señalado por el ex-Presidente de Pluna Bouzas¹⁶, “*en oportunidad de firmarse el contrato entre PLUNA. Ente Autónomo y el Pluriconsorcio de*

.....

16 Diario de Sesiones de la Comisión Permanente del 10 de febrero de 2009 N.º 33 T. 22.

Aeronavegación, la primera aportó activos por valor de USD 17:267.680, suma que equivalió al 95 % del capital inicial de PLUNA S.A., mientras que los inversores privados aportaron USD 908.825, suma que suponía el 5 % del capital inicial. Luego mediante el pago de USD 2:000.000 por parte de los inversores privados, PLUNA Ente Autónomo cedió parte de sus acciones, quedando el capital accionario de la nueva sociedad repartido de manera tal que PLUNA Ente Autónomo detentaba el 49% y los inversores privados tenían el 51 %”.

En el año 2005, luego de sucesivos estados con causal de disolución de la Sociedad que fueron subsanados con reintegros de capital por las partes, el socio privado VARIG se retira de la sociedad, quedando el 100 % de las acciones en manos del Estado.

VII.2) PLUNA - LEADGATE y Sociedad Aeronáutica Oriental (SAO). (2007-2012)

Con fecha 12 de febrero de 2007 se celebró contrato de suscripción de acciones entre PLUNA S.A., PLUNA Ente Autónomo, el Estado Uruguayo representado por el Ministro de Economía y Finanzas y el Subsecretario del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, y Leadgate Investment Corp.

Por su parte, con fecha 13 de junio de 2007 se firmó entre las partes, el contrato “Ajuste para el cierre de transacción”.

Previo a la selección del socio privado, surge de los antecedentes remitidos, que se contrató a la empresa FICUS Capital, a los efectos que obrara como “broker”, consiguiendo un socio privado para la sociedad anónima PLUNA S.A.

De acuerdo con lo expresado en el contrato de suscripción de acciones de 12 de febrero de 2007, PLUNA S.A., efectuó una búsqueda de potenciales socios estratégicos que estuviesen dispuestos a suscribir una participación en el capital accionario de PLUNA S.A., a cuyos efectos se contrató a la firma Ficus Capital. Según relata el Señor Senador Moreira en la 17 Sesión Extraordinaria de 29 de mayo de 2012, la contratación de FICUS se resolvió por Acta N.º 171 de PLUNA S.A., de 21 de febrero de 2006, y por Acta N.º 172 de 13 de marzo de 2006.

De acuerdo con lo señalado por el Ex-Ministro de Transporte y Obras Públicas Victor Rossi¹⁷ los honorarios de FICUS se incluyeron en el tope de USD 400.000 como costes de asesores y gastos de representantes y asesores, previsto en la cláusula 22 del acuerdo de suscripción de acciones.

.....
17 Idem Llamada 4.

Una vez efectuada la contratación de FICUS CAPITAL, se indica que el procedimiento seguido para la asociación fue la negociación con privados, entre ellos GOL, TAM, AVIANCA, AIREUROPA, VIRGIN, AIRWAYS.

El procedimiento de asociación fue observado por el Tribunal de Cuentas en Sesión de fecha 5 de setiembre de 2007

Dicha observación fue controvertida por el MTOP y el Tribunal de Cuentas con fecha 13 de setiembre de 2007 remite a la Asamblea General las consideraciones del Ministerio y de Pluna Ente Autónomo respecto de la observación formulada.

Con fecha 4 de junio de 2010, Sociedad Aeronáutica Oriental adquiere la totalidad de las acciones de la Serie B convirtiéndose en el único accionista privado, por el 75 % de las acciones.

Por último, en lo que refiere al período de antecedentes remitido, se inicia el proceso concursal de PLUNA S.A., el cual es resumido por el Senador Martínez en su informe a la Cámara¹⁸ : *“Ante una situación objetiva de quiebra por el estado patrimonial de la empresa, el Estado planteó la capitalización. El socio privado declaró no estar en condiciones y, al no tener instrumento habilitante por parte del Estado para mantener la aerolínea en funcionamiento, se decidió proceder a la suspensión de los vuelos, con el posterior llamado a concurso de la empresa PLUNA S.A... Las acciones fueron puestas en un fideicomiso por parte del socio mayoritario y, a partir de ahí, se intentó mantener la operativa durante un período, hasta que llegó un momento en que los recursos de caja de que disponía la empresa solo daban para cumplir con las obligaciones salariales y nada más; es decir que no se podían abordar los restantes costos operativos: combustibles, proveedores, etc. Ante esta situación se decretó el cierre, la suspensión de los vuelos y el posterior llamado a concurso”*.

En virtud de lo expuesto, con fecha 12 de julio de 2012 el Senado aprobó el proyecto de ley concursal respecto de PLUNA S.A.; Ley N.º 18931 publicada el 23 de julio de 2012.

.....
18 Diario de Sesiones de 12 de julio de 2012.

VIII.- CONSIDERACIONES A FORMULAR

VIII.1) Marco teórico y normativo:

La Ley N.º 17060 y el Decreto N.º 30/003 recogen principios de conducta ya reconocidos por nuestra Carta Magna y por instrumentos internacionales¹⁹, y a su vez, regulan prohibiciones para los funcionarios en su actuar administrativo.

Tal como señala el Dr. Mariano Brito, el Estado es un ser instrumental al bien común, y dentro de la Administración Pública se encuentran los funcionarios públicos, considerados éstos como “*servidores públicos*”, debiéndose tener presente que “*La ética aplicada a la función pública tiene su eje central en la idea de servicio*”.²⁰

En este sentido, el Dr. Rodríguez Arana expresa lo siguiente: “*ética pues, como ciencia de la actuación de los funcionarios orientados al servicio público, al servicio de los ciudadanos. En una palabra, la Ética de la función pública es la ciencia del servicio público*”

“*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*”.²¹

Por consiguiente, el funcionario público debe adecuar su conducta a determinados principios, teniendo en cuenta las prohibiciones establecidas, a los efectos de orientar su actuación hacia el fin público.

En lo que refiere al ámbito orgánico de aplicación, la Ley N.º 17060 en su artículo 1º y el Decreto N.º 30/003, en su artículo 3, establecen que serán aplicables a los funcionarios públicos del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Gobiernos Departamentales, Ente Autónomos y Servicios Descentralizados, y en general, todos los organismos, servicios o entidades estatales, así como las personas públicas no estatales.

19 Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita en Caracas el 29/3/1996. Ratificada por Uruguay por Ley N.º 17008.

20 Rodríguez Arana, Jaime. “Sobre ética pública en la Administración Pública”, Publicado en ADA Tomo IX, Pág. 59.

21 Rodríguez Arana, Jaime. Ob. Cit. Pág. 59.

Se considera funcionario público, a los efectos de la aplicación de las normas de conducta, a toda persona que, cualquiera sea la forma de vinculación con la entidad respectiva, desempeñe función pública, a título oneroso o gratuito, permanente o temporario, de carácter legislativo, administrativo o judicial, en la Administración Central, o en un Ente Autónomo, en un Servicio Descentralizado, en un Gobierno Departamental o en una persona pública no estatal (artículo 2 de la Ley N.º 17060 y del Decreto N.º 30/003)

En lo que refiere a los directores estatales en PLUNA S.A., se encuentra la remisión efectuada por el artículo 21 literal C del Decreto N.º 722/991 de 30 de diciembre de 1991, que establece que los representantes del Estado en el Directorio de la sociedad de economía mixta se registrarán por las mismas normas que los directores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, por lo que siendo éstos últimos funcionarios públicos, serán aplicables estas normas de conducta a los primeros.

Los principios²² de conducta a ser considerados en el caso a estudio son los siguientes:

a) Interés público: El artículo 20 de la Ley N.º 17060, preceptúa: “el interés público se expresa en la satisfacción de necesidades colectivas de manera regular y continua, en la buena fe en el ejercicio del poder, en la imparcialidad de las decisiones adoptadas, en el desempeño de las atribuciones y obligaciones funcionales, en la rectitud de su ejercicio y en la idónea administración de los recursos públicos”.

El artículo 9 del Decreto N.º 30/003 se remite en forma expresa a tal concepto, agregando que la satisfacción de necesidades colectivas debe ser compatible con la protección de los derechos individuales, los inherentes a la personalidad humana o los que se deriven de la forma rePública de gobierno (artículos 7 y 72 Constitución de la República).

b) Probidad: Por otra parte, el artículo 20 de la Ley N.º 17060 dispone que los funcionarios públicos deberán observar una conducta funcional honesta en el desempeño de su cargo con preeminencia del interés público sobre cualquier otro, concepto que es reafirmado en el artículo 11 del Decreto N.º 30/003.

De esta forma, el funcionario 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. No solo hay que ser sino también parecerlo.

.....
22 Es menester destacar que los principios constituyen vigas que sustentan el ordenamiento, adquiriendo la nota de generalidad, al no estar referidos a ninguna situación en abstracto. Por otra parte, debe tenerse presente que los principios se encuentran dentro del concepto de regla de derecho, lo que ha sido reconocido normativamente en nuestro ordenamiento jurídico (Art. 23 Lit. A) del Decreto-Ley N.º 15524)

El artículo 22 de la Ley N.º 17060 establece un elenco de conductas contrarias a la probidad, las que son reproducidas en el artículo 12 del Decreto N.º 30/003.

c) Imparcialidad: De conformidad con lo dispuesto por los artículos 21 de la Ley N.º 17.060 y artículos 16 y 17 del Decreto N.º 30/003, el funcionario público debe ejercer sus atribuciones con imparcialidad.

La imparcialidad constituye un principio del procedimiento administrativo. El Decreto N.º 500/991 en sus artículos 2 Numeral 1, y 3 (este último, en redacción conferida por el Decreto N.º 420/007), enuncia el principio y refiere a los institutos de recusación y excusación, pilares para que la imparcialidad sea efectiva en la práctica. Así, *“los funcionarios que inspiren fundadas razones de parcialidad deben excusarse y pueden ser recusados”*²³

En virtud del principio de imparcialidad, el funcionario deberá conferir igualdad de tratamiento en igualdad de situaciones a los demás agentes de la Administración y todas las personas a que refiera su actividad pública, actuando con neutralidad.

d) Transparencia: Tanto las Convenciones internacionales, como la Ley Anticorrupción y el Decreto N.º 30/003, hacen especial hincapié en la transparencia, la que se erige como elemento indispensable en el obrar administrativo. El artículo 18 del Decreto citado establece el deber del funcionario público de proceder con transparencia en el ejercicio de su función.

Este principio ha cobrado una trascendencia significativa en los últimos tiempos. En efecto: de la plena vigencia del principio de publicidad imperante en el obrar administrativo, se ha avanzado hacia la transparencia, como verdadero pilar en un Estado de Derecho. Dicho principio implica que el actuar de la Administración se deje ver como a través de un cristal.²⁴ Constituye una extensión del principio de publicidad referido, el cual supone una posición activa de la Administración, siendo que la transparencia se enfoca en permitir que el poder público y su accionar se encuentren a la vista de todos, sin velos ni secretos, en una situación tanto pasiva como activa: no solo mostrar sino también dejar ver qué es lo que se está haciendo y cómo se está realizando.

Incluso se ha considerado que el principio de transparencia es de raigambre constitucional, en virtud de lo dispuesto por los artículos 82 y 72 de la Constitución Nacional. Debe tenerse presente que existen múltiples manifestaciones normativas de recepción de este principio en nuestro ordenamiento. Ejemplos de ello

23 Flores Dapkevicius, Ruben. “Derecho Penal Administrativo”, 3ª Edición, Montevideo, Ed. AMF Pág. 23.

24 Delpiazzi, Carlos E. “Transparencia en la contratación administrativa”, en “Liber Amicorum Discipulorumque José Aníbal Cagnoni”, fcu, 1ª Ed., Abril 2005.

lo constituyen la Ley N.º 18.331 (conocida como ley de “*habeas data*”), o la Ley N.º 18381 (ley de acceso a la información pública, la que también ha sido llamada “*ley de habeas info*”).

e) Eficacia y eficiencia:

El artículo 19 del Decreto N.º 30/003 establece que los funcionarios públicos utilizarán medios idóneos para el logro del fin de interés público a su cargo, procurando alcanzar la máxima eficiencia en su actuación.

f) Eficiencia en la contratación:

El artículo 5 de la Ley N.º 17060 y el artículo 20 del Decreto N.º 30/003, establece la obligación de respeto del funcionario a los procedimientos de contratación vigentes, debiendo adecuar su actuación, entre otros, a los principios igualdad de los oferentes, concurrencia en todos los procedimientos competitivos para el llamado y la selección de ofertas, los cuales también se encuentran consagrados por el TOCAF y el Decreto N.º 500/991.

g) Buena administración financiera:

El artículo 23 del Decreto N.º 30/003 dispone que todos los funcionarios públicos con funciones vinculadas a la gestión del patrimonio del Estado o de las personas públicas no estatales deberán ajustarse 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 señala el Profesor Giorgi, “*Hay buena administración en la adecuada elección de los medios y de la oportunidad de ejercicio de las competencias, con relación al fin específico que se quiere satisfacer. El concepto de buena administración no representa un término medio entre la mala y la óptima administración pues tal criterio es inadmisibles en el derecho público. Buena administración significa perseguir los fines objeto de la función pública, del modo más idóneo y más conveniente. Esto es, la actividad debe cumplirse en la forma más oportuna y más adecuada para la obtención de aquellos fines. La naturaleza pública de la función administrativa no consiente una concepción media.*

El criterio del bonus pater familias, del hombre común o normal, con sus virtudes y debilidades, no cabe en las relaciones de derecho público.”²⁵

.....
25 Giorgi, Héctor. “El mérito y la validez del acto administrativo. El concepto de buena administración en la Constitución Uruguaya”, Publicado en “Escritos Jurídicos”, FCU, Montevideo, Año 1976, Págs. 91 y siguientes.

Por otra parte, la regla de la buena administración es una regla de derecho, es decir, que su contravención implica una ilegitimidad, en este sentido, el Profesor Cassinelli Muñoz señala que *“La inclusión, aparentemente superabundante, de la desviación de poder en el artículo 309 y de la buena administración en el artículo 311, valen como consagración expresa, a nivel constitucional, de una regla de Derecho que se impone siempre a la Administración, por efecto de dichas menciones, y es la de que las autoridades administrativas deben siempre ejercer sus potestades con el designio de perseguir el interés del servicio. La crítica de que la mención de la desviación de poder en el artículo 309 o la de la buena administración en el artículo 311 sería redundante, porque también la regla de que debe perseguirse el interés del servicio es una regla de Derecho, olvida que ello es así precisamente porque existen esas menciones en la Constitución; son las menciones las que transforman tales reglas, de reglas de buena administración en reglas de Derecho”*²⁶

Por su parte, el Capítulo 3º del Decreto N.º 30/003 establece un elenco de prohibiciones, a saber:

1. Contrataciones (Art. 25)
2. Intervención por razones de parentesco (Art. 26)
3. Relaciones con la actividad controlada (Art. 27)
4. Relaciones con la actividad vinculada (Art. 28)
5. Recibir regalos y otros beneficios (Arts. 31 - 32)
6. Comunicaciones telefónicas y uso de teléfonos celulares (Art. 33)
7. Uso indebido de fondos (Art. 34)
8. Revistar en la misma oficina por razones de parentesco (Art. 35)
9. Uso indebido de bienes públicos (Art. 36)
10. Proselitismo (Art. 37).

Es en este marco que en lo subsiguiente se analizarán determinados puntos de los correspondientes períodos de asociación señalados, teniendo presente que el estudio no agota todas las circunstancias del período, sino que se enfoca en lo que surge de los antecedentes remitidos. Cabe realizar esta aclaración, puesto que la mayoría de los hechos reseñados provienen de las declaraciones de los legisladores

.....
26 Cassinelli Muñoz, Horacio. “El interés legítimo como situación jurídica garantida en la Constitución uruguaya”, Publicado en “Perspectivas del Derecho Público de la Segunda mitad del Siglo xx, Instituto de Estudios de Administración Local”, Madrid (España), Año 1969, Tomo III, Pág. 299.

no encontrándose en el expediente, la prueba acreditante. Es por ello que el presente informe en algunos casos hará referencia a la “posible” contravención de las normas de conducta, dado que se carece de otros elementos para realizar afirmaciones más categóricas. En los casos en que sí se cuente con tales elementos, se expondrán las contravenciones a las normas de conducta.

IX.- ASOCIACIÓN PLUNA - VARIG (1995 – 2005)

En este punto, y respecto de la normativa aplicable, corresponde señalar que la Ley N.º 17060 es de fecha 23 de diciembre de 1998, esto es, con posterioridad a parte del período de Asociación PLUNA - VARIG, por lo que para dicho período no serían de aplicación sus disposiciones concretas. Igual señalamiento se debe realizar respecto del Decreto N.º 30/003 de 23 de enero de 2003.

No obstante ello, corresponde señalar que para los señalados períodos igualmente son de aplicación normas que refieren a la ética pública, como ser, los artículos constitucionales 54, 59, 72, 82, 309 y 311, las normas del TOCAF sobre concurrencia, transparencia, interés público e incompatibilidades (artículo 149), y el Decreto N.º 500/91 que en su artículo 2 enuncia diversos principios que atañen a la ética pública (imparcialidad, legalidad objetiva, debido procedimiento, eficacia, verdad material)

Por otra parte, se puede indicar que las discusiones parlamentarias remitidas, se relacionan con la existencia eventual de una falta de control o mala administración financiera por parte de los organismos del Estado competentes, Poder Ejecutivo, MTOP y PLUNA Ente Autónomo, que de comprobarse, pueden configurar conductas que contravienen los principios de transparencia y buena administración financiera.

En este sentido, el Ex-Presidente de PLUNA, Señor Bouzas²⁷, expresa, que en el período comprendido entre 1995 y 2005 la empresa cayó en situación de quiebra en tres oportunidades firmándose sucesivos convenios de recomposición de capital.

Refiriéndose a la segunda de las situaciones de disolución, ejercicio 2000-2001, expresa: *“después de muchas negociaciones que duraron tres años -no 113 días-, el 21 de noviembre de 2001, se acuerda un documento suscripto por el Directorio de PLUNA Ente Autónomo (...) y el representante de VARIG. El mismo constituye la culminación de una serie de negociaciones realizadas por iniciativa del Directorio de PLUNA Ente Autónomo, atento a la situación de quiebra que por segunda vez afrontaba la sociedad, en vísperas del balance correspondiente al Ejercicio julio del año 2000*

27 Diario de Sesiones de la Comisión Permanente N33 T. 22

a 30 de junio de 2001”. Señala Bouzas que por acta del Directorio de PLUNA Ente Autónomo N.º 824 de 7 de agosto de 2001, se indica en su núcleo principal que “las partes aconsejan que se proceda a recomponer el patrimonio de PLUNA S.A., mediante el reintegro de capital por hasta la suma de USD 29:222.242. A esos efectos, PLUNA Ente autónomo aportaría los créditos de los cuales el Banco de Seguros del Estado y la Dirección General de Infraestructura Aeronáutica son titulares respecto de PLUNA S.A., por un monto de USD 14:611.121. En ese caso, VARIG aportaría parte de los créditos de que era titular respecto de PLUNA S.A.”

“La instrumentación de los aportes correspondientes al Estado se realizó mediante dos Resoluciones del Presidente de la República (...) Con fecha 14 de marzo de 2002 se autorizó a la Dirección General de Infraestructura Aeronáutica del Ministerio de Defensa Nacional, a declarar cancelados los créditos de los que era titular respecto de PLUNA S.A., por obligaciones devengadas antes del 27 de junio de 1995 por un monto de USD 5:627.296, todo ello condicionado a que Varig cancelara créditos contra PLUNA S.A., por un importe equivalente” (...), “Luego, con fecha 31 de diciembre del año 2003 -aclaro que continuamos hablando de aquel balance- el Presidente de la República autorizó al Estado, Poder Ejecutivo a entregar a PLUNA S.A., créditos de los que era titular respecto de la deuda que esa empresa mantiene con el Banco de Seguros del Estado por la suma de USD 9:165.203,65 a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el memorando de entendimiento acordado entre PLUNA Ente Autónomo y VARIG S.A., con fecha 21 de noviembre de 2001 y proceder a la recomposición patrimonial de PLUNA S.A.; habían transcurrido más de dos años. En la misma fecha el Presidente de la República resolvió autorizar al Estado Poder Ejecutivo a enajenar al Banco de Seguros del Estado la nuda propiedad de los siguientes bienes inmuebles y, a continuación, se detallan los padrones de la ciudad de Piriápolis, en el Departamento de Maldonado, donde está instalado el Argentino Hotel. Esta Resolución fue firmada por el ex Presidente, doctor Jorge Batlle y los Ex-Ministros Isaac Alfie, de Economía y Finanzas, Lucio Cáceres, de Transporte y Obras Públicas, y Pedro Bordaberry, de Turismo”.

“Vale anotar que la utilización de la nuda propiedad del Argentino Hotel de Piriápolis para cancelar deudas de PLUNA S.A., se originó en la antedicha Resolución del Ex Presidente Jorge Batlle”

Por su parte, el Ex Ministro de Transporte y Obras Públicas, Señor Victor Rossi, señalaba lo siguiente en la 37.º Sesión Ordinaria de 3 de octubre de 2007:

“PLUNA S.A., durante esos diez años, se había convertido en una empresa casi satélite y dependiente de VARIG en múltiples aspectos. En tal sentido, podemos señalar que el mantenimiento de las aeronaves se efectuaba en una subsidiaria del grupo VARIG, VEM, que realizaba los trabajos y proveía los repuestos y componentes. VARIG a esa altura carecía de disponibilidad en sus talleres y de acceso a repuestos, incluso para sí mismo, y eso complicaba el mantenimiento de las aeronaves de PLUNA S.A.,

causando demoras, con todos los costos asociados que ello implica. La red de comercialización de PLUNA en el exterior estaba en manos de VARIG. El sistema de fidelización de los clientes era de VARIG. La flota de PLUNA S.A. que había seleccionado VARIG como responsable de la gestión, con el consentimiento de los representantes estatales de administraciones anteriores, era totalmente inadecuada. En siete aviones había cinco modelos diferentes. Esto implicaba una gran ineficiencia. Los costos de formación de pilotos y mecánicos se multiplicaban, existía una gran dificultad para armar la red de vuelos, ya que las aeronaves no tenían la misma capacidad y, por ejemplo, para vuelos regionales iban del entorno de los 40 a los 150 pasajeros. Ello estaba agravado por la falta de disponibilidad de repuestos. Los aviones Boeing 757 y 767 y ATR 42 se habían arrendado sin disponer la empresa de repuestos para los mismos. Ante la mínima falla, incluso de repuestos de bajo costo, las aeronaves quedaban en tierra varios días esperando los repuestos, pero además, ante el atraso en los pagos con los proveedores, la empresa tenía serias dificultades de acceso al crédito con los mismos y, por ende, del acceso a los repuestos y componentes. El ejercicio que estaba en curso ya venía anunciando fuertes pérdidas durante el mismo gerenciamiento de VARIG y ya era claro que la empresa entraría, por tercera vez en los diez años, en una situación jurídica de quiebra técnica por pérdidas patrimoniales que reducían su patrimonio por debajo del 25% e, incluso, como aquí vimos hace unos meses, el capital se volvería negativo. Pero esto no era una mera casualidad, sino que era una situación causada por los diez años de gestión de la sociedad de economía mixta, durante los cuales, además de los problemas generales de la industria aeronáutica como el descenso del tráfico luego del 11 de setiembre del 2001 y el alza del precio del petróleo, la empresa padeció un mal gerenciamiento de VARIG y, en general, salvo algunas excepciones, la falta de control adecuado por parte del accionista estatal PLUNA Ente Autónomo. Este Ente, en general, durante los diez años de la privatización no ejerció las facultades de control e incidencia de las decisiones de dirección clave que poseía en base a las normas regulatorias de la privatización, Decreto N.º 722/991 del pliego de la privatización y del mismo estatuto de PLUNA S.A.

Entre una gran lista de irregularidades y problemas, es del caso subrayar algunas situaciones que sin duda incidieron negativamente en medida superlativa en la empresa y contribuyeron a causar la desastrosa situación en que encontramos la empresa. En primer lugar, debe decirse claramente que el pluriconsorcio de aeronavegación que fue el adjudicatario primero de la licitación, que fue cambiando de integración hasta terminar con el predominio casi total de VARIG, incumplió sustancialmente la oferta que presentó en la licitación de privatización. Y ello fue aceptado por el accionista estatal. Entre otros incumplimientos cabe resaltar que no se abrieron las rutas comprometidas en la oferta, por ejemplo, Montevideo-Miami-Nueva York y la extensión de la ruta a Madrid hasta Tel Aviv. Además, se cerraron rutas comprometidas en la oferta y requeridas por el Estado como mínimas obligatorias, como por ejemplo las que conectaban Montevideo-Asunción, Montevideo-Río de Janeiro y Montevideo-Porto Alegre.

La oferta preveía la incorporación de una nueva y adicional aeronave DC 10, que se agregaba a la ya existente y luego la sustitución de ambas por dos aeronaves Boeing 767; nunca se incorporó esta segunda aeronave. Estaba previsto también que al final de los diez años de la privatización se hubieran sustituido las tres aeronaves Boeing 737-200, propiedad de PLUNA S.A., por tres más modernas y de mayor eficiencia, Boeing 737-300; tampoco se cumplió con esto.

El adjudicatario debía también potenciar el taller de mantenimiento de PLUNA, especialmente ciertos trabajos como los relativos a ruedas y frenos, dotándolos de mayor tecnología y prestando servicios, incluso, a la propia VARIG. Además, se declaró que se sostendría la certificación internacional de la Federación de Aviación de los Estados Unidos, para poder prestar servicios a terceras aerolíneas. En lugar de ello, se desmanteló el taller de PLUNA, se dejaron de hacer trabajos importantes y se redujo su personal. Mas no solamente se desmanteló el taller de mantenimiento, sino que todos los repuestos de la flota 737-200 propiedad de PLUNA se enviaron a Brasil para que fueran administrados por VARIG y utilizados por ella en un pool de repuestos que, a su vez, luego fueron remitidos a una subsidiaria de ésta —BETA—, que luego vendió.

Después del primer año de privatización, la empresa cayó en su primera quiebra técnica, causal de disolución, y se debió capitalizar la misma. VARIG aportó créditos que tenía contra la sociedad y PLUNA Ente, para mantener su porcentaje accionario, debió endeudarse con VARIG, deuda que nunca se pagó y que recién se pudo dejar sin efecto en esta Administración, cuando se acordó y se transó la salida de VARIG en momentos en que, entre capital e intereses, se superaban los US\$ 5:000.000. Luego de esa primera quiebra -que ya configuraba un claro incumplimiento del contrato de privatización por la falta de inversiones y por no contemplar el plan de desarrollo- el Estado admitió renegociar el plan en base al que se había privatizado PLUNA y permitió al adjudicatario apartarse del mismo, creándose un plan operativo de transición, que luego también se incumplió. Todo esto transcurrió sin que se adoptara ninguna sanción o medida habilitada por el pliego”

Lo expresado anteriormente implica, de comprobarse, el incumplimiento del principio de buena administración, que tiene raigambre en el artículo 311 de la Constitución, y de eficacia y eficiencia (artículo 19 del Decreto N.º 30/003), y que en este caso, alcanza tanto a los Directores estatales en PLUNA S.A., los directores de PLUNA Ente Autónomo, y al Poder Ejecutivo (Presidente y Ministro correspondiente) y al Ministro de Transporte, que actuaron en el período y que no hayan utilizado los mecanismos de control y oposición correspondientes.

Se detallan hechos que suponen una falta de control por parte de los organismos actuantes. En el caso de Pluna Ente Autónomo, no surge el ejercicio de los derechos que confiere la Ley N.º 16060 a los accionistas. Por su parte, se debe acreditar si se cumplió el cometido del Ministerio de Transporte y Obras Públicas en cuanto la obligación de controlar todo lo referido a la materia de transporte

(Decreto N.º 574/74). Asimismo, el Poder Ejecutivo, en caso de estar acreditadas las irregularidades, pudo haber aplicado el artículo 197 de la Constitución que establece en el capítulo correspondiente a Entes Autónomos y Servicios Descentralizados: “Cuando el Poder Ejecutivo considere inconveniente o ilegal la gestión o los actos de los Directorios o Directores Generales, podrá hacerles las observaciones que crea pertinentes, así como disponer la suspensión de los actos observados”

Convenio de 1996:

El ex Presidente de Pluna Bouzas²⁸, hace referencia al Convenio de 1996 firmado entre el Estado y Varig:

“A los efectos de las operaciones corrientes, Pluna Ente Autónomo y Varig, se comprometieron a gestionar un crédito de USD 6:000.000 aceptando Pluna Ente Autónomo que se produjera una primera hipoteca sobre las aeronaves BOENIG 737-200. Luego se autorizó una segunda hipoteca sobre los aviones para garantizar las obligaciones pendientes en el BSE y hubo una tercera hipoteca, para garantizar las obligaciones pendientes con la DINACIA. En dicho convenio se establece que será de exclusiva competencia de VARIG S.A., la gestión operativa, comercial y financiera de la empresa”

Al respecto, para el caso que se haya dispuesto la exclusiva competencia del socio mayoritario, como quedara dicho precedentemente, el Directorio del Ente actuante habría desvirtuado lo previsto en el Estatuto de la Sociedad Anónima en contravención al principio de buena administración (Artículo 311 de la Constitución).

VIII.3) ASOCIACIÓN PLUNA- LEADGATE y SAO (27 de febrero 2007 – 1.º de julio 2012)

A continuación, se resaltarán ciertos aspectos de la presente asociación y la aplicación correspondiente de la normativa sobre conducta en la función pública.

I) Selección de la empresa FICUS CAPITAL como “broker” y procedimiento de selección de LEADGATE:

Surge de los antecedentes remitidos, que en el año 2006 se contrató a la empresa FICUS Capital a los efectos de que a PLUNA S.A., ingresara un socio privado. Sin perjuicio de que en declaraciones del ex Ministro Rossi, se señalara que los honorarios de esta empresa se incluían en el tope de USD 400.000 previsto para costos

.....
28 Idem llamada 15.

de representación y asesoramiento que pudieran cargarse a PLUNA S.A. De la documentación remitida no surge cual fue el monto definitivo que se le abonó, tampoco surge el contrato suscrito y su alcance.

No obstante se ha indicado por parte del Ex-ministro Rossi y del ex-Presidente de PLUNA Ente Autónomo Bouzas, que la contratación la realizó la sociedad privada PLUNA S.A., —por lo que en principio no se le podría aplicar las normas de procedimiento establecidas en el TOCAF—, corresponde señalar que a los directores estatales en PLUNA S.A., se les aplica la normativa prevista para los directores de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (artículos 21 literal C del Decreto N.º 722/991 de 20 de diciembre de 1991 y 17 del Estatuto), por lo que a sus actuaciones también le son aplicables la Ley N.º 17060 y el Decreto N.º 30/003.

En función de ello, teniendo presente lo previsto por el artículo 20 del Decreto N.º 30/003, pero careciendo de documentación al respecto, además de la falta de información sobre el fundamento y origen de su adjudicación, el monto de sus honorarios y el alcance de su contratación, podría haberse violado el principio de concurrencia e igualdad de los oferentes para el llamado y selección de ofertas, lo que implicaría la vulneración del principio de transparencia (artículos 7 de la Ley N.º 17060 y 18 del Decreto N.º 30/003), por parte de los Directores estatales en la sociedad que hayan actuado favorablemente a tal operación o que no se hayan opuesto.

Estas decisiones del Directorio de PLUNA S.A., con el consentimiento o la no oposición del Directorio de Pluna Ente Autónomo, fueron en definitiva aprobadas por Decreto del Poder Ejecutivo N.º 259/007 de 23 de julio de 2007 suscrito por el Presidente de la República y los Ministros de Economía y Finanzas y de Transporte y Obras Públicas, que aprueba la contratación con LEAFGATE. En resumen, la actuación que infringiría los mencionados principios, también alcanza al Directorio de PLUNA Ente, al Presidente de la República y a los Ministros de Economía y Finanzas y de Transporte y Obras Públicas que habrían aprobado el procedimiento en la forma expresada.

Por otra parte, respecto del procedimiento efectuado para la selección de Leadgate S.A., el mismo habría carecido de reglas claras respecto de los requisitos que tendrían que cumplir los oferentes, no surgiendo que se hayan respetado o no los principios de concurrencia y transparencia antes referidos. La búsqueda de un socio fue encomendada a un operador privado (FICUS Capital), sin que surja la existencia de algún tipo de control sobre ello. Asimismo, sin perjuicio de que se hace referencia a otros posibles interesados, nunca se detallan ni se exhiben las características de estas ofertas.

Si bien en este caso se trata de una Sociedad Anónima que efectúa la selección, no debe escapar al análisis que por medio de dicha sociedad actuó el Estado,

representado por sus directores en la Sociedad, pero además con participación en el capital accionario y con la posterior aprobación del Poder Ejecutivo. Asimismo, existió un gasto que consistió en el aporte de capital para la continuación de la sociedad.

Por lo tanto al carecer de prueba documental, tanto el procedimiento o su falta, podría contravenir los principios legales antes referidos y aplicables a las personas integrantes de los órganos mencionados que hayan aprobado el procedimiento (directorio de PLUNA S.A., de PLUNA Ente Autónomo, Presidente de la República y los Ministros de Economía y Finanzas y de Transporte y Obras Públicas).

II) Convenio de accionistas de 23 de diciembre de 2008

Con posterioridad al inicio de la gestión de LEADGATE como socio mayoritario, ante el incumplimiento del Plan de Negocios inicialmente presentado por parte del Socio privado (fundamentalmente el cierre de la ruta a Madrid), PLUNA Ente Autónomo, resolvió iniciar el mecanismo de la conciliación previsto en el artículo 27.2 del contrato de suscripción de acciones, luego del cual, se celebró el convenio de accionistas de 23 de diciembre de 2008, que establecía, según señala el Senador Moreira²⁹ reiterado por el ex Presidente de PLUNA Ente Autónomo, Bouzas³⁰ lo siguiente:

“Las partes acuerdan que será el socio mayoritario quien tomará las decisiones de gestión y eventuales ajustes futuros al plan de negocios, siendo su potestad el gerenciamiento de todos los temas comerciales, laborales y operativos. Sin perjuicio de ello, ambas partes retomarán en el plazo máximo de un año a partir de hoy la posible implantación de operaciones de rutas de largo recorrido y aviones cargueros”

Esto podría constituir un incumplimiento del Estatuto de PLUNA, el cual en su artículo 20, establece amplias potestades para el Directorio, constituyendo este convenio de accionistas una limitación de dichas facultades y en definitiva, una reforma del estatuto que no cumple con los requisitos correspondientes, lo cual conllevaría un incumplimiento del Directorio de PLUNA Ente que aprobó el convenio, del principio de buena administración (art. 23 del Decreto N.º 30/003)

A esto se le debe agregar la cláusula de indemnidad pactada en el referido acuerdo, en donde se establece la obligación de PLUNA Ente Autónomo de mantener indemne al socio por reclamaciones de terceros³¹, asumiendo una obligación

.....
29 Idem llamada 15

30 Idem llamada 15

31 Idem llamada 15

ante futuras deudas frente a un tercero, sin tener norma legal habilitante para ello y brindándose un tratamiento preferencial (artículos. 14 y 16 del Decreto N.º 30/003, principios de legalidad y de imparcialidad)

III) Contratación con la Empresa Aerovip

Según lo relatado por el Senador Moreira en Distribuido 1520 de 16 de julio de 2012, *“La empresa Aerovip es adquirida por SAO la que, a esos efectos constituye en Argentina la Sociedad Anónima SAS: Sociedad Aeronáutica del Sur, concretamente, adquiere el 60 % de las acciones de Aerovip en USD 1.850.000. Luego le arriendan un bombardier a PLUNA quien lo pinta y lo matricula en la República Argentina a costo de PLUNA S.A., y este avión comienza a volar en frecuencias no regulares autorizadas por la DINACIA. Por suerte el Directorio cambió y el actual en un momento dijo que no haría uso de la opción de compra, pero ya había pasado un año y pico”*.

En lo referente a este negocio, el Senador Agazzi, indica: *“Encontró una empresa argentina quebrada, que no tenía aviones, e hizo un arreglo con ella para empezar a volar dentro de Argentina, y para ello le arrendó un avión. Esto fue objetado; inclusive uno de los juicios que están en la órbita de la justicia es el que presentó PLUNA E.A., contra PLUNA S.A., por no respetar las normas establecidas. La Junta Aeronáutica no lo aprobó, dijo que esto estaba mal”*³²

Por su parte, el Senador Fernández, señala³³ *“la operación de compra de Aerovip estuvo inserta en el propósito de tener acceso a más rutas con Argentina y también a rutas internas en dicho país”*.

Luego se expresa que en sucesivas reuniones de Directorio de 30 de julio de 2009, 27 de agosto, 17 de setiembre y 1 de octubre de 2009, el Directorio de PLUNA Ente Autónomo y los miembros de la Comisión Fiscal designados por PLUNA Ente Autónomo en PLUNA S.A., realizaron distintos cuestionamientos de AEROVIP. También se aclara que en setiembre de 2009 Aerovip recibió el certificado habilitante para efectuar vuelos no regulares nacionales e internacionales en Argentina y que en sendas reuniones de Directorio, realizadas el 8 de diciembre de ese año para triangular el arrendamiento del avión a AEROVIP con la creación de una empresa en el Reino Unido, los representantes de PLUNA Ente Autónomo votaron en contra y fundamentaron: *“Los representantes de la Serie A votamos por la negativa a la propuesta de constitución o adquisición de una sociedad en el exterior por entender que no se han obtenido los asesoramientos necesarios para adoptar la resolución, teniendo a la vista la totalidad de los aspectos jurídicos y fiscales que la misma involucra”*.

32 Diario de Sesiones N.º 161 T. 495 de 16 de julio de 2012.

33 Idem llamada 20.

Posteriormente, PLUNA Ente Autónomo reclamó judicialmente los USD 1.850.000 entregados.

En relación con ello, el Ministro de Transporte y Obras Públicas, Enrique Pinatado, informa en Sesión 17.º ante el Senado, lo siguiente:

“El 14 de julio de 2010 se solicitó información sobre AEROVIP para que se diera en un plazo no mayor a 15 días corridos. El 19 de noviembre de 2010 se instó a que se hiciera llegar al auditor externo de la sociedad el pedido de que se realice un informe detallado previo al balance y como condición para su aprobación, explicitando cuáles fueron los números finales que arrojó el acuerdo con la empresa AEROVIP y discriminando los montos en forma pormenorizada. El 24 de noviembre de 2010 se solicitó la adopción de medidas conducentes para que SAO —Sociedad Aeronáutica Oriental—, le devolviera a PLUUNA los fondos abonados con destino a la capitalización del Negocio AEROVIP a través de Sociedad Aeronáutica del Sur. El 22 de diciembre de 2011, el Estado inicia demandas ante la Justicia Civil por USD 1.800.000 contra LEADGATE debido al negocio frustrado con AEROVIP.”

En este caso, la compra del 60% de las acciones por USD 1.850.000, los cuales luego se demandaron a SAO, supondría -ante los antecedentes de AEROVIP (empresa en concordato)- de acreditarse todos los extremos señalados, una decisión, contraria a los principios de eficacia y eficiencia y de buena administración (arts. 19 y 23), por parte de la jerarquía de PLUNA Ente Autónomo, incluyendo a los representantes del Estado en PLUNA S.A.

Asimismo, el otorgamiento de las frecuencias a AEROVIP y el arrendamiento del avión a PLUNA S.A., implicó un buen negocio para AEROVIP y una pérdida para PLUNA S.A., y en definitiva para el Estado.

El período en que se realizó dicho negocio fue el comprendido entre los años 2007 y 2010.

IV) Pago a ANCAP

De acuerdo con lo discutido en la 27ª Sesión del Senado de 17 de julio de 2012, los convenios de repago a ANCAP por deudas generadas, incluyeron que el pago de combustibles futuros a ANCAP se efectuaría con un cheque a cuatro semanas.

No obstante ello, PLUNA S.A., habría entregado en sucesivas ocasiones a ANCAP, cheques diferidos a 180 días, es decir, en incumplimiento del convenio. Tal forma de pago fue aceptada por ANCAP, según indica el Senador Moreira quien señala que

se informó que el pago habría sido autorizado por un Gerente de ANCAP. Asimismo, indica que a la fecha de la Sesión, la deuda por esos cheques ascendería a US\$ 18:500.000.

En el caso de que se compruebe lo expresado por el legislador, nos encontraríamos ante el incumplimiento de las siguientes normas por parte de los funcionarios y jerarcas de ANCAP que hayan actuado en la operación:

Artículo 16 del Decreto N.º 30/003: *“El funcionario debe ejercer sus atribuciones con imparcialidad, lo que significa conferir igualdad de tratamiento en igualdad de situaciones a los demás agentes de la Administración y a todas las personas a que refiera o se dirija su actividad pública”.*

En este caso, se estaría dando un tratamiento preferencial a una empresa incumplidora, en perjuicio también de otros agentes privados que no reciben el mismo crédito.

Artículo 19 del Decreto N.º 30/003: *(eficacia y eficiencia) “Los funcionarios públicos utilizarán medios idóneos para el logro del fin de interés público a su cargo, procurando alcanzar la máxima eficiencia en su actuación”.*

Corresponde indicar, que la eficiencia implica un uso racional de los recursos.

Artículo 23 del Decreto N.º 30/003: *“Todos los funcionarios públicos con funciones vinculadas a la gestión del patrimonio del Estado o de las personas públicas no estatales deberán ajustarse 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”.*

No resultaría de buena administración, la aceptación de una forma de pago no prevista contractualmente, teniendo presente también los antecedentes de la empresa como deudora de ANCAP y su situación económica.

Por otra parte, en el caso no solo sería responsable el/la gerente/a que habría aceptado el medio de pago, sino también los jerarcas del mismo en el momento de la operación, inclusive de no haber actuado oportunamente el Presidente y los Directores de ANCAP en virtud de lo establecido en el artículo 5 del Decreto N.º 30/003: *“Serán responsables de controlar la aplicación de estas normas de conducta los jerarcas respectivos de cada unidad o dependencia de los organismos públicos”.*

Asimismo, en el caso de los directores estatales de PLUNA S.A., correspondía el control del cumplimiento de los pagos, de conformidad con el principio de

legalidad (art. 14 del Decreto N.º 30/003), lo cual deberá corroborarse en sus actuaciones como representantes estatales.

Por otra parte, existe otro aspecto de la deuda que PLUNA S.A., mantuvo con ANCAP que no resulta suficientemente claro. En el artículo 13 literal e) del contrato de suscripción de acciones de 12 de febrero de 2007 PLUNA S.A., se obliga a mantener la garantía otorgada por el Estado (a través del Ministerio de Economía y Finanzas) a favor del BROU hasta la fecha en que la misma sea sustituida por PLUNA S.A. Esa fecha no podrá ser mayor que el 30 de junio de 2009. En caso de que llegada dicha fecha PLUNA S.A. no hubiere sustituido aún la garantía del MEF, el importe a pagar por el contrato de opción se destinará a amortizar la deuda de PLUNA S.A. con el BROU.

En este sentido, el contrato de opción suscrito entre el Estado representado por los Ministros de Economía y Finanzas y de Transporte y Obras Públicas, y PLUNA S.A., con fecha 30 de junio de 2007, preveía la opción incondicional e irrevocable para PLUNA S.A., de vender al Estado el Argentino Hotel: *“PLUNA podrá ejercer la opción de vender el Hotel al Estado a un precio de pago igual al valor por el cual el Hotel fue incorporado al patrimonio de PLUNA más intereses desde dicha fecha, calculados al 75 % de la tasa compuesta por la tasa de bonos americanos más el riesgo país, calculado por República AFAP en su índice de riesgo país del Uruguay (UB), desde el momento de la capitalización hasta el 30 de junio de 2009”* (Cláusula tercera).

Al respecto, el ex Presidente de Pluna Ente Autónomo, Carlos Bouzas³⁴, indicaba: *“En el caso del Argentino Hotel, en cuanto al repago, podemos decir que este genera a favor de PLUNA S.A., una tasa de interés y, seguramente, cuando lleguemos al mes de junio de 2009, esta cifra será mayor que USD 9:800.000. Qué va a ocurrir si PLUNA S.A., no encontró un cliente a quien venderle el Hotel para lograr efectivo? Habrá que pagar esos USD 9.800.000 para amortizar la deuda con el Banco de la República, que no se contrajo para beneficio de los nuevos accionistas, sino que es anterior y está pactada para pagar en diez años, con una tasa de interés adecuada. A ello se debió la garantía otorgada por el Ministerio de Economía y Finanzas, porque fue dada para la PLUNA que nosotros estábamos salvando, y no a LEADGATE. También se va a cancelar la deuda que tenía PLUNA S.A., con ANCAP al día 30 de junio de 2007, porque la nueva deuda que se fue generando por la carga de combustible a partir del 1 de julio se está cancelando como corresponde y como lo controla ANCAP. Quiere decir que estamos hablando de las deudas anteriores al ingreso de LEADGATE a PLUNA”*.

Por su parte, el Escribano Fernández, asesor del Estado, señalaba³⁵ a fs 336, que *“lo otro que me interesa aclarar del Argentino Hotel es que ese monto de \$ 235.000.000 más intereses va a servir para cancelar la deuda del Banco República y,*

34 Diario de Sesiones N.º 176 T.445 de 3 de octubre de 2007.

35 Distribuido 2673/2008.

por lo tanto, no habrá dinero en efectivo, sino que se tratará de un cambio de documentos”

Sin perjuicio de lo previsto en los anteriores contratos, la venta del Argentino Hotel y su producido no se utilizó para amortizar la deuda con el BROU, sino que se habría utilizado para pagar una deuda con ANCAP por USD 5:000.000, de la cual no surge fehacientemente su fecha en la documentación remitida³⁶.

En consecuencia, existirían dos supuestos: el incumplimiento del contrato de suscripción de acciones respecto del pago al BROU, y el pago de deudas a ANCAP cuya fecha podría ser posterior al 30 de junio de 2007 (fecha de corte para la responsabilidad que asume el Estado que se dispone en el cierre de la transacción). En este último caso, PLUNA S.A., utilizó fondos pagados por el Estado (persona pública mayor) que se encontraban destinados al pago de determinada deuda (con BROU) para el pago de deudas con ANCAP. Esto, implicaría una forma de evitar asumir deudas que generó con posterioridad al 30 de junio de 2007 y que no son de cargo del Estado, el cual, mediante el pago de la compraventa prevista en el contrato de opción, se encontraría en definitiva financiando una deuda cuya exclusiva responsabilidad era de PLUNA S.A. Como señaló el ex Presidente de PLUNA Ente Autónomo Carlos Bouzas, la deuda con el Banco República no se contrajo para beneficio de los nuevos accionistas, sino que es anterior a su ingreso.

En este caso, respecto de la actuación estatal (persona pública mayor) de haber autorizado un pago que se destinó a otros fines que los previstos contractualmente, se aplicaría el artículo 34 del Decreto N.º 30/003, que prohíbe a los funcionarios públicos el manejo de fondos en forma distinta a la legalmente autorizada, debiéndose tener presente que los contratos formaban parte de la normativa por la cual se tenían que regir las partes (art. 1291 del Código Civil). Por otro lado, respecto de los Directores estatales en PLUNA S.A., si hubieren aprobado o no se hubieren opuesto a dicha operación, existiría contravención a los principios de buena administración y legalidad. Respecto del Directorio de PLUNA Ente Autónomo en su carácter de accionista y explotador indirecto del transporte, le correspondía haber controlado eficazmente tal operación, cabiendo las mismas consideraciones señaladas: existiría contravención de los principios de buena administración y legalidad.

.....
36 Diario de Sesiones de 17 de julio de 2012 (28/50).

V) Memorando de entendimiento de 15 de junio de 2012

El citado acuerdo fue suscrito por Pluna Ente Autónomo, el Estado Uruguayo representado por el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro de Transporte y Obras Públicas, PLUNA S.A., SAO S.A. y LEADGATE.

En su cláusula cuarta, párrafo tercero, *“el Estado y PEA se comprometen a mantener indemnes a SAO, a Leadgate, a sus accionistas directos o indirectos, directores -incluyendo por sus funciones como personal superior- y miembros de la Comisión Fiscal designados por éstos en PLUNA, de cualquier reclamación de PLUNA, de cualquier organismo público y/o de terceros que tuviera su causa en hechos o circunstancias en relación a PLUNA, salvo la eventual responsabilidad civil derivada de ilícitos penales acreditados mediante sentencia penal ejecutoriada”*

Al respecto, es menester señalar que tanto el Estado como Pluna Ente Autónomo se encuentran asumiendo una obligación ante futuras deudas de un tercero, sin tener norma legal habilitante para ello. En este sentido, se asumen, por ejemplo, posibles pasivos ante organismos recaudadores, en sustitución de quienes lo generaron, lo que no tendría validez ni sería oponible al organismo recaudador.

VI) Asesoramiento jurídico para la redacción de la ley de concurso de PLUNA

Se indica en los antecedentes remitidos, que quien colaboró en la redacción de la se cuenta en la documentación recibida con la prueba correspondiente.

En efecto, si tal como surge de las expresiones de los legisladores, con anterioridad a su designación, el Estudio del Dr. Olivera asesoró a los accionistas mayoritarios o a PLUNA S.A. durante la gestión de dicho accionista mayoritario, y específicamente a un director o gerente por la mayoría, Matías Campiani, destacándose por los legisladores que lo habría realizado también en el memorando de entendimiento firmado para la salida del socio mayoritario, nos encontraríamos ante la contravención de principios éticos.

En este sentido, se habría contratado a los efectos de defender los intereses del Estado, a quien en un momento inmediato anterior había defendido intereses contrapuestos y privados. Si bien la actuación del Dr. Olivera en los dos ámbitos es legítima, es menester destacar que por su parte, la actuación de los funcionarios que habrían designado al mencionado profesional para asesorar en el procedimiento concursal sería éticamente objetable.

CONCLUSIONES

1. La Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) entiende que existen bases legales y reglamentarias suficientes para brindar asesoramiento técnico-preventivo al Senado de la República sobre los aspectos ventilados en Sala respecto al cumplimiento de las normas de conducta que rigen el desempeño de los funcionarios públicos en la implementación, desarrollo y cierre de las asociaciones público privadas conformadas por PLUNA en el período 1993-2012.

2. Los hechos revelados, las denuncias efectuadas y las aclaraciones presentadas, ponen de manifiesto que durante dicho período las administraciones actuantes experimentaron grandes dificultades para controlar la gestión de las sociedades público/privadas conformadas con PLUNA, pudiendo haber existido eventuales irregularidades en la gestión empresarial de los socios privados y omisiones de los representantes del Estado en la aplicación sistemática del principio de buena administración.

3. En lo que se refiere a cuestiones concretas de la asociación de PLUNA con VARIG (1993-2005), afirmaciones realizadas y hechos señalados por los actores participantes en las sesiones parlamentarias implicarían, en caso de ser fundadas las afirmaciones, de haber existido tales hechos y no haberse utilizado oportunamente los mecanismos de control y oposición correspondientes por parte de jerarcas y órganos actuantes, contravenciones a los principios de administración financiera, eficacia, eficiencia y transparencia.

4. En lo que concierne a la asociación de PLUNA con LEADGATE y posteriormente con SAO (2007-2012), la documentación examinada hace referencia a presuntas irregularidades que, de comprobarse debidamente, supondrían contravenciones a los principios citados en el numeral 3) así como a los de concurrencia, legalidad, imparcialidad e interés público.

5. La comprobación, caracterización y tipificación de las eventuales contravenciones a las normas de conducta en la función pública por parte de funcionarios de las sociedades público/privadas conformadas por PLUNA en el período analizado, requiere la puesta en marcha de los procedimientos administrativos correspondientes por parte de los jerarcas de los servicios u organismos, cuando las presunciones formuladas en Sala resulten razonablemente fundadas.

Montevideo, 7 de mayo de 2013

ANEXO 2

PRESENTACIÓN DEL LIBRO: *POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN EN URUGUAY*¹

Sala Maggiolo, UDELAR, 13 de marzo de 2013

COMENTARIOS DE LA ESC. DORA BAGDASSARIÁN²

Señores integrantes de la Junta de Transparencia y Ética Pública, autoridades nacionales e internacionales y público en general.

Desde la Facultad de Derecho damos la bienvenida a todos los presentes; aunque realmente ello no sería necesario puesto que esta es, desde siempre, la casa de todos. Nos complace poder participar en la apertura de este acto organizado con el fin de presentar la obra *Políticas Públicas contra la Corrupción en Uruguay*.

Por supuesto no me voy a referir a su contenido, ya que dos destacados especialistas, la Dra. Mónica Ferrero y el Dr. Javier Miranda, la comentarán con más profundidad de la que podría alcanzar yo en este momento. En cambio, sí quiero decir que siempre la publicación de un libro implica dedicar grandes esfuerzos a las tareas de compilación, reflexión, redacción y edición; particularmente cuando, como es el caso, los temas de la obra son abordados por múltiples autores. En esta circunstancia, además, la presentación tiene la relevancia de entregar al público en general un material de sumo interés para quien quiera contribuir al buen funcionamiento de la democracia.

Haré apenas una breve reflexión en torno al tema que nos convoca, que a mi juicio tiene una significación particular. Lamentablemente la falta de transparencia en la gestión gubernamental y la corrupción administrativa han sido problemas muy importantes tanto para los países en desarrollo a escala mundial, como para los de nuestra América Latina en particular. Ello no obstante, es bueno manifestar que nuestras sociedades han tomado conciencia de la problemática y han puesto en marcha mecanismos de prevención y corrección que aparentemente están impactando positivamente sobre algunos indicadores de transparencia administrativa

1 Ediciones de la Junta de Transparencia y Ética Pública, Montevideo, 2012
2 Decana de la Facultad de Derecho, UDELAR, Montevideo, Uruguay.

que miden de alguna manera los índices de corrupción. Igualmente queda mucho por hacer, los desafíos son diversos.

No debemos olvidar que fuertes intereses económicos, como por ejemplo los de corporaciones privadas con capacidad financiera mayor al producto bruto de algunos de nuestros países, presionan en algunas ocasiones sobre las buenas prácticas de las administraciones estatales. Debemos enfrentar esas y otras presiones gestando una sociedad justa, que alcance niveles óptimos de dignidad social y tenga la potencialidad cultural suficiente para librarnos de ese flagelo. Necesitamos contar además con dispositivos institucionales modernos y ágiles, que sean realmente eficaces para controlar el manejo de los recursos y garantizar que las decisiones del Estado no cedan a las presiones de los intereses económicos, evitando la corrosión de la soberanía de los gobiernos.

En definitiva, todo eso se construye abonando cada vez más la idea y necesidad de contar con un fuerte Estado de Derecho. Creo que en ese sentido la sociedad uruguaya viene haciendo un considerable esfuerzo y transitando el camino correcto.

Quiero, en consecuencia, resaltar que la publicación de esta obra, además de proporcionar materiales de estudio a investigadores y académicos, facilita la divulgación y estimula la reflexión sobre temas de gran interés social, y termino felicitando a los organizadores de este evento, a quienes harán los comentarios, y también a la Junta de Transparencia y Ética Pública por la labor que está desarrollando.

Muchas gracias.

COMENTARIOS DE LA DRA. MÓNICA FERRERO³

Buenas tardes a todos.

Como le dije hoy a la Decana, me siento como en mi casa, porque fui funcionaria de esta Facultad durante muchísimos años y trabajando en ella comencé a forjar mi profesión de abogada. Aquí también transcurrieron luego los diferentes cursos que he hecho durante mi carrera profesional, en algunos de los cuales Dora se desempeñaba como docente. Y muy cerca de esta sala tuve la oportunidad de trabajar, durante muchísimos años, con el profesor Gelsi Bidart complementando sustancialmente mi formación de pregrado.

.....
3 Fiscal Nacional Especializada en Crimen Organizado.

Cuando me hicieron esta invitación, en un primer momento dudé, porque durante el ejercicio de mis funciones de fiscal he estado, estoy y aún puedo estar a cargo de investigaciones sobre delitos vinculados con el fenómeno de la corrupción. Y ello me obliga a ser prudente en mis intervenciones públicas. Finalmente acepté porque esta instancia me permite compartir experiencias que considero de interés para quienes destinan energías a combatir la corrupción.

Como todos los presentes deben saber, me correspondió investigar el mayor caso de corrupción institucionalizada en el Uruguay y esa experiencia me hace sentir autorizada para afirmar que cuando el Presidente de la República, don José Mujica, sostiene que en estos temas a veces uno se siente solo, como El Quijote, y debe luchar sin esperar nada a cambio, expresa correctamente la realidad.

Las investigaciones sobre corrupción son generalmente largas, engorrosas, delicadas y exigen al Fiscal un tiempo realmente enorme para ser desarrolladas a cabalidad. Por eso cuando uno las termina siente la satisfacción del deber cumplido y, aunque no espera aplausos porque no hace otra cosa que cumplir con su función, sí confía en que ha de estar acompañado por otras personas decididas a luchar contra la corrupción para contribuir al desarrollo del país.

De allí que uno de mis primeros comentarios se dedique a destacar que este libro demuestra la existencia de personas, normas e instituciones que van configurando un sistema orientado a prevenir, detectar, reprimir y eventualmente erradicar el fenómeno a escala nacional. En esa compañía podemos afirmarnos para actuar de la mejor manera.

Quiero decir también que he comprobado en la práctica la utilidad del sistema de declaraciones juradas de bienes e ingresos en la lucha contra la corrupción. Desde que fue puesto a punto por la Junta de Transparencia y Ética Pública fui la primera que lo aplicó en el estudio de la evolución patrimonial de un imputado con resultados que condujeron a enjuiciarlo. A partir de entonces he recurrido a la asistencia pericial de la Junta en varias ocasiones y he recibido siempre informes orientadores que han facilitado el cumplimiento de la función fiscalizadora.

Muchos piensan que la JUTEP cumple simplemente un papel formal enviando las actas de las Declaraciones Juradas y no es así. Sus cometidos trascienden ese rol porque, entre otras funciones, el articulado primario de la Ley N.º 17060 establece, como lo destacaba el presidente, Luis Yarzabal, la posibilidad de proporcionar un informe que, si bien no constituye la definición del caso, sirve como guía orientadora de gran precisión. Y es importante, entre otras cosas, porque permite superar legalmente la soledad en la cual el fiscal tiene que bregar cuando se investiga la corrupción.

La parte que se refiere a la política de cooperación internacional está excelentemente tratada. El canciller Almagro hace de ella un breve análisis en su discurso

inaugural señalando las responsabilidades asumidas por Uruguay en el contexto internacional al suscribir las convenciones internacionales y destacando las dificultades que obstaculizan la aplicación práctica de disposiciones contenidas en ellas. Al mismo tiempo subraya la necesidad de considerar las consecuencias negativas para el país que tendría su incumplimiento.

Al ingresar a la parte medular del libro encontramos las ponencias de Adolfo Pérez Piera, Carlos Díaz Fraga y Jorge Díaz dedicadas a analizar el marco internacional de las políticas uruguayas, describir nuestro sistema antilavado de activos y estudiar el poder de corrupción del crimen organizado, respectivamente.

Pérez Piera destaca la entidad de los compromisos contraídos por Uruguay a través de las convenciones de la OEA y las Naciones Unidas, examina sus fundamentos y subraya la obligación de cumplirlos dado que, en primer lugar, fueron asumidos voluntariamente y, en segundo término, fueron ratificados por nuestro Parlamento mediante las leyes N.º 17008 de 25 de noviembre de 1998 y N.º 18056 de 18 de noviembre de 2006, respectivamente.

Mi experiencia me indica que cuando los profesionales del derecho, al ejercer funciones de investigación, nos encontramos con exhortos internacionales por delitos de corrupción debemos tener un enfoque amplio y acudir a las convenciones internacionales, teniendo en cuenta que, si bien la figura delictiva puede estar tipificada en forma diferente en esos tratados, una vez que el país los suscribió y los ratificó está obligado a respetarlos.

Por lo demás, con la creación de los Juzgados de Crimen Organizado y la promulgación de la Ley N.º 18494, el Uruguay ha allanado bastante el camino en materia de extradición. En efecto, mediante su artículo 11, la ley mencionada establece que el Estado debe extraditar en los casos de corrupción porque hace una remisión en el caso del delito de lavado de activos y, entre las figuras tipificadas como antecedentes de este delito, están los delitos contra la Administración Pública.

Estas nociones se han aplicado recientemente en el país con referencia al peculado en el caso de un desfalco muy grande perpetrado en Europa, que dio origen a sentencia de un Tribunal Penal uruguayo. Para ello hubo que zanjar la barrera instalada por la distinta tipificación del delito de peculado. También se ha adquirido experiencia en soborno internacional.

Estos avances en la aplicación de normas acordadas a nivel internacional con la participación y la anuencia del país me llevan a recomendar a los profesionales del derecho uruguayo la lectura del este libro publicado por la JUTEP. Estoy segura que los abogados en el ejercicio de sus funciones encontrarán en él herramientas de suma utilidad para orientar y documentar sus trabajos, puesto que la obra, no solo contiene los fundamentos nacionales e internacionales de las políticas públicas

contra la corrupción, la descripción de órganos de prevención y control y las opiniones de los más altos funcionarios del país, sino que además transcribe las dos convenciones internacionales contra la corrupción.

Quiero destacar también el valor del libro en la promoción del enfoque ético en el estudio, la prevención y la represión del fenómeno. En mi experiencia profesional he advertido que se hace poca referencia a los aspectos éticos de este flagelo, que como muy acertadamente lo señala el Dr. Jorge Díaz, se ha manifestado ya en la policía y el propio Poder Judicial, y amenaza con extenderse a otros ámbitos de la sociedad. Por eso atribuyo gran valor a la importancia que la JUTEP, como lo destaca Yarzabal, le está dando a la capacitación y formación de los funcionarios del Estado en materia de ética de la función pública y conocimiento y aplicación de las normas de conducta del funcionario contenidas en el Decreto N.º 30/003.

Me importa comentar al respecto que en los últimos operativos relacionados con la trata de personas se ha detectado con alta frecuencia la intervención de funcionarios corruptos que permiten a las organizaciones criminales avanzar en esa actividad delictiva. Para enfrentar este indignante delito creo pertinente invitar a la Junta de Transparencia a estudiar y proponer mecanismos que faciliten la presentación e investigación de denuncias. No olvido que cuando abordé en profundidad mi primer caso de corrupción institucionalizada en Uruguay lo hice en base a una denuncia anónima y que en su procesamiento utilicé por primera vez la figura del colaborador y las escuchas. Esas herramientas por ser nuevas han sido miradas con recelo por sectores de nuestra población. Pero no debemos dudar en utilizarlas siempre que se cuente con personal debidamente capacitado, se ejerzan los controles correspondientes y se respeten estrictamente los derechos humanos de los imputados.

Subrayo, no obstante, que la parte acusadora, debe procurar ser lo más objetiva posible cuando procesa una denuncia de corrupción. Pensando siempre en las consecuencias que puede aparejar, no solo a la persona denunciada sino a su familia y su entorno (laboral y social), si se demuestra la falsedad de la acusación. De modo que, si bien preconizo la creación de ámbitos para la recepción y procesamiento de denuncias, recomiendo trabajar con rigor, diligenciando las investigaciones en silencio, para hablar solamente a través de los dictámenes cuando se tratan casos de corrupción.

Para terminar, recomiendo fuertemente a mis colegas, a los jueces y a los estudiantes de Derecho la lectura de este libro porque reitero: habrán de encontrar en él no solo los fundamentos teóricos de las políticas de control de la corrupción en Uruguay, sino también el contexto normativo internacional, el análisis de muchos de los problemas planteados en la práctica y la visión certera de cómo ven el fenómeno destacados actores políticos comprometidos en su control.

Muchísimas gracias.

COMENTARIOS DEL DR. JAVIER MIRANDA⁴

Gracias, buenas tardes.

Permítanme en primer lugar traer los saludos del Ministro de Educación y Cultura, Ricardo Ehrlich, quien, por segunda vez en el día de hoy, ha tenido que ir a rendir cuentas a una Comisión del Parlamento, pidiéndome antes, especialmente, que transmitiera los saludos a los miembros de la Junta y a todos los presentes.

Quiero agradecer la invitación, realmente la quiero agradecer. Decir que es un honor, a veces suena un poco engolado, uno tiende a hablar en papel florete, que ya no se usa, pese a que tiene una cierta calidez. No todos los presentes lo saben, pero con alguno de los miembros de la Junta me unen algunos lazos de afecto importantes, por historias familiares compartidas, que uno va heredando y cultivando, hasta que se encuentran los caminos. Algún otro le proporciona rostro a un autor que conocía en letra de molde, que explicaba la teoría de Michellis que uno nunca había entendido, y entonces, en algún momento, aquel lomo del libro tiene cara, tiene gestos, tiene afecto. De modo que, realmente, es un gusto. Sinceramente lo digo.

Pero el aceptar la invitación también es la expresión de un compromiso, de un compromiso político, y de un compromiso de fuerte respaldo a la labor de la Junta de Transparencia y Ética Pública. Soy un director político de un Ministerio de Estado. Mi presencia aquí no es solo a título individual, sino también con carácter institucional, que demuestra, que quiere expresar el compromiso del Ministerio de Educación y Cultura con la labor que lleva adelante la Junta, más allá de la dependencia administrativa de la propia Junta.

Por suerte la Dra. Mónica Ferrero y el presidente Yarzábal me ahorran de tener que extenderme sobre el libro que se presenta hoy. Quiero solamente destacar que además de los trabajos de los expertos que recoge la obra, creo que el apéndice normativo es bien importante. No son normas conocidas, no tienen una amplia difusión, la Convención Interamericana Contra la Corrupción, y la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción. La Interamericana que fue adoptada en una Conferencia Especializada en Caracas, en marzo de 1996, está en vigor desde 1997 conforme a lo que dispone el Art. 25 de la propia Convención. Uruguay depositó el instrumento ratificación el 28.10.1998, previa aprobación por la Ley N.º 17008 publicada en el Diario Oficial el 7.10.1998. La de las Naciones Unidas suscrita en Mérida, México el 31.10.2003, aprobada por el Parlamento uruguayo por la Ley N.º 18056, y ratificada por el Estado uruguayo el 10.01.2007.

¿Por qué dar estos datos? ¿Por erudición? Soy moderadamente moroso. Los Tratados Internacionales de los que el Estado es parte, no son leyes en nuestro país.

4 Director de Derechos Humanos, Ministerio de Educación y Cultura, Montevideo, Uruguay.

Las leyes, el texto legal lo que hace es cumplir uno de los eslabones del proceso complejo de formación de voluntad del Estado. La Convención entra en vigor de acuerdo a lo que el propio Tratado dice, el acto de ratificación del Estado no es la ley aprobatoria del Parlamento. Generalmente el depósito del instrumento de ratificación o de adhesión. Esto que digo no es irrelevante, no lo es, porque de eso depende la jerarquía que se le otorgue a los Tratados internacionales como derecho vigente en el Uruguay. No es inocente lo que estoy diciendo, viene a colación de un tema que hoy está en debate en nuestro país y fuertemente. El sistema de aprobación de los Tratados en el país marca la jerarquía del Tratado, o por lo menos marca la jerarquía que no es. El acto legislativo es un acto de aprobación que conforma la voluntad del Estado, pero es un acto complejo de la voluntad del Estado. Esto va a tener repercusiones, particularmente para Derechos Humanos, por la incidencia del Art. 72 de la Constitución, que establece cuales son los derechos fundamentales, no enumerados previamente y que integran de todas maneras la Carta, con alguna interpretación *iusnaturalista* que sin duda no voy a compartir, pero es lo de menos en este momento.

Este repaso que hice de en qué momento se suscribió el Tratado, en qué momento se estableció la ley aprobatoria, y en qué momento se depositó el instrumento de ratificación, tiene por fin poner de manifiesto cómo se conforma la voluntad, y en consecuencia como el Tratado se convierte en derecho vigente, primero en derecho válido, y luego en términos sociológicos derecho vigente en el Uruguay.

En realidad la presentación del libro es una excusa, una excusa para plantear en este caso dos enfoques que me parece que vale la pena reafirmar en el intercambio de ideas que podemos provocar. Primero, la lucha contra la corrupción a partir del título del libro y el segundo tema es el de la promoción de la transparencia de la gestión del Estado y de la ejecución de políticas públicas, y esto tomando prestado o como excusa el nombre de la Junta, Junta de Transparencia y Ética Pública.

No me voy a meter con la ética pública, me provocaba lo que decía la Dra. Ferrero recién, yo creo que ahí hay una discusión que puede ser interesante, si efectivamente esto es un problema de ética, o de normas morales, aquellos que sostenemos el pluralismo ético, esto de la transformación de la ética en norma vinculante, nos genera algún problema, pero no voy a entrar en eso, creo que valdría la pena en algún momento, y prometo entrar en esa discusión, porque es algo que realmente me apasiona. Tiene que ver con discusión ética, pero sí me interesa el nombre de la Junta como Junta de Transparencia y Ética por las implicaciones que tiene en materia de Derechos Humanos.

Estos dos aspectos son, el de la lucha contra la corrupción y el de la promoción de la transparencia, en clave de políticas públicas con enfoque en Derechos Humanos, mi *metier*, y en consecuencia, el vínculo que esto tiene con los Derechos Humanos y la Democracia.

Un primer aspecto que me interesa destacar es el tema de la relación corrupción, derechos humanos y democracia. La Ley N.º 17060 publicada en el Diario Oficial el 8.1.1999 (destaco la publicación en el Diario Oficial, porque otra vez, el problema de la validez y vigencia de las leyes en el Derecho dependen de su fecha de publicación, no únicamente de su sanción en el Poder Legislativo o de su promulgación por el Poder Ejecutivo, las leyes deben ser públicas, deben ser publicadas, para que rijan), da cumplimiento a alguna de las obligaciones que el Estado ha asumido al ratificar tratados internacionales: *díctanse normas referidas al uso indebido del poder público [...]*. Y entre paréntesis corrupción, y acá, como lo hizo el 9 de diciembre de 2011 el entonces Presidente de la Junta, profesor Dr. Montero Traibel, quiero destacar la definición de corrupción que tiene el *nomen juris* de la ley, pero que además realiza el Art. 3.º. La corrupción como uso indebido del poder público o la función pública.

Por lo tanto, la lucha contra la corrupción es la lucha para controlar el ejercicio de un poder en el caso, el poder público. En democracia no existen poderes ilimitados, no existen poderes no sujetos a contralor, ni poderes institucionales más allá de las discusiones que en este momento podamos tener, todos los poderes del Estado están sometidos al contralor público, todos. Pero ningún poder, ni siquiera los poderes cuando son atributos jurídicos, adscripciones por normas jurídicas son ilimitados, siempre están controlados. Esa es la clave de la democracia, la clave de la democracia está en el control recíproco de los poderes, insisto, no solo Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, sino todos los poderes del Estado. El poder del funcionario público, todos los poderes están limitados y controlados.

La lucha contra la corrupción implica a partir de la definición del Art. 3.º de la Ley N.º 17060, y del propio *nomen juris* de la ley, el control del ejercicio de todo poder público. El uso indebido de ese poder, es actuar fuera de los límites y sin control. Y eso implica un menoscabo de la democracia, la ausencia de límites a los poderes y de contralor de los poderes recoge aquello que Ferraggiolli mencionaba en algún trabajo, de los poderes salvajes, de los poderes sin control, y en consecuencia ese actuar fuera de los límites y sin control, es un menoscabo al Estado.

Miro a los politólogos, el Estado es un artificio moderno, no es un hecho natural, es una creación humana artificial de la modernidad. Como toda creación humana necesita una justificación, sostengo, postulo —por supuesto que no solo, porque lo leí—la justificación, la razón de ser de este artificio moderno que llamamos Estado es la realización de los Derechos fundamentales de las personas, aquello que justifica el Leviatán, es la realización de los Derechos fundamentales de las personas.

Toda la tradición ilustrada y utilitarista justifica el artificio del Estado en estos términos, por lo tanto el acto de corrupción en tanto abuso del poder público que supone menoscabo para el Estado implica un ataque a la razón justificativa del

Estado, la realización de los Derechos fundamentales. Hay allí una línea de nexo importante, intensa entre la corrupción y los Derechos Humanos.

¿Por qué hago énfasis en esto? Porque me importa plantear radicalmente en términos de la raíz del problema de la corrupción, desde ya, desde luego que es un problema sin duda para el funcionamiento del Estado y seguramente en mucha más de una ocasión, la corrupción es un problema en términos de la economía del Estado, de los dineros públicos que el Estado destina a la realización de las políticas públicas. Y hay que atacarlo en ese sentido, pero no es solo eso, no es solo un problema de que me metieron la mano en el bolsillo y me sacaron dinero que está destinado a las políticas sociales, al desarrollo. Lo que está en juego son los límites de los Poderes del Estado, el control de los Poderes del Estado y la vulneración en definitiva de la razón justificativa del Estado como realización de los Derechos fundamentales de los habitantes bajo la jurisdicción.

Ello es lo que entiendo yo, y miro a algunos penalistas, justifica que el Estado utilice el recurso último para la sanción, que es el Derecho Penal. La sanción penal necesaria de justificación, necesitada de justificación, es la última *ratio* de aplicación del Poder del Estado para la sanción de una conducta, la última. Pero es que la vinculación entre el fenómeno de la conducta delictiva corrupta con la vulneración de Derechos fundamentales es lo que justifica la utilización del mecanismo más violento, más difícil de justificar, que necesita mayor carga argumentativa para justificar, que es el Derecho Penal.

No menor en la perspectiva del poder punitivo en tanto poder en el sistema democrático, también este sometido a límites y contralor. Y esta es la contra cara de la lucha contra la corrupción que mencionaba el Dr. Yarzabal en su presentación.

También aquí están en juego los Derechos fundamentales, como decía la Dra. Mónica Ferrero, de los indagados, el difícil equilibrio entre la acción del poder punitivo del Estado que reacciona frente al fenómeno de la corrupción, que corroe su estructura de justificación básica, y el ejercicio de poder punitivo que aparece limitado por los derechos de los indagados, de los encauzados, de las personas implicadas en estos juegos.

En la lucha contra la corrupción, no todo vale. También ésta aparece limitada por el respeto y aún por la promoción de los derechos fundamentales: libertad, debido proceso, acceso, su defensa ante el Tribunal, etc, garantías primarias y secundarias en el proceso penal.

La segunda apostilla que quería compartir: transparencia, democracia y derechos fundamentales. Ya no lucha contra la corrupción y aquí es donde recojo el nombre de la Junta. No solo se trata de combatir las violaciones, ese es un principio, necesario pero no suficiente. Se trata también de prevenir las violaciones. Este

es un segundo paso, necesario, tampoco suficiente. Un paso más, se trata también de promover la realización de los derechos de las personas. Esto que lo digo en clave de derechos humanos reiteradamente creo que es aplicable en lo que tiene que ver con la tarea de promoción de la transparencia, no solo combatir la corrupción, no solo prevenir la corrupción, que por supuesto que hay que hacerlo, sino además, promover la transparencia.

Ahora sí, en estos tres pasos necesarios y suficientes encontramos la transparencia para prevenir y, además, como deber, como responsabilidad de promover el ejercicio del poder público. La transparencia como deber y responsabilidad de promover el ejercicio del poder público, siembra la participación de la gente e involucra en la deliberación, en la ejecución de las políticas públicas a la población.

Este es el sentido de ese *slogan* que hemos trillado y manoseado los activistas de los derechos humanos, este es el sentido de esa expresión *políticas pública con enfoque de Derechos Humanos*, y quiero destacar por lo menos algunos caracteres importantes. Control social de las políticas, como lo establece además la propia Ley N.º 17060 en el Capítulo V control social de las políticas públicas, la transparencia permite el control social, pero además la transparencia y las políticas de transparencia y de información, permiten que la población, los habitantes recojan la información necesaria para la formación de la opinión, de su opinión en cuanto a la *res pública*, a la cosa pública y rendición de cuentas de los funcionarios en términos de *accountability*. No de “gasté tanto y me ahorré tanto”, sino rendición de cuentas de qué hacemos cada uno de nosotros desde el poder del Estado con ese poder que la población nos ha dado. Rendimos cuenta, decimos qué hemos hecho y en qué sentido. Yo creo que es central en este sentido la perspectiva de la transparencia, insisto, no solo luchar contra la corrupción, promover la transparencia. Esto permite además la apropiación en términos de ciudadanía ahora sociológica y no en términos de ciudadana jurídica, la apropiación, el involucramiento de la ciudadanía en la cosa pública, volverle a devolver la centralidad a la política en la conducción de la cuestión pública.

Quiero concluir con un colofón que tiene que ver con la institucionalidad. Si en Uruguay estamos dispuestos a dar una lucha franca contra la corrupción y creo que hay una fuerte decisión política en ese sentido, si estamos dispuestos como opción de Estado a promover la transparencia, a promover la información a la población, a llamar a la participación informada de la población, para eso tenemos que dar las herramientas institucionales adecuadas. La Junta de Transparencia y Ética Pública tiene autonomía técnica, sin duda, y es absolutamente necesaria, pero otra vez, tal vez, y se planteaba en la reunión del 9 de diciembre de 2011, no sea suficiente.

La Junta de Transparencia y Ética Pública depende orgánicamente del Ministerio de Educación y Cultura. Yo pregunto: ¿es ese el lugar institucional que debiera

tener una Junta que no solo combate la corrupción y asesora, sino que promueve la transparencia? No debíamos —no soy inocente y sé que hay iniciativas en ese sentido, en todo caso vengo a refrendarlas— ¿no tendremos que pensar en mayores niveles de autonomía?, para que efectivamente los grados de contralor sean eficientes, pero además, para que el control de quien nos controla sea eficiente, y quien nos controla además esté sujeto a control.

Por otra parte, esa mayor autonomía institucional seguramente genere otro efecto que a mí me parece fundamental, que es la mayor visibilidad de los órganos de contralor, la mayor presencia pública y vuelvo a destacar la segunda de las apostillas que planteaba, la de la transparencia. La transparencia exige ser transparente pero también exige promover la transparencia, promover el acceso a la información, promover el empoderamiento —palabra deleznable que han traído los politólogos del inglés— de la población, pero efectivamente el mayor grado de autonomía institucional seguramente le pueda dar a esa institución mayor presencia pública, y de esa manera también promover la transparencia e insisto, no solamente el combate contra la corrupción, sino promover los valores de transparencia, de empoderamiento, de participación.

Eso es lo que quería transmitir y les agradezco sinceramente la invitación.

Muchas gracias.

ANEXO 3

PRESENTACIÓN DEL LIBRO: *DILEMAS ÉTICOS EN LA MEDICINA CONTEMPORÁNEA*¹

Sala Maggiolo, UDELAR, 21 de mayo de 2013

COMENTARIOS DEL DR. ÁLVARO DÍAZ BERENGUER²

Comentar un libro en su presentación es participar en algo parecido a botar un barco al mar. Es un acontecimiento para festejar, como un nacimiento, porque de hecho el libro tendrá a partir de ese momento vida propia, independiente de sus autores. Es más, contiene un conjunto de ideas, de valores, de preguntas que quedan flotando sin necesidad ya de que nadie las sostenga y que, seguramente, van a sobrevivir a los autores.

En sus 12 capítulos este libro contiene una serie de materiales que son como una columna vertebral para la medicina contemporánea en Uruguay. Desde la historia de los códigos de ética hasta el Código actual y el nacimiento del Colegio Médico, pasando por el secreto profesional y la violencia en la relación médico paciente, la responsabilidad individual y colectiva en torno a la salud, el marco ético del Fondo Nacional de Recursos y la justicia distributiva, hasta los cuidados paliativos y nuevos desafíos éticos en el comienzo y terminación de la vida. De todo esto y más trata esta obra.

No voy a presentar este libro resumiéndolo en pocas palabras para adelantar su contenido a los futuros lectores. Voy a tratar de analizar lo que significa en este vertiginoso presente uruguayo. De todas maneras, no me es fácil comentarlo sin dejarme ir por los caminos que abre. Así que si me permiten, con alguna brújula rudimentaria me voy a dejar ir de vez en cuando fuera del libro.

Son varios los puntos que me gustaría tocar en relación a la significación de esta publicación; podría tocar muchísimos más, pero tenemos que elegir. Creo que estos que siguen son los más destacables:

1 Ediciones de la Junta de Transparencia y Ética Pública, Montevideo, 2012.

2 Profesor Agregado, Clínica Médica 2, Hospital Pasteur, Facultad de Medicina, UDELAR.

- 1) la revalorización del individuo
- 2) la lucha contra la cibernización
- 3) la docencia en los principios y dilemas éticos
- 4) la empatía y la solidaridad como bases de la medicina
- 5) la violencia y la justa distribución de los recursos
- 6) la piedad necesaria

Lo que yo jerarquizaría en primer lugar es algo que se vislumbra desde la introducción del libro: la búsqueda de valores necesarios para mejorar la sociedad. No se trata de instrumentos tecnológicos ni de recetas, sino de mostrar faros en un mapa para orientar el pensamiento en término de valores.

Cuando se mira el contexto histórico se comienza a vislumbrar la necesidad de reconstruir los valores que fueron parcialmente destruidos por el período de oscurantismo de la dictadura, que minó los cimientos morales de nuestra sociedad, efecto que aún perdura. Estos valores no se reconstruyen de la noche a la mañana y este libro es un escalón más en ese proceso de reconstrucción.

Este libro se inserta en el momento de mayor influencia cultural de la ciencia, de la tecnología y de los grandes grupos económicos, donde la corrupción es relativamente frecuente. Pongamos un ejemplo cotidiano frente a la emergencia de un nuevo fármaco que la industria presenta con bombos y platillos. Hasta que no pasa un tiempo no se sabe realmente si tal o cual producto farmacéutico es o no, tan beneficioso como se lo presenta en los trabajos de investigación y a través de la sofisticada propaganda. Son varios los productos que se han sacado del mercado a poco de aparecer por sus efectos dañinos. Verdadero problema para la medicina de la evidencia. Continúa entonces siendo cierto aquello de *veritas filia tempore* (la verdad es hija del tiempo).

Como afirma Antonio Turnes, comunidades enteras de médicos especialistas han viajado a congresos mundiales con gastos pagos por diversas firmas farmacéuticas, y se induce de igual manera a los llamados líderes de opinión para orientar el mercado en tal o cual sentido.

En la misma línea de este libro, Victoria Camps afirmó el año pasado, a propósito de la crisis social española, lo siguiente —que es aplicable a gran parte de la crisis de valores del mundo occidental y a Uruguay en particular— : *Todos los fallos de la crisis actual se pueden explicar por deficiencias éticas o morales. La corrupción,*

el partidismo sectario, las mentiras de los poderes económicos o la información deficiente de los medios de comunicación que a menudo se confunde con propaganda. Todos tienen en la base una falta de colchón ético que se puede resumir diciendo que vivimos en una sociedad atomizada en la que los valores económicos han primado sobre los éticos y donde los fines privados prevalecen siempre sobre los públicos.

Mariana Malet en el capítulo destinado a la corrupción, advierte la complejidad que alcanza este tema en la sociedad contemporánea y agrega: *La extraordinaria movilización de recursos a cualquier parte del mundo, la disponibilidad de grandes centros de investigación, la posibilidad de presionar a los gobiernos y dirigir a la opinión pública son factores que llevan al replanteo de las relaciones entre las libertades económicas y el poder político por parte de los Estados.* Como dice Adela Cortina: *De repente, nos hemos dado cuenta de que ya no somos libres, sino súbditos de unos mercados a los que no conocemos.*

El segundo punto al que me quiero referir es que el libro tiene una unidad, más allá de estar compuesto por un conjunto diverso de temas, que se encuentra en lo que no se dice directamente, en lo que deja implícito: evitar la cosificación del ser humano, del paciente, o como diría Eric Fromm, evitar la cibernización.

Existe un conflicto contemporáneo entre la sociedad y la medicina, y este libro lo analiza, lo desglosa y propone soluciones, desde distintos puntos de vista, pero con un objetivo común como lo marca Yarzabal en la Introducción: *procura desarrollar una profunda reflexión ética en busca de identificar y fortalecer aquellos valores que deberían orientar la vida en nuestra sociedad, para poder desde allí encarar la acción de los profesionales, en este caso, en el ámbito de la salud.*

Uno de esos valores queda implícito en todos los trabajos: es el respeto por la dignidad. La raíz latina de la palabra dignidad es digno, que significa valioso, lo que vale. Este libro logra fortalecer la condición esencial del ser humano: su valor en sí mismo, como persona.

¿Por qué un ser humano es valioso? ¿En dónde radica la calidad de valioso? La respuesta tiene que ver esencialmente con la moral. Es valioso aquel que los demás consideran valioso; no es una cualidad humana que se pueda alcanzar por simple decreto del Yo supremo. Se alcanza por la consideración de los demás. Es allí donde está el valor fundamental de un ser humano: en el todos; en ese mandato interior de consideración del prójimo, que nos es común. De allí que este libro también tenga que ver indirectamente con el ejercicio de la democracia.

Visto desde otro ángulo, la moral comienza cuando en la escena entra el otro, el congénere, mi igual y mi competidor, mi amigo y mi enemigo, mi superior y mi inferior, aquel con el que el Yo debe compartir su festín. Dado que la moral existe

cuando el otro está presente, aún en su ausencia, es la transparencia en todo sentido, la que garantiza el buen proceder. La transparencia permite que el otro vea mis intenciones para con él, verdadero punto cardinal necesario de la conducta. La transparencia tiene que ver con la verdad. Se es digno o no según el comportamiento moral a juicio de los que nos rodean. El libro responde así a la orientación de la Junta de Transparencia y Ética Pública, en cuyo nombre queda en evidencia la importancia de la visión del otro.

El tercer punto que quiero marcar tiene que ver con el valor docente que tiene este libro, como casi todos los libros, pero en un terreno especial: aquel necesario para la formación del médico. Como dice Antonio Turnes en el primer capítulo, una de las más graves carencias, desde el origen de los estudios médicos y de la propia Facultad de Medicina de la Universidad de la República de Uruguay ha sido la falta de enseñanza de los principios éticos fundamentales, que si bien se enseñaban parcialmente en la práctica, exigen un esfuerzo permanente de introspección de lo que hacemos día a día, que debe aprenderse como tal, en un espacio o materia especialmente dedicado a ello.

Tampoco, añadido, hay un espacio dedicado al análisis de los valores en juego en la relación médico-paciente-sociedad. Este libro tiene la particularidad de aunar elementos indispensables para la formación del médico y es, en este sentido, un aporte sustancial. Para cambiar el orden de los valores, el instrumento más poderoso que existe, y tal vez el único, es la educación.

En cuarto lugar, permítaseme que desde el tronco de este libro extienda alguna rama en particular, de las muchas que contiene. Me refiero en especial a la característica más primitiva del ser humano que está en la base misma de la medicina y es un asunto de piel.

Antonio Turnes recoge una frase formidable de la poeta y ensayista argentina Ivonne Bordelois: *En los hospitales la gente se muere de hambre de piel*, que tiene mucho de aquella otra afirmación del poeta francés Paul Valery: *Lo más profundo es la piel*.

El acto de tocar aplaca el hambre del otro, que es necesario para recobrar la dignidad que muchas veces fue arrasada por la enfermedad. En la piel se sintetiza la sensibilidad y la presencia del otro. El valor humano fundamental radica en la capacidad de sentir lo que el otro siente y actuar solidariamente. Esto es lo que caracteriza a nuestra especie.

La importancia del contacto humano, radica en el gesto de usar la mano para tocar con delicadeza el lugar donde a alguien le duele, como lo destaca Víctor von Weizsäcker (neurólogo e internista alemán que vivió entre 1886 y 1957), que es considerado uno de los fundadores de la Medicina Antropológica.

El gesto de tocar ya está en los jeroglíficos egipcios para representar al médico, hace 5000 años. Esta imagen hoy parece haberse perdido a lo largo del último siglo. En lugar de la mano del médico, el enfermo encuentra sus prolongaciones tecnológicas: el ecocardiograma, la tomografía, la resonancia nuclear magnética, la tomografía por emisión de positrones, el centellograma; la lista es hoy muy extensa.

Ya no se toca al paciente, salvo por interpósito aparato. El propio enfermo se ha convertido en los datos que emergen del aparato, al grado de ser tantos miligramos de bilirrubina, o tanto de colesterol, o tantas unidades internacionales de tal o cual hormona, o tales intensidades radiológicas o imagenológicas diversas. Hasta el cirujano ahora puede operar a kilómetros de distancia.

Destaco esta frase del capítulo correspondiente de Rosana Gambogi: *No importa cuán sofisticada sea a tecnología de la salud recibida, la salud se alivia con tres simples elementos humanos: compasión, contacto y conversación.*

El valor humano fundamental que se pone en juego en la medicina es la capacidad de empatía y de solidaridad: sentir lo que el otro siente y actuar procurando el bien del otro. De allí surge lo digno, emparentado con un gesto propio de los dioses: el acto de dar sin recibir a cambio. Más adelante nos extenderemos sobre el concepto de piedad.

Sin embargo esto va a contrapelo de tendencias de la sociedad de mercado actual basado en el intercambio comercial y que prioriza el tener al ser, los bienes de consumo sobre la virtud. Según Guillermo Jaim Etcheverry (citado por Turnes) la medicina de hoy está *Más preocupada por el oro que por el bronce*. De hecho como afirma Luis Barrios: *Vivimos en sociedades de mercado donde la relación típica es de oferta y demanda*, lo que influye tanto en el médico como en el paciente, determinando en última instancia comportamientos agresivos.

En quinto lugar, en este libro también se analiza la violencia en la salud y la necesidad de una justa distribución de los recursos. Todos conocemos los comportamientos agresivos que surgen en el entorno de los pacientes terminales cuando se les proponen terapéuticas de costos siderales, que la sociedad no puede costear, y se promueven sus demandas por los medios de comunicación masiva, y se los ampara en el ámbito de la justicia, olvidando las necesidades sanitarias del resto. Si bien hay enorme cantidad de recursos tecnológicos y farmacológicos para la atención de las enfermedades, los costos de algunos de ellos también son enormes y la salud, hoy en día, no puede ser considerada un fenómeno individual sino un *bien social* que debe ser preservado como tal, y que como marca Oscar Cluzet, requiere de una justa distribución de esos recursos.

La presión de la industria, y también de los medios de comunicación masiva, mirando por el ojo de la cerradura de un individuo en particular, hablan de injusticias

donde no las hay, provocan desconfianza en el sistema asistencial. Se muestra aquí al Fondo Nacional de Recursos, como el punto necesario de equilibrio.

En este sentido este libro es un aporte muy valioso para educar a la población, a los periodistas, abogados y jueces, y a los médicos, en la justicia distributiva. También en el tema del Colegio Médico, institución que permitirá, más allá de sus cometidos específicos, colaborar e intermediar con la sociedad en la búsqueda de una necesaria armonía.

Como afirma Luis Barrios en la sociedad fundamentalmente urbana y numerosa la interacción normada, armónica, se logra a través de procesos básicos de socialización educativa por los que pasamos a lo largo de toda la vida.

En sexto lugar, destaco el capítulo de Marcos Gómez Sancho que donde nos muestra con claridad meridiana la conflictividad cultural y médica en torno al fin de la vida y las posibles soluciones, que pasan antes que nada por considerar los aspectos espirituales. Decía San Agustín *es indudable que desde que comenzamos a existir en este cuerpo estamos en la muerte*. Este sentimiento fue erradicado por el posmodernismo, al grado de negar la muerte. Gómez Sancho revaloriza aquí la muerte; la humaniza y en determinado lugar dice una frase que me parece formidable: *Morir es un acto consciente*. Valga su intervención para promover y expandir los cuidados paliativos en todo el sistema asistencial uruguayo, y para que cuando nos toque estemos en paz, rodeados de los seres que más queremos.

Finalmente, para terminar destacaría que en el libro subyace el conflicto entre la medicina y la sociedad, que conocemos por los medios de comunicación masiva con las noticias de último momento: la existencia de probables homicidas en el equipo asistencial. La eutanasia y la morfina están a flor de noticiero. Mostrar la desgracia y, sobre todo, la desgracia médica, vende. Los conflictos violentos entre médicos y pacientes o sus familiares son frecuentes, y también venden. Se podría afirmar que se ha producido una “tinellización” de la salud. Estos hechos denigran a la profesión y siembran desconfianza, lo que provoca la rotura de las relaciones entre médicos, equipo de salud y pacientes. La confianza es necesaria en todo acto médico porque de alguna manera el paciente se entrega a la voluntad del médico como el trapecista a la red. Dentro de esa confianza está la apertura de la intimidad y el necesario secreto profesional, muy bien expuesto en el capítulo dedicado a la confidencialidad médica.

A propósito, robo aquí una frase que le escuché citar a Antonio Tumes alguna vez, que no encontré en este libro, pero que podría estar, perteneciente a Louis Portes, presidente del Consejo Nacional de L'Ordre des Medecins de Francia de 1942 a 1950; *Il n'y a pas de médecine sans confiance, de confiance sans confidence et de confidence sans secret*. No hay Medicina sin confianza, confianza sin confidencia, ni confidencia sin secreto.

Este libro constituye en este momento un llamado al respeto por la dignidad humana y la plena vigencia de los derechos humanos. Un llamado a la consideración del otro como un semejante. Si bien no hay un capítulo expreso, es un llamado a despertar la piedad. Esta piedad se basa en su esencia en el reconocimiento de lo que hay en mí en el otro. Es de aquí, de este sentimiento, que brota la ética médica que se basa ante todo en la solidaridad. La medicina se basa en descubrir al otro en el otro, mientras que la violencia y la guerra, y a veces la ciencia y tecnología, transforman al otro en una cosa, en una máquina.

Si algo caracteriza al médico, es su dedicación al otro. El médico sin alguien que requiera ayuda, no existe. Decía Fernando Savater en *Invitación a la ética: La piedad es menos científica y más psicológica, menos obediente y más activa, menos sumisa y más respetuosa*.

Este libro, a través de sus diversos capítulos, es un disparador de los grandes temas éticos que debe enfrentar la medicina y la sociedad contemporánea. Es importante porque contiene muchos de los ladrillos necesarios para construir una sociedad mejor. Es un material que deben conocer en especial los estudiantes de medicina y los médicos en general. Y aquí también incluyo a los periodistas y al Poder Judicial, que tienen también una tarea fundamental: la de garantizar los derechos de las personas.

No es un material para expertos en ética, sino para todos aquellos que tengan la inquietud de profundizar en los problemas humanos cotidianos de la atención médica. Marcelo Viñar afirmaba que el desafío fundamental de la ética médica en el mundo de hoy no se centra en un saber de expertos, sino en un saber universal que implica el espíritu problemático del ser humano, cito textual: *un saber intersticial e inconcluso sobre la vida y la muerte*.

Tal vez no exista algo más difícil que reconstruir los valores e impulsar ese saber universal, que permitan la vida en armonía. Valga este libro en ese sentido.

Muchas gracias y felicitaciones a los autores

COMENTARIOS DEL DR. HUGO RODRÍGUEZ ALMADA³

Es un inmenso honor poder presentar este libro, distinción que interpreto como un reconocimiento a la Unidad Académica de Bioética de la Facultad de Medicina de la UDELAR, por cuanto excede ampliamente mi competencia personal para presentar en muy pocos minutos una obra tan compleja y diversa. Una obra que abarca aspectos que van desde los más clásicos, como la confidencialidad, la asignación y distribución de recursos en el sector salud, o la ética del final de la vida, hasta otros, emergentes, como la violencia en la relación médico/paciente o la colegiación médica, una experiencia nueva, que concretó muy recientemente largo anhelo de los médicos, y que hoy está dando sus primeros pasos.

Todos estos asuntos son tratados en la obra junto a algunos enfoques novedosos, por lo menos para mí, sobre temas que los médicos no estamos acostumbrados a discutir y a estudiar, pero que nos parecen muy importantes, como son los capítulos que se dedican a la ética de la función pública en el área de la salud y a la identificación de riesgos de corrupción en los diversos ámbitos de la medicina. Desde luego dentro de este tercer agrupamiento que establecí arbitrariamente, incluyo también el capítulo final de Marcelo Viñar sobre cuentas pendientes en la ética médica, que me parece sumamente interesante, especialmente por provenir de una visión psicoanalítica de la que no disponemos habitualmente al tratar estos temas.

Me parece muy significativo que la Junta de Transparencia y Ética Pública haya destinado la tercera publicación de su serie bibliográfica a estos asuntos, y considero realmente muy acertada la decisión porque, dado el muy alto grado de medicalización que tiene la sociedad uruguaya, así como seguramente otras sociedades, traer a discusión estos temas supone atender problemas que afectan los intereses de toda la sociedad y no solo del sector salud.

Considero muy importante enfocar aspectos fundamentales de la ética médica en momentos en que el corporativismo médico constituye un problema vigente, que está en las discusiones diarias, que ocupa a la opinión pública, y en circunstancias en las cuales no están claramente delimitados los límites del gremialismo, el corporativismo, y el profesionalismo médico que son, a mi juicio, tres categorías completamente diferentes.

Entiendo también que es sumamente relevante traer estos temas a la consideración pública por la larga crisis que arrastra nuestro sistema de salud, sobre todo si la encaramos desde las diversas perspectivas que nos ofrecen el sistema de trabajo, la gestión y el modelo asistencial. Soy consciente del enorme esfuerzo que se está haciendo para revertir dicha crisis, pero sin duda la tarea de concretar todos y

3 Profesor Director del Departamento de Medicina Legal. Unidad Académica de Bioética. Facultad de Medicina, Universidad de la República. Uruguay.

cada uno de los objetivos de la estrategia adoptada es titánica y merece que se amplíe el ámbito de estudio de los dilemas que plantea la medicina contemporánea.

Tal vez una manera contribuir con la presentación de este libro, que en mi modo de ver no tiene mejor presentación que leerlo, era hacer una reseña de cada uno de sus capítulos. Sin embargo, no lo voy a hacer, no solo porque el profesor Yarzabal de alguna manera hizo ya una breve descripción de los capítulos y sus agrupamientos, sino porque me ha parecido pertinente dedicar los pocos minutos de que dispongo para referirme a Gabriel Adriasola y a la contribución que hizo en este libro.

Desde luego comparto totalmente lo que Yarzabal dijo acerca de Adriasola, de su significado académico, de sus reflexiones sobre el derecho, tanto en las ramas penal y civil, como en sus contribuciones a la identificación y estudio de las responsabilidades éticas, analizadas en el marco del Derecho médico, esa disciplina que algunos definen como las relaciones que se establecen entre individuos e instituciones del sistema sanitario y que para muchos constituye una especialidad interdisciplinaria.

Entre sus muchas peculiaridades se distinguía Gabriel por la característica de adelantarse a su tiempo y pensar como si estuviera uno o dos siglos adelante. Por suerte se lo pude decir en vida, señalándole que, desde mi punto de vista, muchas veces era mirado con extrañeza porque sostenía conceptos, visiones e interpretaciones contrarias a la práctica naturalizada que hacíamos todos.

Un ejemplo, que seguramente recordarán los compañeros que lo conocieron tanto o más que yo, era su ejercicio docente parado frente a un escritorio para decir que los médicos en las emergencias no debían considerarse obligados a examinar enfermos llevados por la policía por orden de un Juez, porque su labor asistencial no tiene nada que ver con la labor pericial. Ante tales afirmaciones no sorprende que jueces y fiscales se levantaran y se fueran enojados.

Sostenía también que el secreto médico es inviolable, que la confidencialidad no puede ser limitada por un Juez para estudiar una causa, que el derecho a la intimidad tiene una naturaleza constitucional que no cae porque alguien esté investigando algo y que nada justifica que una historia clínica, sometida como sabemos a las reglas de la confidencialidad y a un régimen de acceso muy estricto, pase a integrar de la noche a la mañana un expediente público, en donde cualquiera puede legítimamente acceder a información que ese paciente ha puesto en conocimiento de su médico por una razón exclusivamente sanitaria.

Paralelamente nos enseñaba que las auditorías médicas en las empresas tenían que ser confidenciales y no podían ser entregadas a la autoridad judicial, porque si el hecho de auditar la calidad para detectar fallas en el sistema le significaba a las

instituciones generar prueba en su contra, se convertía en un desestimulo —cuando no un impedimento— para hacer esas auditorías.

Y tiempo después insistió en la defensa de los derechos de los adolescentes, que por ser considerados menores los tenían claramente limitados en todo lo relacionado con la salud. Pocos años más tarde se dictaron leyes y decretos reglamentarios que establecieron su vigencia, legitimando de esa manera lo que señalaba Gabriel inicialmente, en forma bastante solitaria. Hoy a nadie se le puede ocurrir retroceder lo andado.

Para contribuir con el libro que hoy comentamos, Gabriel decidió abordar un tema polémico, de enorme actualidad, que toca un problema realmente relevante que, según creo, no ha sido aun suficientemente estudiado. Es el tema de la responsabilidad y la ética médica con base a roles. Sobre este tema escribió un capítulo corto en el que en pocas páginas examina algunos de los problemas vinculados con esas áreas y muestra un camino muy interesante para reflexionar en el futuro sobre ellos.

Adriasola toma de la doctrina de Jacobs el concepto de que cuando el comportamiento de los seres humanos se entrelaza, no forma parte del rol del ciudadano controlar de manera permanente a los demás, ya que de otro modo no sería posible la división del trabajo, generándose entonces un principio de confianza.

Tal concepción adquiere enorme importancia al aplicarse a un sistema como el de la salud, cuya alta complejidad determina que exista una enorme cantidad de individuos involucrados en la atención, a tal punto que cuando una persona ingresa a un servicio de tercer nivel, un sanatorio o un hospital de complejidad moderada, dentro de las primeras 24 horas han de intervenir en su asistencia alrededor de cien personas por fundadas e inevitables razones técnicas y organizacionales.

Entre otras consecuencias, eso revoluciona el concepto de confidencialidad puesto que estamos hablando de decenas de personas que adquieren y manejan conocimientos sobre la salud del paciente, lo que lleva a Gabriel Adriasola a subrayar la importancia del ejercicio y la delegación de roles por parte de los individuos e instituciones prestadores de atención en salud.

Sus observaciones lo llevan a señalar que en una institución presidida por la división del trabajo se debe confiar en que cada cual cumpla adecuadamente con el rol asignado. Así por ejemplo en el caso del médico que ordena a la enfermera que suministre determinado medicamento al paciente, el médico no tiene la obligación de controlar que la enfermera cumpla su orden; su actuación parte del supuesto de que la enfermera será fiel a su rol y a su ámbito específico de actividades y cumplirá adecuadamente la indicación. Es lo que Adriasola llama el rol de organización que implica la delegación de tareas dentro de la institución, lo que supone la existencia de un delegado y un delegante.

Ahora bien, esa regla general no supone un deslinde de responsabilidad si se delegan tareas en una persona que se sabe no fiable, o al delegar se sobrepasa el ámbito de la competencia asignada al rol delegado, o se delega sin dotar al delegado de los medios necesarios para cumplir con su función. Esto que puede parecer una formulación abstracta es un problema concreto, cotidiano, que se presenta a diario en todo el sistema de salud, porque precisamente todas estas contradicciones están interactuando permanentemente en la realidad.

Adriasola sostiene también que los directivos, superiores o jefes de servicio que delegan tareas pueden ser responsabilizados por actos de sus subordinados, es decir, de los delegados. Esto constituye una visión muy interesante, no digo que sea absolutamente novedosa, pero no sé hasta qué punto es aplicada hoy en nuestro país, y esto lo podemos ver tanto en el ámbito penal como en el ámbito civil y, ni qué hablar, en el ámbito ético que, me consta, es una de las preocupaciones que analiza hoy en día el Tribunal de Ética Médica del Colegio.

Finalmente, quiero rescatar otro aspecto que me parece muy importante en esta visión que presenta Gabriel Adriasola. Es un concepto muy caro para los que somos médicos legistas, el de la *lex artis*, que no solo comprende la ley del arte del punto de vista de la técnica con la que se trata a un determinado paciente, es decir, los criterios éticos con que se desenvuelve la atención hacia ese paciente, sino también de las condiciones materiales y de equipamiento en las que el médico presta la asistencia. Esto también aparece incorporado al criterio de *lex artis* que, en definitiva, no es otra cosa que el criterio de responsabilidad médica por el cual resulta claro que al haber daño emerge la obligación de reparar.

Termino entonces agradeciendo a la Junta por haberme honrado al invitarme a participar de esta presentación, recomiendo que lean y que aprovechen este libro, y subrayo la conveniencia de releer y seguir estudiando a Gabriel Adriasola, dado que por un buen tiempo va a ser un autor de avanzada y de referencia en el Derecho médico.

Muchas gracias

ANEXO 4

INFORME DEL COMITÉ DE EXPERTOS DEL MESICIC SOBRE IMPLEMENTACIÓN EN URUGUAY DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN

5

109

MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA OEA/Ser.L.

IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN SG/MESICIC/doc.384/13 rev. 4
INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN 13 septiembre 2013
Vigésima Segunda Reunión del Comité de Expertos Original: inglés
Del 9 al 13 de septiembre de 2013
Washington, DC

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

INFORME FINAL

(Aprobado en la sesión plenaria del 13 de septiembre de 2013)

SUMARIO

El presente informe contiene el análisis integral de la implementación en la República Oriental del Uruguay del artículo III, Párrafo 9, de la Convención Interamericana contra la Corrupción, correspondiente a “órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas”, que fue seleccionada por el Comité de Expertos del MESICIC para la Cuarta Ronda; las buenas prácticas informadas por dichos órganos; y el seguimiento de la implementación de las recomendaciones que se le formularon a la República Oriental del Uruguay en la Primera Ronda.

El análisis se efectuó dentro del marco de la Convención, el Documento de Buenos Aires, el Reglamento del Comité, y las metodologías adoptadas por el mismo para la realización de las visitas *in situ* y para la Cuarta Ronda, incluidos los criterios allí establecidos para orientar el análisis sobre tratamiento igualitario para todos los Estados parte, equivalencia funcional, y el propósito tanto de la Convención como del MESICIC de promover, facilitar y fortalecer la cooperación entre los Estados Parte en la prevención, detección, sanción y erradicación de la corrupción.

Para llevar a cabo el análisis se contó con la respuesta de la República Oriental del Uruguay al cuestionario; y con una nueva e importante fuente de información, como lo fue la visita *in situ* realizada entre el 8 y el 10 de abril de 2013 por los miembros del subgrupo de análisis de la República Oriental del Uruguay, integrado por Antigua y Barbuda y Argentina, con el apoyo de la Secretaría Técnica, con ocasión de la cual se pudo precisar, aclarar y complementar la información suministrada por la República Oriental del Uruguay y escuchar opiniones de organizaciones de la sociedad civil, del sector privado, asociaciones profesionales, académicos e investigadores sobre temas útiles para el análisis, lo cual contribuyó a que el Comité contara con información objetiva y completa sobre dichos temas, facilitó la obtención de información sobre buenas prácticas.

El análisis de los órganos de control superior se orientó, de acuerdo con lo previsto en la metodología para la Cuarta Ronda, a determinar si los mismos cuentan con un marco jurídico, si este es adecuado, para los propósitos de la Convención, y si existen resultados objetivos; y teniendo en cuenta lo observado se formularon las recomendaciones pertinentes al Estado analizado.

Los órganos de control superior de la República Oriental del Uruguay analizados en este informe son: la Junta de Transparencia y Ética Pública; el Ministerio Público y Fiscal; el Tribunal de Cuentas; y la Suprema Corte de Justicia.

Algunas de las recomendaciones formuladas a la República Oriental del Uruguay para su consideración en relación con los anteriores órganos apuntan a propósitos tales como, los que se destacan a continuación: Proveer a la Junta de Transparencia y Ética Pública, el Ministerio Público y Fiscal y el Tribunal de Cuentas con los recursos financieros y humanos para el cabal desarrollo de sus atribuciones y funciones.

En cuanto a la Junta de Transparencia y Ética Pública, considerar medidas o mecanismos que aseguren la independencia de la Junta en sus asuntos administrativos; adoptar manuales u otros documentos en los que se describan las funciones del personal a su servicio; mantener resultados de las investigaciones de oficio realizados por la Junta con respecto a declaraciones patrimoniales; establecer procedimientos para abrir y verificar el contenido de una declaración patrimonial por

parte de la Junta; y promover mecanismos de coordinación entre la Junta y otros órganos de control superior.

Con respecto al Ministerio Público y Fiscal, considerar medidas o mecanismos que aseguran su independencia administrativa; implementar un curso de formación exhaustivo y generalizado en temas relacionados con la prevención de la corrupción; establecer una unidad de auditoría interna; y mantener estadísticas sobre la detección de prácticas corruptas.

En lo atinente al Tribunal de Cuentas, incluir en las Memorias Anuales del Tribunal información general sobre los gastos que han sido reiterados por el Tribunal y que requieran “urgente consideración” y de las entidades de los que emanen; asimismo que el Estado analizado considere la posibilidad de establecer mecanismos que puedan ser aplicados por Uruguay en caso de incumplimiento de la legislación establecida referidos a los gastos y pagos de los organismos públicos.

En lo relativo a la Suprema Corte de Justicia, promover mecanismos de coordinación con otros importantes órganos gubernamentales; registrar las razones de la clausura de expedientes en investigaciones administrativas y procedimientos disciplinarios; y publicar en el sitio Web del Poder Judicial las investigaciones administrativas y los procedimientos disciplinarios realizados por la Corte con respecto a los jueces.

Las buenas prácticas sobre las que la República Oriental de Uruguay suministró información, denominado “Reconocimiento a las Buenas Prácticas en la Administración Pública” se refiere, sintéticamente, a una iniciativa del Tribunal de Cuentas de alentar a los organismos gubernamentales a promover una buena práctica sobre rendición de cuentas, a través de un reconocimiento de aquellos que han observado apego a las normas que regulan la función, en todas las cuestiones relativas a la Hacienda Pública.

Con respecto al seguimiento de las recomendaciones formuladas a la República Oriental de Uruguay en la Primera Ronda, sobre las que el Comité estimó que requerían atención adicional en los informes de la Segunda y Tercera Rondas, con base en la metodología de la Cuarta Ronda y teniendo en cuenta la información suministrada por la República Oriental de Uruguay en su respuesta al cuestionario y en la visita *in situ*, se definieron cuáles de dichas recomendaciones habían sido implementadas satisfactoriamente; cuáles requerían atención adicional; y cuáles precisaban ser reformuladas, y se hizo un recuento de las que quedan vigentes, el cual se incluye como anexo I del informe.

Entre los avances relativos a la implementación de tales recomendaciones se destaca el fortalecimiento de la capacitación sobre normas de conducta, incluyendo las relativas a conflictos de intereses; la promoción de normas generales sobre

preservación y uso adecuado de recursos públicos; y los esfuerzos para continuar brindando cooperación a otros Estados Parte.

Algunas de las recomendaciones formuladas a la República Oriental de Uruguay en la Primera Ronda que quedan vigentes o que fueron reformuladas, apuntan a propósitos tales como, complementar las restricciones previstas en la ley para quienes dejan de desempeñar un cargo público; facilitar los mecanismos de denuncia de actos de corrupción a través del empleo de medios de comunicación; fortalecer sistemas que permitan la verificación de la información contenida en las declaraciones patrimoniales y de ingresos, en una manera oportuna y cuando corresponda; ampliar el régimen de infracciones y sanciones para cubrir la omisión de información en las declaraciones; establecer e implementar mecanismos de consulta; y fortalecer la participación de las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales en los esfuerzos para prevenir corrupción y en el seguimiento de su actuación pública.

**COMITÉ DE EXPERTOS DEL MECANISMO DE SEGUIMIENTO
DE LA IMPLEMENTACIÓN
DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN
INFORME RELATIVO A LA IMPLEMENTACIÓN
EN LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
DE LA DISPOSICIÓN DE LA CONVENCIÓN SELECCIONADA
PARA SER ANALIZADA EN LA CUARTA RONDA,
Y SOBRE EL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES
FORMULADAS A DICHO PAÍS EN LA PRIMERA RONDA¹**

INTRODUCCIÓN

1. Contenido del Informe

[1] El presente informe se referirá, en primer lugar, al análisis integral de la implementación en la República Oriental del Uruguay de la disposición de la Convención Interamericana contra la Corrupción que fue seleccionada por el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la misma (MESICIC) para la Cuarta

.....
1 El presente informe fue aprobado por el Comité, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3 g) y 25 del Reglamento y Normas de Procedimiento, en la sesión plenaria celebrada el día 13 de septiembre de 2013, en el marco de su Vigésima Segunda Reunión, la cual tuvo lugar en la sede de la OEA, del 9 al 13 de septiembre de 2013.

Ronda de Análisis. Dicha disposición es la prevista en el artículo III, párrafo 9, de la Convención, correspondiente a “órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas”.

[2] En segundo lugar, aludirá a las buenas prácticas que en relación con los órganos de control superior objeto de análisis en el presente informe, el Estado analizado ha deseado voluntariamente compartir.

[3] En tercer lugar, de conformidad con lo acordado por el Comité de Expertos del MESICIC en su Decimoctava Reunión, en cumplimiento de la recomendación 9, a), de la Tercera Reunión de la Conferencia de los Estados Parte del MESICIC, versará sobre el seguimiento de la implementación de las recomendaciones que le fueron formuladas a la República Oriental del Uruguay por el Comité de Expertos del MESICIC en el informe que adoptó para este país en la Primera Ronda, y que ha estimado que requieren atención adicional en los informes que adoptó para el mismo en la Segunda y Tercera Rondas, los cuales se encuentran publicados en: www.oas.org/juridico/spanish/ury.htm .

2. Ratificación de la Convención y vinculación al Mecanismo

[4] De acuerdo con el registro oficial de la Secretaría General de la OEA, la República Oriental del Uruguay ratificó la Convención Interamericana contra la Corrupción el día 28 de octubre de 1998 y depositó el respectivo instrumento de ratificación el día 7 de diciembre de 1998.

[5] Asimismo, la República Oriental del Uruguay suscribió la Declaración sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, el día 4 de junio de 2001. El presente informe fue aprobado por el Comité, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3 g) y 25 del Reglamento y Normas de Procedimiento, en la sesión plenaria celebrada el día 13 de septiembre de 2013, en el marco de su Vigésima Segunda Reunión, la cual tuvo lugar en la sede de la OEA, del 9 al 13 de septiembre de 2013.

I. SUMARIO DE LA INFORMACIÓN RECIBIDA

1. Respuesta de la República Oriental del Uruguay

[6] El Comité desea dejar constancia de la colaboración recibida de la República Oriental del Uruguay en todo el proceso de análisis y, en especial, de la Junta de Transparencia y Ética Pública, la cual se hizo evidente, entre otros aspectos, en su respuesta al cuestionario y en la disponibilidad que siempre mostró para aclarar o

completar el contenido de la misma, al igual que en el apoyo para la realización de la visita *in situ* a la que se hace referencia en el párrafo siguiente del presente informe. La República Oriental del Uruguay envió junto con su respuesta las disposiciones y documentos que estimó pertinentes. Dicha respuesta y tales disposiciones y documentos pueden consultarse en: www.oas.org/juridico/spanish/mesicic4_ury.htm

[7] Asimismo, el Comité deja constancia que el Estado analizado otorgó su anuencia para la práctica de la visita *in situ* de conformidad con lo previsto en la disposición 5 de la *Metodología para la Realización de las Visitas In situ*², la cual se realizó durante los días 8 al 10 de abril de 2013, por parte de los representantes de Antigua y Barbuda y Argentina, en su calidad de integrantes del subgrupo de análisis, contando para ello con el apoyo de la Secretaría Técnica del MESICIC. La información obtenida en dicha visita se incluye en los apartados correspondientes del presente informe y su agenda se anexa al mismo, de conformidad con lo previsto en la disposición 34 de la *Metodología para la Realización de las Visitas In situ*.

[8] El Comité tuvo en cuenta para su análisis la información suministrada por la República Oriental del Uruguay hasta el día 10 de abril de 2013, fecha de culminación de la visita antes aludida y la que fue aportada y le fue solicitada por la Secretaría y por los integrantes del subgrupo de análisis para el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con el *Reglamento y Normas de Procedimiento del Comité; la Metodología para el Análisis de la Implementación de la disposición de la Convención Interamericana contra la Corrupción Seleccionada en la Cuarta Ronda; y la Metodología para la Realización de las Visitas In situ*.

2. Documentos y opiniones recibidos de organizaciones de la sociedad civil y /o, entre otros, de organizaciones del sector privado; asociaciones profesionales; académicos e investigadores

[9] El Comité no recibió, dentro del plazo fijado en el Calendario para la Cuarta Ronda, documentos de organizaciones de la sociedad civil de conformidad con lo previsto en el artículo 34 b) del Reglamento del Comité.

[10] No obstante, con ocasión de la práctica de la visita *in situ* realizada al Estado analizado, se recabó información de organizaciones de la sociedad civil y del sector privado; asociaciones profesionales; académicos e investigadores que fueron invitados a participar en reuniones con tal fin, de conformidad con lo previsto en la disposición 27 de la *Metodología para la Realización de las Visitas in situ*, cuyo listado se incluye en la agenda de dicha visita *in situ* que se anexa al presente informe. Esta información se refleja en los apartados correspondientes del mismo, en lo que resulta pertinente para sus propósitos.

.....
2 La Metodología para la Realización de las Visitas *In situ* (documento [sg/MESICIC/doc.276/11 rev. 2](http://www.oas.org/juridico/spanish/met_insitu.pdf)) está disponible en: www.oas.org/juridico/spanish/met_insitu.pdf

II. ANÁLISIS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA IMPLEMENTACIÓN POR EL ESTADO PARTE DE LA DISPOSICIÓN DE LA CONVENCIÓN SELECCIONADA PARA LA CUARTA RONDA: ÓRGANOS DE CONTROL SUPERIOR, CON EL FIN DE DESARROLLAR MECANISMOS MODERNOS PARA PREVENIR, DETECTAR, SANCIONAR Y ERRADICAR LAS PRÁCTICAS CORRUPTAS (ARTÍCULO III, PÁRRAFO 9 DE LA CONVENCIÓN)

[11] La República Oriental del Uruguay cuenta con un conjunto de órganos de control superior con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas, entre los que cabe destacar la Junta de Transparencia y Ética Pública, la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal de Cuentas, el Ministerio Público y Fiscal, la Auditoría Interna de la Nación, la Unidad de Acceso a la Información Pública, la Secretaría Nacional Antilavado de Activos, la Junta Nacional de Drogas, la Secretaría Nacional de Drogas, la Unidad de Información y Análisis Financiero, la Comisión Coordinadora contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas, la Dirección General de la Lucha contra el Crimen Organizado e Interpol, y la Dirección Nacional de Aduanas.

[12] A continuación se hace una breve descripción de los propósitos y funciones de los cuatro órganos seleccionados por la República Oriental del Uruguay que serán analizados en el presente informe:

[13] La Junta de Transparencia y Ética Pública es responsable de asesorar al Poder Judicial y a la Administración en la lucha contra la corrupción; recibir y custodiar las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos; y propiciar políticas públicas, normativas y acciones que fortalezcan la transparencia del funcionamiento del Estado.

[14] La Corte Suprema de Justicia es el órgano encargado de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, para garantizar el ejercicio y la tutela de los derechos de los individuos conforme al ordenamiento jurídico, y la preservación de la convivencia pacífica en el marco del Estado de Derecho.

[15] El Tribunal de Cuentas es la Entidad Fiscalizadora Superior que ejerce la vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de control de toda gestión relativa a la Hacienda Pública.

[16] El Ministerio Público y Fiscal es la institución encargada de velar por la defensa de la sociedad, la defensa y protección del Estado en el ámbito que las leyes le asignan y el asesoramiento al Poder Ejecutivo y a la Justicia cuando le sea requerido.

1. JUNTA DE TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA

1.1. Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o de otras medidas

[17] La Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) cuenta con un conjunto de disposiciones que conforman su marco jurídico y con otras medidas, referidas, entre otros, a los siguientes aspectos:

[18] En relación con sus objetivos y funciones, el artículo 4 de la Ley 17.060 dispone que corresponde a la JUTEP, entre otras atribuciones, asesorar al nivel nacional, y en particular a la Justicia Penal y el Ministerio Público, en materia de los delitos contra la Administración Pública y contra la economía y la hacienda pública; asumir la gestión y controlar el Registro de Declaraciones Juradas y Bienes e Ingresos; y recabar, cuando lo considere conveniente, información sobre las condiciones de regularidad e imparcialidad con las cuales se preparan, formalizan y ejecutan los contratos públicos de bienes, obras y servicios. Además, artículo 11 del Decreto 354/999 dispone que la JUTEP controlará la publicidad que deben realizar los entes públicos sobre los actos de adjudicación de licitaciones y contrataciones directas en régimen de excepción; y asesora a los organismos públicos que lo soliciten en cuanto a los mecanismos vigentes para prevenir y erradicar las prácticas corruptas. En este sentido, la JUTEP asesora en la aplicación de las “Normas de Conducta en la Función Pública” establecidas en Decreto 30/003. Además, la JUTEP es responsable de atender los compromisos internacionales asumidos por el país en las convenciones y convenios vinculados a la materia.³ Por fin, el artículo 51 de la Ley 18.834 dispone que la JUTEP podrá dar asesoramiento especializado a la Presidencia de la Asamblea General o de la Junta Departamental, cuando las mismas reciban observaciones caratuladas de urgente consideración por el Tribunal de Cuentas y por irregularidades de las normas sobre contrataciones por procedimientos competitivos; contrataciones directas por razones de excepción; y contrataciones de concesión.⁴

[19] La JUTEP, según artículo 4(8) de la Ley 17.060, constituye un cuerpo con independencia técnica en el ejercicio de sus funciones. En este sentido, en el ejercicio de la independencia técnica que le otorga la Ley, la JUTEP tendrá la atribución de dirigirse directamente a cualquier órgano u organismo del Estado. Además, el

3 Véase el artículo 100 de la Ley 18.046 que dispone que *En el cumplimiento de sus cometidos, la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado podrá relacionarse con los organismos internacionales y extranjeros con referencia a la materia de su competencia y establecer vínculos de cooperación con organizaciones representativas de la sociedad civil a los efectos de aunar esfuerzos para fortalecer la participación social en la lucha contra la corrupción.*

4 Véase los artículos 50 y 51 de la Ley 18834 de 4 de noviembre de 2011, www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18834&Anchor=

artículo 1° del Decreto Reglamentario 354/999, dispone que es un cuerpo calificado como un órgano público y un órgano del Estado.⁵

[20] La JUTEP está integrada por tres miembros y las decisiones se toman en instancia única y requieren como mínimo, el voto de dos miembros (artículo 4 del Decreto 354/999). Cualquier miembro que exprese un voto contrario a la mayoría podrá solicitar que en el acta respectiva conste su opinión o su voto en contrario. Además, en el caso de dictámenes o informes que deba emitir la Junta, si uno de los miembros ha dejado en el acta constancia de su posición contraria a la de la mayoría, podrá abstenerse de firmarla el mismo.⁶ Las resoluciones de la JUTEP podrán ser sujeto de revisión mediante recurso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.⁷

[21] Respecto a la manera en la que son provistos los cargos de sus máximas autoridades, los tres miembros de la JUTEP son designados por el Presidente de la República, actuando con el Consejo de Ministros previa venia del Senado por tres quintos de votos de sus componentes, entre personas de reconocida experiencia y solvencia profesional y moral. Los miembros de la JUTEP durarán en sus cargos por un período de cinco años contados desde la fecha de su designación.⁸ Además, los integrantes de la JUTEP no podrán realizar ninguna otra actividad remunerada ajena a los cometidos de dicha Junta, salvo la actividad docente.⁹ El Presidente de la República, en acuerdo con el Consejo que dispone que *“En el cumplimiento de sus cometidos, la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado podrá relacionarse con los organismos internacionales y extranjeros con referencia a la materia de su competencia y establecer vínculos de cooperación con organizaciones representativas de la sociedad civil a los efectos de aunar esfuerzos para fortalecer la participación social en la lucha contra la corrupción.”*¹⁰

[22] Con respecto a la manera en la que se determinan los recursos humanos necesarios para su funcionamiento, el Estado analizado, en su respuesta al cuestionario, indica que la necesidad de recursos humanos puede ser planteada ya sea por los directivos de las unidades organizativas o bien por los miembros de la misma

5 Véase, www.jutep.gub.uy/documents/10157/27d695d0-69bb-4d90-88bf-69d0ab972482

6 Véase el artículo 2 del “Reglamento interno de funcionamiento de la Junta de Transparencia y Ética Pública,” www.jutep.gub.uy/documents/10157/18334/709?version=1.2

7 Véase la Respuesta al Cuestionario de la República Oriental del Uruguay, p. 55, www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ury_resp.pdf

8 Véase el artículo 4(1) de la Ley 17.060, www.jutep.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=9f494f34-ac96-4e77-9e32-b85f9bea1150&groupId=10157

9 Véase el artículo 11 de la Ley 17.904, www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=17904&Anchor=

10 Además, artículo 4(10) de la Ley 17.060 dispone que si la Cámara de Senadores no se expidiera el término de sesenta días, el Poder Ejecutivo podrá hacer efectiva la destitución, *supra* nota 8. Se aclara, al respecto, que el término “destitución”, como se utiliza en la ley, deberá entenderse como “remoción”.

en función de una reorganización de la estructura funcional.¹¹ En este sentido, la satisfacción de las necesidades de recursos humanos puede realizarse por dos vías: ya sea la creación de cargos por una instancia presupuestal, o por funcionarios de otros organismos que pasan a prestar funciones a la JUTEP por la modalidad de comisión de servicios. En el caso de la creación de cargos en una instancia presupuestal el ingreso será por concurso de oposición y méritos, méritos y prueba de aptitud o sorteo, dependiendo de los escalafones.¹²

[23] La JUTEP está conformada por 5 unidades administrativas: Secretaría General; Asesoría Técnica; Declaraciones Juradas; Secretaría Administrativa y Custodia; y Archivo de Declaraciones.¹³

[24] En cuanto a la remoción del personal de la JUTEP, se establece en el artículo 168 (10) de la Constitución de la República que el Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, podrá destituir los empleados por ineptitud, omisión o delito. Según artículo 1019 del Texto Ordenado de Normas sobre Funcionarios Públicos (TOFUP), una compilación de disposiciones de diferentes leyes respecto a la conducta de los funcionarios públicos, una vez culminada la instrucción correspondiente, le compete a la Oficina Nacional del Servicio Civil, pronunciarse en último término sobre las destituciones de los funcionarios, ante la resolución de la autoridad administrativa.¹⁴

[25] El artículo 8 del Decreto 354/999 dispone que el ejercicio de las funciones de miembro de la JUTEP será incompatible con el desempeño de actividades públicas o privadas, en carácter de profesional o perito judicial o administrativo, en asuntos que den o puedan dar lugar a actuaciones administrativas o judiciales

11 Véase p.56 de la Respuesta al Cuestionario, *supra* nota 7.

12 Véase el artículo 5 de la Ley 16.127, www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=16127&Anchor= y el artículo 11 de la Ley 16134, www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=16134&Anchor=. Los escalafones son los siguientes, entre otros: personal profesional universitario; personal técnico profesional; personal administrativo; personal especializado; personal de oficios; y personal de servicios auxiliares. Además, artículo 4 del Texto Ordenado de Normas sobre Funcionarios Públicos (TOFUP), dispone que para el ingreso a la función pública, se requiere: estar inscrito en el Registro Cívico, exhibir constancia de voto en el último acto electoral, comprobar aptitud moral, tener aptitud física, haber realizado el juramento de Fidelidad a la Bandera, firmar una declaración jurada de adhesión al sistema Republicano representativo de gobierno que la Nación ha implantado por sus órganos soberanos y probar notoria filiación democrática, no haber sido destituido como consecuencia de la comisión de falta administrativa grave mediante decisión firme, o incumplimiento de sus obligaciones, sea en condición de funcionario público o bajo cualquier otra modalidad de vinculación, www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Publicaciones/Tofup/Tofup2010.pdf

13 Véase las pp. 32 – 34 de la Respuesta al Cuestionario, *supra* nota 7 y Estructura y Funciones de la JUTEP, www.jutep.gub.uy/estructura-y-funciones

14 TOFUP, *supra* nota 12. Además, artículo 957 dispone que “Sin perjuicio de otros actos u omisiones que puedan configurar causales de destitución los funcionarios del Estado incurrirán en ineptitud u omisión cuando acumulen diez faltas injustificadas al año o efectúen en los mecanismos de control de asistencia, registraciones pertenecientes a otros funcionarios.” Artículo 958 dispone además que las causas de destitución son: 1. la persistencia en las causas que motivaron la suspensión; 2. negligencia habitual o falta grave en el servicio o contra la disciplina; 3. inobservancia del secreto impuesto en los asuntos del servicio; y 4. condena a una pena mayor de seis meses de prisión.

relacionadas con investigaciones relativas a la presunta comisión de delitos que menciona el numeral 1 del artículo 4 de la Ley 17060 o de las faltas administrativas relativas a dichas materias.

[26] En cuanto a las responsabilidades de los miembros de la JUTEP, en la respuesta al cuestionario, el Estado analizado señala que le corresponden todas las establecidas para los funcionarios públicos.¹⁵ En este sentido, artículo 21 de la Ley 17.060 señala que los funcionarios públicos (y por ende los miembros y funcionarios de la JUTEP) observarán “*los principios de respeto, imparcialidad, rectitud e idoneidad y evitarán toda conducta que importe un abuso, exceso o desviación de poder, y el uso indebido de su cargo o su intervención en asuntos que puedan beneficiarlos económicamente o beneficiar a personas relacionadas directamente con ellos. Toda acción u omisión en contravención del presente artículo hará incurrir a sus autores en responsabilidad administrativa, civil o penal, en la forma prescripta por la Constitución de la República y las leyes.*”¹⁶

[27] Los funcionarios de la JUTEP también imparten capacitación a los funcionarios públicos para promover la transparencia y la ética pública a través de la Escuela Nacional de Educación Pública de la Oficina Nacional del Servicio Civil. Además, con el patrocinio de la Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en 2009 la JUTEP diseñó e inició la ejecución de un programa destinado a formar funcionarios con especialización en normativa anticorrupción y dispuestos a colaborar en la difusión de esta materia en sus respectivos organismos. La JUTEP Pública materiales de capacitación en su página Web.¹⁷ En este sentido, en una presentación realizada durante la visita *in situ*, los representantes de la JUTEP presentaron información más detallada sobre la difusión en materia de ética y transparencia pública. Para dar cumplimiento a este cometido, la JUTEP ha desarrollado programas de a) capacitación de funcionarios públicos; b) realización de eventos nacionales e internacionales; y c) publicación de materiales didácticos, de actualización y de investigación.¹⁸

[28] Con respecto a la implementación de sistemas o de tecnologías modernas para facilitar el desarrollo de las labores, la JUTEP ha desarrollado un sistema

15 Véase p. 57 de la Respuesta al Cuestionario, *supra* nota 7.

16 Véase además artículo 5 del Decreto 30/003, Normas de Conducta en la Función Pública, www.jutep.gub.uy/documents/10157/aa80ca48-359c-4f99-8819-ae9497e9949f

17 JUTEP, www.jutep.gub.uy/capacitacion. Véase además artículos 26 y 27 de la Ley 17.060, que disponen que el Ministerio de Educación y Cultura coordinará con los entes de enseñanza la implementación de cursos de instrucción sobre los diferentes aspectos de ley, poniendo énfasis en los derechos y deberes de los ciudadanos frente a la Administración y las responsabilidades de las autoridades y funcionarios públicos, y también, que las entidades públicas tendrán programas de formación para el personal que ingrese, y uno de actualización cada tres años. Es la obligación de los funcionarios públicos de asistir a estos cursos, los cuales contemplarán aspectos referentes a la moral administrativa, incompatibilidades, prohibiciones y conflictos de intereses en la función pública, además de los otros aspectos a los que refiere la ley, *supra* nota 8.

18 Véase Panel 4, Resultados de difusión en material de ética y transparencia pública, y la Respuesta al Cuestionario, pp. 35 – 41, *supra* nota 7.

informático para la gestión de Registro de Declaraciones Juradas. Con financiamiento de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento, dicho sistema se ha desarrollado en tres fases: 1) desarrollo de un módulo de gestión en línea a través de la red de alta velocidad del Estado; 2) migración de datos a un motor de código abierto residente en el Centro de Cómputos del Ministerio de Educación y Cultura, y 3) desarrollo de un módulo *Web* de gestión de nóminas a ser operado por los funcionarios delegados en todas las unidades ejecutoras del Estado.¹⁹ El Estado analizado señala que “[e]ste sistema ha permitido facilitar al acceso y gestión a los propios organismos en los que prestan funciones los funcionarios comprendidos, mejorando la disponibilidad de la información y a su vez la seguridad de la protección de los datos personales de los declarantes.”²⁰

[29] En cuanto a los mecanismos de control interno y de atención de reclamos, quejas o denuncias relacionadas con el cumplimiento de sus objetivos y con el desempeño del personal a su servicio, durante la visita *in situ*, los representantes de la JUTEP señalaron que el mecanismo adoptado por ese ente consiste en someter este tipos de reclamos o quejas a la consideración de su órgano de dirección. Estos asuntos son incorporados a la agenda y tratados en sesiones formales entre los miembros de la JUTEP.²¹

[30] En cuanto la manera en la que se le suministra a los ciudadanos información acerca de sus objetivos y funciones, la JUTEP mantiene un sitio *Web* que contiene información para la ciudadanía sobre los autoridades de la JUTEP; números telefónicos y un correo electrónico para realizar consultas; información estadística; la normativa vigente; y noticias.²² Además, de conformidad con el artículo 5 de la Ley 18.381, la Ley de Acceso a la Información Pública, la JUTEP mantiene una página en la que expone su estructura orgánica, las facultades de cada unidad administrativa, la estructura de remuneraciones de sus funcionarios, el presupuesto asignado y su ejecución; y la contratación pública, así como información sobre las estadísticas y los mecanismos de participación ciudadana, que contiene su domicilio, número de teléfono y correo electrónico.²³

[31] Con respecto a la manera que se garantizan los recursos presupuestales necesarios para su funcionamiento, el Estado analizado, en su respuesta al cuestionario, señala que: “los recursos son otorgados en las diferentes instancias

19 Respuesta al Cuestionario, p. 54, *ibid.*

20 *Ibid.*

21 Véase, Resultados y mecanismos de control interno, www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ury_result2.pdf

22 Véase, Ciudadano, www.jutep.gub.uy/ciudadano

23 Véase el artículo 5 de la Ley 18.381, que establece que cada agencia pública es mantener, en su página *Web*, y de manera permanente, la siguiente información: estructura orgánica, las facultades de cada unidad administrativa, la estructura de remuneraciones de sus funcionarios, el presupuesto asignado y su ejecución; las contrataciones públicas realizadas por la agencia, estadísticas pertinentes; y los mecanismos de participación ciudadana, <http://200.40.229.134/leyes/TextoLey.asp?Ley=18381&Anchor>

presupuestales (*Leyes de Presupuesto o Rendición de Cuentas*), en caso de ser insuficientes no se podrán efectuar erogaciones que superen los habilitados por ley. Por lo antes expresado la planificación deberá efectuarse en base a los créditos (recursos) habilitados legalmente.”²⁴ En este respecto, durante la visita *in situ*, los representantes de la JUTEP aclararon que este organismo forma parte del Ministerio de Educación y Cultura y por tanto de la Administración Central. Con base a ello, formula una propuesta de presupuesto que se incorpora al Presupuesto nacional. En este proceso, el presupuesto puede sufrir modificaciones en función de las políticas diseñadas para el período de gobierno y de los recursos disponibles. El presupuesto anual de los últimos cinco años se detalla en total, en miles de pesos, como aparece a continuación: 2008 – 11461; 2009 – 12303; 2010 – 13272; 2011 – 14253 y 2012 – 14984.²⁵

[32] En cuanto a la coordinación con otras autoridades, el artículo 25 de la Ley 17060 dispone la creación de una Comisión Honoraria de seis miembros, integrada por un representante de la JUTEP, uno del Ministerio de Economía y Finanzas, uno de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, uno del Tribunal de Cuentas, otro de la Oficina Nacional de Servicio Civil y un representante de la organización más representativa de los funcionarios públicos. Dicha comisión tiene el cometido de elaborar propuestas de actualización y ordenamiento legislativo y administrativo en materia de transparencia de la contratación pública, al igual que de los conflictos de intereses en la función pública. Además, el Estado analizado, en su respuesta al cuestionario, señala que la Junta “*ha realizado contactos con diferentes organismos públicos y miembros de la sociedad civil, para trabajar en conjunto en la detección y prevención de la corrupción.*”²⁶ En este sentido, el artículo 100 de la Ley 18.046 dispone que “*En el cumplimiento de sus cometidos, la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado [ahora Junta de Transparencia y Ética Pública] podrá... establecer vínculos de cooperación con organizaciones representativas de la sociedad civil a los efectos de aunar esfuerzos para fortalecer la participación social en la lucha contra la corrupción.*”

[33] Con respecto a los mecanismos de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de sus funciones, el artículo 4(5) (e) de la Ley 17060 dispone que la JUTEP deberá elevar un informe anual a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Estado analizado, en su respuesta al cuestionario, señala que “*dichos informes son el modo que la ley dispone que la Junta rinda cuentas sobre su funcionamiento cada año estando en la página Web de la Junta los informes correspondientes desde 1999 al 2011.*”²⁷ Los informes se encuentran disponibles en la página de la JUTEP: www.jutep.gub.uy.

24 Véase p. 59 de la Respuesta al Cuestionario, *supra* nota 7.

25 Véase Determinación de presupuesto y recursos humanos, www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ury_deter.pdf

26 Véase p. 59 de la Respuesta al Cuestionario, *supra* nota 7.

27 *Ibid.*

jutep.gub.uy/documentos. Además, durante la visita *in situ*, los representantes de la JUTEP presentaron información más detallada sobre los mecanismos de rendición de cuentas, explicando el proceso y trámites para controlar el presupuesto anual, y la existencia de un portal del gobierno uruguayo donde la ciudadanía puede acceder a la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal: www.presidencia.gub.uy.²⁸ En este sentido, el artículo 214 de la Constitución de la República dispone que “*El Poder Ejecutivo dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, que coincidirá con el año civil, presentará al Poder Legislativo la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente a dicho ejercicio, pudiendo proponer las modificaciones que estime indispensables al monto global de gastos, inversiones y sueldos o recursos y efectuar creaciones, supresiones y modificaciones de programas por razones debidamente justificadas.*” Esta rendición de cuentas se realiza de acuerdo a lo establecido en los artículos 128 al 131 del Texto Ordenado de la Contabilidad y Administración Financiera del Estado (TOCAF).²⁹

1.2. Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas

[34] La JUTEP cuenta con un conjunto de disposiciones y de otras medidas pertinentes para los propósitos de la Convención, algunas de las cuales fueron descritas de manera sucinta en la sección 1.1 de este Informe. Sin embargo, el Comité estima oportuno efectuar algunas observaciones en relación con las mismas:

[35] Durante la visita *in situ*, los representantes de la JUTEP proporcionaron información con respecto a la independencia técnica para el cumplimiento de sus funciones. Por ejemplo, se proporcionaron aclaraciones referentes a la realización de su labor, a pesar de estar ubicada bajo el Ministerio de Educación y Cultura. Los representantes también proporcionaron antecedentes sobre las deliberaciones iniciales relativas dónde habría que colocar la JUTEP, una vez creada. Al respecto, se presentaron tres opciones: en el Tribunal de Cuentas, en el Poder Judicial o en el Poder Ejecutivo, dándose el temor entre algunos legisladores de que ese órgano de control se convirtiera en una entidad suprema que supervisara a toda la administración.³⁰ Con el Decreto 354/999, del 12 de noviembre de 1999, ese órgano de control fue ubicado en el Poder Ejecutivo, Ministerio de Educación y Cultura, describiéndoselo como “órgano del Estado”.³¹ El Comité señala también que el inciso 8 del artículo 4 de la Ley 17060 establece que la JUTEP posee “independencia técnica

28 Véase Resultados y Mecanismos de control interno, *supra* nota 22.

29 Texto Ordenado de la Contabilidad y Administración Financiera del Estado (TOCAF), www.tcr.gub.uy/archivos/nor_64_TOCAF.pdf

30 Véase Adscripción Institucional e Independencia, p. 2, www.oas.org/juridico/spanish/mesicic4_ury.htm

31 Véase el Artículo 4 del Decreto 354/999, www.jutep.gub.uy/documents/10157/27d695d0-69bb-4d90-88bf-69d0ab972482

en el ejercicio de sus funciones.”³² En ese sentido, en el cumplimiento de sus funciones puede comunicarse con, y dirigirse a, cualquier otro organismo u órgano público directamente, sin tener que hacerlo a través del Ministerio de Educación y Cultura.³³ No obstante, durante la visita *in situ* los representantes expresaron algunas preocupaciones referentes a la ubicación de la JUTEP dentro de ese Ministerio. Específicamente, si ha de actuar como órgano de control podría no ser conveniente ubicarla en un Ministerio sobre el que ha de ejercer algún tipo de control. Por ejemplo, una función recientemente conferida a la JUTEP consiste en auditar e investigar gastos que requieran consideración urgente conforme a lo determinado por el Tribunal de Cuentas, y proporcionar dentro de un plazo de cuarenta días dictámenes técnicos para la consideración de la Asamblea General y, cuando corresponda, del Poder Judicial.³⁴ El Comité observa que ello puede ser inconveniente si surge una situación en la cual la JUTEP tenga que auditar e investigar al Ministerio en que está ubicada, en casos en que se alegue que no se observaron las normas sobre adquisiciones públicas, por ejemplo. Por tanto, éste Ministerio podría ejercitar control sobre los funcionarios que controlan los asuntos administrativos de la JUTEP.³⁵ La JUTEP identifica esta posible situación como una dificultad importante y ha propuesto un estudio conjunto con el Poder Ejecutivo sobre una ubicación alternativa de dicho órgano, a fin de garantizar su independencia técnica.³⁶

[36] El Comité toma nota de que se han formulado algunas ideas sobre la manera de proporcionar a la JUTEP no sólo independencia técnica, sino también independencia sobre sus asuntos administrativos. Por ejemplo, en el documento titulado “Ubicación e Independencia Institucional” que presentó la Junta durante la visita *in situ* se formulan propuestas sobre la ubicación de ese órgano en otro Ministerio, en la Presidencia de la República, o de que se le dé carácter de servicio descentralizado.³⁷ El Comité considera que el Estado analizado debería considerar la posibilidad de proporcionar a la Junta la independencia necesaria para el cumplimiento de funciones administrativas con sujeción a su Constitución nacional

32 Ley 17060, *supra* nota 8.

33 Véase el Artículo 302 de la Ley 18.362, www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18362&Anchor=

34 Véanse los Artículos 50 y 51 de la Ley 18834, www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18834&Anchor=. El Artículo 50 establece que el Tribunal de Cuentas puede considerar que un gasto requiere urgente consideración en tres casos: cuando se hayan violado normas establecidas y hayan existido procedimientos administrativos o fundadas irregularidades cometidas por personas referentes a, a) licitaciones por un monto superior a treinta millones de pesos uruguayos; b) contratos directos por razones de emergencia por más de un millón quinientos mil pesos uruguayos o c) contratos de concesión por más de siete millones quinientos mil pesos uruguayos.

35 El Comité toma nota de que uno de los temas de interés colectivo adoptados por la Conferencia de Estados Partes del mesicic en su Tercera Reunión es el de las “medidas encaminadas a promover la independencia y salvaguardar de amenazas o influencias indebidas a los órganos o autoridades especializados en la lucha contra la corrupción.” Véase el párrafo 16(c) de las Recomendaciones de la Tercera Reunión de la Conferencia de Estados Parte del mesicic, www.oas.org/juridico/spanish/ceplll_recom_sp.pdf

36 Informe Anual de la Junta de Transparencia y Ética Pública 2011, p. 50, www.jutep.gub.uy/documents/10157/18106/informe2011.pdf?version=1.1

37 Véase ese debate en Adscripción Institucional e Independencia, *supra*, nota 30.

y a los principios fundamentales de su sistema jurídico. El Comité formulará una recomendación a ese respecto. (Véase la Recomendación 1.4.1 en la Sección 1.4 del Capítulo II del presente informe)

[37] A este respecto, durante la visita *in situ*, los representantes de Transparencia Uruguay mencionó la falta de autonomía administrativa de la JUTEP, ya que es una unidad ejecutora del Ministerio de Educación y Cultura, al que puede controlar en determinadas oportunidades.

[38] El Comité toma nota, además, de que el Estado analizado podría dar consideración a los recursos humanos y operativos proporcionados a la Junta. Durante la visita *in situ* se informó al equipo que la Junta siempre había tenido un plantel de menos de 15 funcionarios.³⁸ Como lo señaló en su Informe Anual de 2011 la Junta ha venido manifestando que ese órgano de control carece de suficiente personal para llevar a cabo su labor. A la fecha de ese Informe Anual, sólo once personas trabajaban allí, no existiendo suficiente respaldo profesional en el área jurídica de la Junta.³⁹ El personal con que cuenta consiste en un abogado, un contador, un bibliotecario profesional, un abogado para asuntos administrativos, 5 oficiales administrativos, dos funcionarios de servicios generales y una persona para tecnología de la información. Además, durante la visita *in situ* los representantes manifestaron que hay 4 personas a encargadas de recibir y procesar las declaraciones patrimoniales, que son aproximadamente ocho mil por año, además de que el número de las personas obligadas a presentar esas declaraciones pasó de 11,305 en 2009 a 12,547 en 2012, por ejemplo.⁴⁰ Ello llevó a la Junta a declarar en su Informe Anual que “[p]ese a su alto nivel de desempeño funcional, no existe personal suficiente para cumplir todas las tareas que fueron asignadas a la JUTEP.”⁴¹ Ha habido esfuerzos tendientes a hacer frente esa aparente insuficiencia de personal. Por ejemplo, la Ley 18.996, del 7 de noviembre de 2012, autorizó a la Junta a recibir a tres funcionarios en comisión.⁴² En los casos en que la Junta necesita asesoramiento con respecto a sus competencias, se le autoriza a contratar profesionales y personal técnico, que no son considerados funcionarios públicos.⁴³ No obstante, parece existir una continua

38 Véase Existencia de Manuales, www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ury_exist.pdf

39 Informe Anual de la Junta de Transparencia y Ética Pública de 2011, p. 8, *supra* nota 36.

40 Respuesta al Cuestionario, pp. 54 – 55, *supra* nota 7.

41 Informe Anual de la Junta de Transparencia y Ética Pública de 2011, p. 8, *supra*, nota 36. Además, en la página 23 de ese informe, la jutep manifiesta: *Finalmente, corresponde señalar que el Registro de Declaraciones Juradas, que tenía 5 funcionarios públicos, perdió uno en 2011 en virtud de la finalización del pase en comisión de ese funcionario, lo que afectó al desempeño global. Al mismo tiempo esos funcionarios tuvieron que asistir a numerosas reuniones y talleres referentes al proyecto de desarrollo de un nuevo sistema de informática en el segundo semestre del año, y por lo tanto tuvieron que dedicar un buen número de horas de trabajo a la puesta a prueba y la supervisión del nuevo “software”, lo que ha sido considerado como una carga adicional para sus cometidos, carga que sería conveniente reducir mediante la incorporación de un nuevo funcionario.*

42 Ley 18.996, www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18996&Anchor=. Véase también Determinación del Presupuesto y los Recursos Humanos, www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ury_deter.pdf

43 Determinación del Presupuesto y los Recursos Humanos, *ibid*.

insuficiencia de personal en la Junta. También pareciera que esa escasez de recursos humanos no hará más que exacerbarse con el aumento de las responsabilidades asignadas a la JUTEP en materia de auditoría e investigación de gastos considerados por el Tribunal de Cuentas como de ‘urgente consideración’. El Comité toma nota de que el Artículo 51 de la Ley 18.834, que encomendó esa nueva responsabilidad a la Junta, establece que el Poder Ejecutivo debe proporcionar a ese órgano de control todos los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para cumplir plenamente ese nuevo mandato.⁴⁴

[39] El Comité señala asimismo que la falta de recursos humanos parece afectar también a los recursos operativos puestos a su disposición. Por ejemplo, como se señala en la sección 1.1.1, la Junta ha implementado un sistema electrónico para recibir la información de identificación básica de una persona que deba presentar una declaración de su patrimonio neto, así como su cónyuge o concubino(a). No obstante, esa base de datos no está instalada dentro de la Junta, sino en la División de Tecnología de la Información del Ministerio de Educación y Cultura, que es responsable de la instalación y el mantenimiento de esa base de datos. Dado que existen propuestas de establecimiento de un sistema electrónico para recibir la información confidencial de funcionarios públicos con respecto a sus declaraciones, esa información debería ser de exclusiva responsabilidad de la Junta, dado el carácter delicado de la información contenida en esas declaraciones.

[40] Por esas razones el Comité cree que el Estado analizado debería considerar la posibilidad de examinar los recursos proporcionados a la JUTEP para el cumplimiento de sus funciones. El Comité formulará una recomendación a ese respecto. (Véase la Recomendación 1.4.2 en la Sección 1.4 del Capítulo II del presente informe)

[41] El Comité toma nota de que en 2010 el Ministerio de Educación y Cultura solicitó a la JUTEP que presentara una propuesta sobre la Ley de Contabilidad para ser estudiada por las áreas administrativas de ese Ministerio. La JUTEP propuso a) un incremento de personal para alcanzar el número necesario de funcionarios para el cumplimiento de sus deberes y funciones; b) la incorporación de tecnología de información y comunicaciones para modernizar su gestión; c) la implementación de un programa continuo de prevención de la corrupción, con un componente de capacitación y otros medios, y d) el aumento de las apropiaciones destinadas a contratar consultores en áreas técnicas y profesionales. Esta propuesta no fue aprobada.⁴⁵

[42] El tema de los recursos humanos tiene también que ver con el presupuesto. En documentos presentados durante la visita *in situ* se señaló que la Junta no

44 Artículo 51 de la Ley 18834, *supra*, nota 4.

45 2011 Informe Anual de la jutep, p. 28, y Anexo III, *supra* nota 36.

recibe suficientes recursos presupuestarios para cumplir todas sus tareas. Por esa razón busca fuentes externas, en especial a través de acuerdos con organismos internacionales, para satisfacer sus necesidades; en particular para proporcionar capacitación a funcionarios públicos.⁴⁶ La necesidad de un aumento presupuestario se reflejó también en el Informe Anual de 2011 de la Junta, en que se expresa que es muy difícil avanzar en la ejecución de las tareas que tiene a su cargo, especialmente con respecto a capacitación, ya que resulta difícil contratar instructores. “A la fecha las actividades realizadas se llevan a cabo gracias a los acuerdos suscriptos con la ENAP [la Escuela Nacional de Administración Pública] y con el PNUD [el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo], y con la colaboración de numerosos profesionales, que en muchos casos participaron en talleres o en la preparación de materiales gratuitos, así como con la participación de miembros de la Junta como instructores.”⁴⁷ La Junta sostiene que, por esas razones, necesita un aumento del presupuesto, incremento que ese órgano de control ha venido solicitando, en especial para poder contar con un equipo estable de instructores. No obstante, ese incremento no le ha sido proporcionado, lo que le impide desarrollar plenamente un programa de capacitación.⁴⁸

[43] Además, aunque el presupuesto para los últimos cinco años se ha incrementado en forma sostenida, de aproximadamente 11,5 millones de pesos uruguayos en 2008 a cerca de 15 millones de pesos uruguayos en 2012, la Junta señaló que ello refleja no solamente incrementos anuales de salarios, sino también fondos recibidos de fuentes externas.⁴⁹ El Comité toma nota de que el Estado analizado debería considerar la posibilidad de revisar el presupuesto asignado a la Junta para el cumplimiento de sus funciones. El mismo no sólo parece estar afectando su mandato de proporcionar capacitación al servicio público en cuestiones de transparencia, sino que además parece afectar al número de funcionarios con que cuenta, arriba mencionado. El Comité formulará una recomendación a ese respecto. (Véase la Recomendación 1.4.2 en la Sección 1.4 del Capítulo II del presente informe)

[44] Además, a ese respecto, el Comité toma nota de que la JUTEP no cuenta con manuales en que se describan las funciones de su personal, aunque una breve descripción de sus unidades administrativas se encuentra disponible en línea.⁵⁰ Durante la visita *in situ* los representantes explicaron que en virtud de que el número de funcionarios de la Junta nunca ha llegado a 15 personas, no existía una necesidad apremiante de contar con manuales en que se describieran las funciones, ya que los miembros de la Junta tienen contacto directo y cotidiano con el personal.⁵¹ No obstante, la Junta preparó una estructura orgánica revisada, constituida

46 Véase Determinación del presupuesto y los recursos humanos, *supra* nota 42.

47 2011 Informe Anual de la JUTEP, p. 36, *supra* nota 36.

48 *Ibid.* Véase también la p. 48 del Informe Anual.

49 *Ibid.*

50 Véase Estructura y Funciones, www.jutep.gub.uy/estructura-y-funciones.

51 Véase Existencia de Manuales, *supra* nota 38.

por el Directorio, una Unidad de Contabilidad y Administración Financiera, una Unidad de Asesoría Jurídica, la Secretaría General, la Pro-Secretaría, la Unidad de Custodia y Archivo de Declaraciones Patrimoniales, Administración y Finanzas, Capacitación, Tecnología de la Información y Servicios Generales.⁵² Esa estructura fue acompañada por una descripción de las funciones asignadas a cada unidad, y fue presentada a la Oficina Nacional del Servicio Civil con miras a su aprobación e inclusión en un Decreto del Poder Ejecutivo.⁵³ No obstante, durante la visita *in situ* los representantes declararon que la Oficina Nacional del Servicio Civil había rechazado la propuesta por ser tan escaso el número de funcionarios de la Junta. Dada la importancia de la labor realizada por la Junta en cuanto a prevención de la corrupción en el servicio público y capacitación de funcionarios públicos a ese respecto, el Estado analizado debería considerar la posibilidad de aprobar una estructura orgánica revisada para ese órgano de control, que contenga manuales en que se enuncien las funciones de su personal, para facilitar su labor. El Comité formulará una recomendación a ese respecto. (Véase la Recomendación 1.4.3 en la Sección 1.4 del Capítulo II del presente informe)

[45] El Comité toma nota además de la labor de la Comisión Honoraria establecida conforme al Artículo 25 de la Ley 17.060, del 23 de diciembre de 1998, y a la que se hace referencia en la sección 1.1 del presente informe. La misma reunió diversos e importantes órganos públicos y produjo dos significativos documentos: Parámetros de Conducta en el Servicio Público y Transparencia en las Adquisiciones Públicas⁵⁴, que sirvieron de base para el Decreto 30/003 del 23 de enero de 2003, de Normas de Conducta en la Función Pública. Tras haberse reunido y producido esos documentos, esa Comisión fue disuelta porque había cumplido el mandato que le había impartido la ley. Desde entonces no se ha establecido un mecanismo similar para promover consultas y colaboración entre entidades gubernamentales pertinentes en las esferas de transparencia en la función pública y de conflictos de intereses. La Junta, en su proyecto de ley sobre fortalecimiento de la transparencia, que está siendo considerado por el Senado, propuso nuevamente el establecimiento de esta Comisión a instancias de la Junta, para que asesore sobre transparencia en la administración pública y en materia de conflictos de intereses.⁵⁵ El Comité cree que el Estado analizado debería considerar promover mecanismos de coordinación y el intercambio de información entre los organismos gubernamentales pertinentes para alentar en mayor medida la transparencia y la

52 En la actualidad la estructura comprende una Secretaría General y Unidades de Consulta Técnica, Declaraciones Juradas, una Secretaría Administrativa y una de Custodia y Archivo de Declaraciones, www.jutep.gub.uy/estructura-y-funciones.

53 *Ibid.*

54 Véase Coordinación con otras autoridades, www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ury_coord.pdf

55 Véase el proyecto de ley sobre Fortalecimiento de la Transparencia, donde el inciso final del artículo 3 dispone: *La JUTEP podrá convocar con carácter consultivo en materias vinculadas con la transparencia en la gestión pública y los conflictos de interés, a la Comisión Honoraria creada por el artículo 25 de la presente ley*, www.jutep.gub.uy/documents/10157/18334/712?version=1.1

observancia de las normas sobre conflictos de intereses. El Comité formulará una recomendación a ese respecto (véase la Recomendación 1.4.4 en la Sección 1.4 del Capítulo II del presente informe)

1.3. Resultados del marco jurídico y/o de otras medidas.

[46] En su Respuesta al Cuestionario, el Estado analizado proporciona resultados sobre las diversas actividades que lleva a cabo. Por ejemplo, suministra información detallada sobre la capacitación proporcionada por la Junta a funcionarios públicos en materia de transparencia y sobre las normas vigentes para el servicio público. En el segundo semestre de 2010 y hasta el primer semestre de 2012 más de 800 funcionarios públicos recibieron capacitación en leyes y otras normas anticorrupción; ellos, a su vez, deben difundir esas normas entre los organismos públicos en los que trabajan.⁵⁶ La Respuesta contiene una lista detallada de todos los talleres de capacitación realizados: los llevados a cabo en Montevideo y en el interior del país.⁵⁷

[47] Además, el Estado analizado proporcionó una lista de los casos en que se le solicitó asesoramiento para diversos organismos públicos, tal como se establece en el artículo 4 (1) de la Ley 17.060, sobre delitos contra la Administración de Justicia y contra la Economía y la Hacienda Pública cometidos por funcionarios públicos, previstos en el Código Penal.⁵⁸ También se proporciona asesoramiento sobre las Normas de Conducta contenidas en el Decreto 30/003, sobre violación de ética pública, así como asesoramiento sobre identificación de los funcionarios públicos que deban presentar una declaración patrimonial, y sobre las ocasiones en que deben hacerlo.⁵⁹

[48] A ese respecto el Estado analizado proporciona, en su Respuesta, la lista de las instancias en que ha suministrado asesoramiento con respecto al Poder Judicial, la Administración Pública y el Poder Legislativo.⁶⁰

56 Respuesta al Cuestionario, p. 35, *supra*, nota 7.

57 *Ibid.*, pp. 36 – 37.

58 *Ibid.*, p. 42.

59 Como se estableció en las secciones anteriores, la Junta debe también proporcionar asesoramiento especializado cuando el Tribunal de Cuentas observa un gasto, que haya de ser de ‘urgente consideración’ y llama la atención de la Asamblea General o de la Junta Departamental, según corresponda. El Presidente de la Asamblea General o el de la Junta Departamental puede solicitar a la Junta que suministre asesoramiento especializado y realice una auditoría e investigación de ese gasto. Otra herramienta a disposición de la Junta consiste en obtener acceso a la identidad de los tenedores de acciones al portador en el país, cuya lista debe mantener el Banco Central. Esa información es secreta y de acceso restringido para determinadas entidades gubernamentales, incluida la Junta, y sólo puede usarse cuando se abre una declaración a solicitud del declarante, por orden escrita y fundada de la Justicia Penal, por la Junta por razones fundadas, y cuando está en curso una investigación acerca de si la declaración contiene información sobre activos inexistentes o que pertenezcan a terceros, o existe ocultamiento de activos en declaraciones subsiguientes. Véase Ley 18.930, 200.40.229.134/Leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18930&Anchor=

60 Respuesta al Cuestionario, pp. 44 – 49, *supra* nota 7.

[49] Además, en su Respuesta al Cuestionario el Estado analizado proporciona información sobre el sistema de presentación de declaraciones juradas conforme a los Artículos 10 y 11 de la Ley 17.060, que establece una lista general de funcionarios públicos que deben presentar tales declaraciones, así como las ocasiones en que deben hacerlo: al asumir un cargo, cada dos años a partir de esa fecha y al dejar el cargo. Hasta el 31 de octubre de 2012 la Junta ha recibido 76649 declaraciones, cifra que ha ido en aumento año a año.⁶¹ Un total de 12547 funcionarios públicos tienen la obligación de presentar sendas declaraciones; a saber: 1% en el Poder Legislativo, 43% en la Administración Central y los organismos paraestatales Agencias; 9% en el Poder Judicial; 22% en entes autónomos y servicios descentralizados y 25% en los Gobiernos Departamentales. El número de las personas que tienen obligación de presentar declaraciones ha venido aumentando año a año: la cifra pasó de 11305 en 2009 al total actual de 12547 en 2012.⁶²

[50] El Informe Anual de 2011 de la Junta, que es el último informe anual disponible, contiene información adicional sobre la labor que está realizando este importante órgano de control con respecto a su mandato referente a las declaraciones patrimoniales. Dicho documento contiene información sobre el número de declaraciones recibidas en un año, el número de las destruidas o devueltas al declarante, lo que ocurre cuando han transcurrido 5 años desde la fecha en que una persona ha dejado el servicio público, y el número de las que deben recibirse cada año.⁶³ También proporciona estadísticas desglosadas sobre el número de declaraciones que deben recibirse en un año. Como los funcionarios públicos deben presentar declaraciones cada dos años, de los aproximadamente 12500 funcionarios que debían presentarlas en ese momento, en el año 2011, 5044 tenían esa obligación. Ese total se clasifica por entidad gubernamental en que trabaja el funcionario; por ejemplo en el Poder Legislativo o en el Poder Judicial.⁶⁴

[51] Se proporciona información adicional, tal como el número de funcionarios públicos que no presentaron la declaración obligatoria. En 2011, del total de 5044 funcionarios públicos obligados de presentar la declaración, 1356 funcionarios no cumplieron dentro los plazos establecido por la ley. Esa cifra de 1356 se desglosa a su vez por cifra de los que cumplieron su obligación tras haber sido intimados a hacerlo, y finalmente, por cifra de los que aún no la habían presentado tras haber sido intimados, aquellos a los que se les retuvieron 50% de sus salarios o jubilaciones conforme a lo previsto en el Artículo 99 de la Ley 18046, del 24 de octubre de 2006.⁶⁵ Tras la aplicación de este mecanismo final, en lo que respecta a 2011 la cifra total de los que no habían presentado la declaración bajó a 2 funcio-

61 *Ibid.*, pp. 52.

62 *Ibid.*, p. 54.

63 2011 Informe Anual, p. 15, *supra*

64 *Ibid.*, p. 17.

65 *Ibid.*, p. 19.

narios.⁶⁶ Lo anterior demuestra que la Junta ha cumplido con notable eficacia su mandato de asegurar que los funcionarios públicos presenten sus declaraciones, como lo requiere la ley.

[52] El Comité observa que si bien la Junta ha venido cumpliendo su mandato y ha proporcionado una información detallada sobre los resultados de su labor, no parece dar seguimiento al asesoramiento proporcionado a los diversos poderes de gobierno o la administración pública en general, con respecto a los delitos cometidos por los funcionarios públicos contra la Administración Pública y contra la economía y la hacienda pública. El Estado analizado podría considerar la posibilidad de que la Junta mantenga una relación sobre el resultado de sus asesoramientos, lo que podría ayudar a ese importante órgano de control a evaluar el impacto y la calidad de la asistencia que proporciona. El Comité formulará una recomendación a ese respecto. (Véase la Recomendación 1.4.5 en la Sección 1.4 del Capítulo II del presente informe)

[53] Igualmente, si bien se mantienen resultados detallados sobre la labor realizada en materia de recepción y mantenimiento de las declaraciones patrimoniales, no se mantienen resultados cuando el Ministerio Público y Fiscal solicita a la JUTEP de realizar una investigación, compilando y sistematizando de todas las pruebas documentales, cuando un funcionario proporciona información incompleta o engañosa en su declaración. Por otra parte, el artículo 4(3) de la Ley 17.060 establece que la JUTEP procede con la obtención y sistematización de todas las pruebas documentales, a petición del Ministerio Público o por el órgano judicial competente, cuando se presenta una denuncia sobre la comisión de delitos incluidos en la Ley.⁶⁷ También en este caso, mediante el suministro de información sobre el resultado de sus investigaciones la Junta podría realizar mejor la evaluación del impacto y la calidad de la asistencia proporcionada al Ministerio Público o por el órgano judicial competente, y tener la posibilidad de demostrar a la población en general la importancia y el éxito de la labor de ese órgano de control. El Comité formulará una recomendación a ese respecto. (Véase la Recomendación 1.4.6 en la Sección 1.4 del Capítulo II del presente informe)

[54] Finalmente, el Comité toma nota de que la Junta, durante la visita *in situ*, comentó que en ciertas situaciones es competente para realizar, por su propia iniciativa, investigaciones sobre el contenido de las declaraciones patrimoniales. Como se señaló en un documento presentado al equipo durante la visita *in situ*, la Junta no ha venido realizando por iniciativa propia investigaciones sobre dichas

66 *Ibid.* p. 22.

67 Véase además Manuales de Capacitación No. 1 de la JUTEP, Ética y Pública Función, donde en la página 57, se afirma que las denuncias presentadas ante la Junta con respecto a la comisión de delitos contra la Administración y la Economía y Hacienda Pública, deben ser inmediatamente cursados a la Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación, www.jutep.gub.uy/documents/10157/de195ce4-d1e3-4409-b4c3-346f808d0e4a

declaraciones en parte porque el marco jurídico vigente no es claro a ese respecto.⁶⁸ Sin embargo, la Junta cree que ahora tales investigaciones pueden realizarse en ciertas situaciones. El Artículo 15 de la Ley 17.060 dispone que la Junta es responsable de la custodia de las declaraciones patrimoniales, y que ellas sólo pueden abrirse a solicitud del declarante; mediante orden fundada de un tribunal de lo penal; mediante solicitud fundada de una Comisión Parlamentaria de Investigación, o por iniciativa de la Junta por voto mayoritario de sus miembros, por razones fundadas. Las declaraciones sólo pueden abrirse cuando la Junta cree que ellas contienen información sobre activos pertenecientes a terceros o inexistentes, o existen ocultamientos de activos en subsiguientes declaraciones que debieron haber sido declarados en el patrimonio del declarante o su cónyuge o concubino(a). En esos casos corresponde que la Junta realice una investigación.⁶⁹

[55] Dado que sólo recientemente se ha aclarado que la Junta está facultada para realizar esos tipos de investigaciones por iniciativa propia, el Comité observa que el Estado analizado debería considerar establecer procedimientos para abrir y verificar el contenido de una declaración patrimonial por parte de la JUTEP, y que este órgano de control superior debería publicar los resultados de sus investigaciones en sus informes anuales. El Comité formulará recomendaciones a ese respecto. (Véase la Recomendaciones 1.4.7 y 1.4.8 en la Sección 1.4 del Capítulo II del presente informe)

[56] En este respecto, el Comité toma nota que durante la visita in situ, los representantes del Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública señaló que la JUTEP limita sus funciones exclusivamente al cumplimiento de un papel asesor y no ha examinado una declaración jurada en mucho tiempo.

1.4. Conclusiones y recomendaciones

[57] Con base en el análisis integral realizado con respecto a la JUTEP en los acápite anteriores, el Comité formula las siguientes conclusiones y recomendaciones:

[58] La República Oriental del Uruguay ha considerado y adoptado medidas destinadas a mantener y fortalecer a la Junta de Transparencia y Ética Pública, como órgano de control superior, de acuerdo con lo dicho en la sección 1 del capítulo II de este informe.

[59] En vista de los comentarios formulados en dicha sección, el Comité sugiere que el Estado analizado considere las siguientes recomendaciones:

.....

68 Véase Investigación de declaraciones patrimoniales, www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ury_invest.pdf

69 Véase el Artículo 15 del Decreto 354/999, *supra* nota 5.

1.4.1. Sujetándose a su Constitución y a los principios fundamentales de su sistema jurídico, establecer medidas o mecanismos que aseguren la independencia de la Junta de Transparencia y Ética Pública en sus asuntos administrativos. (Véase sección 1.2. del capítulo II de este informe).

1.4.2. Dotar a la Junta de Transparencia y Ética Pública, de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el adecuado desarrollo de sus funciones, dentro de los recursos disponibles. (Véase sección 1.2. del capítulo II de este informe).

1.4.3. Considerar la posibilidad de aprobar una estructura orgánica revisada para la Junta de Transparencia y Ética Pública que contemple la existencia de manuales u otros documentos en los que se describan las funciones del personal a su servicio. (Véase sección 1.2. del capítulo II de este informe).

1.4.4. Promover mecanismos de coordinación y el intercambio de información entre la Junta de Transparencia y Ética Pública y otros órganos de control superior, cuando corresponda. (Véase sección 1.2. del capítulo II de este informe).

1.4.5. Dar seguimiento del asesoramiento brindado por la Junta de Transparencia y Ética Pública al Poder Ejecutivo, Poder Judicial y a la Administración Pública con respecto a las investigaciones realizados sobre los delitos cometidos por funcionarios públicos. (Véase sección 1.3 del capítulo II de este informe).

1.4.6. Dar seguimiento de la labor realizada por la Junta de Transparencia y Ética Pública cuando el Ministerio o el órgano judicial competente solicite a la Junta de Transparencia y Ética Pública la obtención y sistematización de todas las pruebas documentales. (Véase sección 1.3 del capítulo II de este informe).

1.4.7. Establecer procedimientos para abrir y verificar el contenido de una declaración patrimonial por parte de la Junta de Transparencia y Ética Pública. (Véase sección 1.3 del capítulo II de este informe).

1.4.8. Incluir en las memorias anuales de la Junta de Transparencia y Ética Pública los resultados de las investigaciones de oficio realizados por ella, sobre las declaraciones patrimoniales. (Véase sección 1.3 del capítulo II de este informe).

2. MINISTERIO PÚBLICO Y FISCAL

2.1. Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o de otras medidas

[60] El Ministerio Público y Fiscal (MPF) cuenta con un conjunto de disposiciones que conforman su marco jurídico y otras medidas, referidas, entre otros, a los siguientes aspectos:

[61] En relación con su objetivo, cabe anotar que de conformidad con el artículo 1º de la Ley 15.365, “Ley Orgánica del Ministerio Público y Fiscal”, este órgano tiene como objetivos la defensa de la sociedad, la defensa y representación del Estado en el ámbito que las leyes le asignan, y el asesoramiento al Poder Ejecutivo y a la Justicia cuando le sea requerido.⁷⁰ En este sentido, el Ministerio Público, tiene como objetivo la protección y defensa de los intereses generales de la sociedad, mientras que el Ministerio Fiscal tiene como objetivo la vigilancia y defensa de los intereses patrimoniales del Estado.⁷¹

[62] El MPF es técnicamente independiente en el ejercicio de sus funciones. En consecuencia, debe “*defender los intereses que los intereses que le están encomendados como sus convicciones se lo dicten, estableciendo las conclusiones que crea arregladas a derecho.*”⁷²

[63] La máxima autoridad del MPF es el Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación. Tiene competencia funcional en el orden judicial, como por ejemplo, representar al MPF ante la Suprema Corte de Justicia y representar al Ministerio Público en las causas de competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia. Además, tiene competencia funcional en el orden administrativo, como por ejemplo ejercer la jefatura directa e integral del MPF con facultades de vigilancia y superintendencia directiva, correctiva, consultiva e instructiva de sus integrantes; y proponer al Poder Ejecutivo la designación, el traslado y la promoción de los magistrados integrantes del MPF. Finalmente, ejerce funciones de asesoramiento al Poder Ejecutivo, cuando éste viere del caso recabar su opinión en materia jurídica, y a la Suprema Corte de Justicia en los trámites que correspondan al despacho administrativo de la institución.⁷³

[64] Las resoluciones del Fiscal de Corte, en el ejercicio de la función administrativa interna, pueden ser sujeto de revisión mediante recurso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.⁷⁴

[65] Respecto a la manera en que son provistos los cargos de sus máximas autoridades, el Fiscal de Corte es designado por el Poder Ejecutivo con la venia de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente en su caso, otorgado siempre por tres quintos de los votos del total de componentes.⁷⁵ El término es por un período de diez años.⁷⁶

70 Ley 15.365, www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=15365&Anchor=

71 Véase el artículo 3, *ibid.*

72 Véase el artículo 2, *ibid.*

73 Véase los artículos 5 – 8, *ibid.*

74 Véase la p. 90 de la Respuesta al Cuestionario, *supra* nota 7.

75 Véase el artículo 168 n. 13 de la Constitución de la República, www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm

76 Véase la Respuesta al Cuestionario, p. 90, *supra* nota 7.

[66] Los Fiscales Letrados Nacionales, Departamentales y Adjuntos son designados en la misma manera en que se designa al Fiscal de Corte. Los Fiscales son inamovibles y, siempre que muestren buen comportamiento, durarán en el cargo hasta cumplir 70 años de edad.⁷⁷

[67] En general, el ingreso a la MPF se realiza mediante un concurso realizado por la Oficina Nacional del Servicio Civil.⁷⁸ Sin embargo, la selección para los puestos de Magistrados se rige por lo dispuesto en el artículo 168 numeral 13 de la Constitución de la República y en el artículo 7 del Decreto Ley 15365; mientras que la selección para los puestos de Secretarios Letrados y Asesores III se realiza por concurso que instrumentará el Ministerio de Educación y Cultura y serán designados por el Poder Ejecutivo.⁷⁹

[68] El Fiscal de Corte tiene la facultad de superintendencia correctiva de los funcionarios de su servicio, de conformidad con el artículo 7, inciso 1 del Decreto Ley 15365. En su respuesta, el Estado analizado señala que “[s]i bien los Fiscales están amparados por el Principio de Independencia Técnica en el ejercicio de la función jurisdiccional, pero en el caso de violación de los deberes funcionales se aplica el procedimiento disciplinario común regulado en el Decreto 500/991.”⁸⁰

[69] Los cargos de los Fiscales y de los técnicos profesionales del MPF están sujetos al régimen de impedimentos regulado en el artículo 27 de la Ley 15.365. Además, las causas de impedimento respecto de los representantes del MPF son las que expresamente establece la Ley para los jueces. También se aplica a los Fiscales el mismo régimen de recusación previsto para los jueces.⁸¹

[70] Con respecto a los manuales que se describen las funciones del personal a su servicio, el Estado analizado, en su respuesta, señala que: “A nivel administrativo existen varas resoluciones de la jefatura del servicio que regulan distintos aspectos de la función técnica a desarrollar previstas para los equipos técnicos del Ministerio Público que complementan el marco legal previsto en la ley Orgánica del Ministerio Público y Fiscal.”⁸²

[71] En cuanto a la capacitación, el Estado analizado, en su respuesta, indica que “Tanto para los funcionarios administrativos como para los funcionarios técnicos existe la capacitación periódica de cursos presenciales ya a distancia lo que conforma

77 Véase el artículo 25 de la Ley 15.365, *supra* nota 70 y la Respuesta al Cuestionario, p. 90, *supra* nota 7.

78 Véase el artículo 50 de la Ley 18.719, www.parlamento.gub.uy/leyes/TextoLey.asp?Ley=18719&Anchor=#art49

79 Véase la Ley 18.974, www.parlamento.gub.uy/leyes/TextoLey.asp?Ley=18974&Anchor=#. Además, en la página del MPF, se encuentran las resoluciones llamando a concurso de oposición y méritos para aspirantes a ingresar a cargos técnicos del Ministerio Público y Fiscal, http://www.mpf.gub.uy/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=42&Itemid=84

80 Respuesta al Cuestionario, p. 92, *supra* nota 7.

81 Véase los artículos 28 y 29 de la Ley 15.365, *supra* nota 70.

82 Véase Respuesta al Cuestionario, p. 91, *supra* nota 7.

la formación continua.”⁸³ En este sentido, la página *Web* del MPF contiene información sobre el plan de capacitación realizado por este órgano de control superior en los años 2009 y 2012.⁸⁴

[72] Adicionalmente, por lo que respecta a la manera en que el MPF suministra a los ciudadanos información acerca de sus objetivos y funciones, el Estado analizado señala que los pedidos de información se viabilizan a través de la aplicación de Ley 18381, que garantiza el acceso a la información pública.⁸⁵ Además, la información institucional está disponible en la página oficial del MPF, www.mpf.gub.uy.⁸⁶

[73] En su respuesta, el Estado analizado señala que el presupuesto para el MPF se establece en la ley de Presupuesto y en las sucesivas leyes de Rendición de Cuentas. Además, como forma parte del Ministerio de Educación y Cultura, está incluido en el Presupuesto Nacional aplicándose el artículo 214 de la Constitución de la República, que dispone que el Poder Ejecutivo proyectará, con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Presupuesto Nacional que regirá para su período de gobierno y lo presentará al Poder Legislativo dentro de los 6 primeros meses del ejercicio de su mandato.⁸⁷ La ejecución del presupuesto para el año 2012 se encuentra en la página *Web* del MPF, www.mpf.gub.uy/index.php?option=com_docman&Itemid=65 Esta rendición de cuentas se realiza de acuerdo con lo establecido en los artículos 128 al 131 del Texto Ordenado de la Contabilidad y Administración Financiera del Estado (TOCAF).⁸⁸

[74] Corresponde al Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación elevar al Ministerio de Educación y Cultura, dentro de los 6 primeros meses de cada ejercicio, la memoria anual del MPF.⁸⁹

2.2. Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas

[75] El MPF cuenta con un conjunto de disposiciones y de otras medidas pertinentes para los propósitos de la Convención, algunas de las cuales fueron descritas de manera sucinta en la sección 2.1 de este Informe. Sin embargo, el Comité estima oportuno efectuar algunas observaciones en relación con las mismas:

[76] Durante la visita *in situ* se dio a conocer la existencia de un proyecto de ley de reforma del Código del Proceso Penal, actualmente bajo la consideración de la Comisión de Asuntos Legales y Constitucionales del Senado, por el cual el

83 *Ibid*

84 Ministerio Público y Fiscal, Capacitación, http://www.mpf.gub.uy/index.php?option=com_docman&Itemid=75

85 Respuesta al Cuestionario, p. 91, *supra* nota 7.

86 Ministerio Público y Fiscal, www.mpf.gub.uy

87 Respuesta al Cuestionario, p. 91, *supra* nota 7.

88 TOCAF, *supra* nota 30.

89 Véase artículo 7 inciso 10 del Decreto Ley 15.365, *supra* nota 70.

sistema penal existente en Uruguay, que es inquisitivo, pase a ser acusatorio. El proyecto fue elaborado por una comisión formada por sendos representantes del Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia, el Ministerio Público, la Universidad de la República, la Asociación de Magistrados Judiciales, la Asociación de Fiscales, la Asociación de Defensores de Oficio, el Colegio de Abogados del Uruguay, la Asociación de Magistrados Judiciales, la Asociación de Funcionarios Judiciales y el Ministerio de Economía y Finanzas.⁹⁰ Al respecto, se encomendó tener en cuenta los principios modernos de política criminal e incluir normas modelo con respecto a la persecución del crimen organizado. En la exposición de motivos del proyecto de ley que fue remitido por dicha Comisión se establece, entre otras cosas, que “[el] principal camino para asegurar la eficiencia del derecho de todos y cada uno, es contar con una administración de justicia moderna, transparente, eficiente, segura, independiente y al alcance de todos los sectores sociales.”⁹¹

[77] Durante la visita *in situ* el Senador Rafael Michelini, miembro de la Comisión Senatorial arriba referida, informó a la Comisión que ese proyecto de ley sería puesto a votación antes de octubre de 2013.

[78] Ese inminente cambio del sistema legal del Estado analizado repercutirá sobre el Ministerio Público y Fiscal y sobre su marco institucional. Por ejemplo, se señaló que esa entidad está ubicada, institucionalmente, en el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Aunque ubicada dentro de ese Ministerio, todos mencionaron la independencia técnica con que este organismo de supervisión realiza sus funciones. No obstante, los representantes de la Fiscalía declararon que el principal desafío para este órgano de control es la falta de autonomía institucional, que afecta a cuestiones importantes tales como su proceso presupuestario. Como forma parte del MEC, todo proyecto de presupuesto se remite primero a través de ese Ministerio, que actúa como filtro, y subsiguientemente se remite al Poder Ejecutivo, que actúa como un segundo filtro.

[79] Existe un proyecto de ley que sacaría al Ministerio Público y Fiscal del ámbito del MEC y lo establecería como un servicio descentralizado. El mismo fue presentado en 2010 y está actualmente bajo la consideración de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Legales del Senado.⁹² En la exposición de motivos del proyecto de ley se reconoce que la ubicación del Ministerio Público, a través del MEC, en el marco del Poder Ejecutivo, no es lo más adecuado para garantizar la independencia técnica de los fiscales. Se señaló que “[l]as disposiciones constitu-

90 Véase el Artículo 22 de la Ley 17897, del 14 de septiembre de 2005, www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=17897&Anchor=

91 Presentación del proyecto de ley sobre el Código del Proceso Penal, p. 2, www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ury_penal1.pdf

92 Proyecto de ley sobre Establecimiento del Ministerio Público y Fiscal como Servicio Descentralizado conforme a la Sección XI de la Constitución de la República, www.parlamento.gub.uy/sesiones/ AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/senado/html/20101117s0055.htm#pagina304

cionales que atribuyen a dicho poder de gobierno [el Ejecutivo] la competencia de designar a los fiscales contrarresta en importante medida el concepto jurídico de independencia técnica. Si se tiene en cuenta, además, que el Poder Ejecutivo es el que prepara el proyecto de presupuesto para el servicio y lo remite al Poder Legislativo para que lo considere, y que incluso una simple orden de servicio del Ministerio Público puede, por la vía del recurso administrativo, estar sujeta a la decisión del Poder Ejecutivo, el resultado obtenido está lejos de ser ideal para garantizar las condiciones que permitan a los fiscales actuar en forma realmente independiente.”⁹³

[80] En virtud de lo anterior, la ubicación institucional de este órgano de control reviste especial importancia. En el sistema acusatorio es el fiscal, no el juez, quien tiene competencia para llevar a cabo investigaciones sobre presuntos actos delictivos. Como se establece en la exposición de motivos, con esa nueva función se requiere que el Ministerio Público “*actúe con absoluta independencia de los poderes de Gobierno*” y que “[*l]a reputación que los nuevos procedimientos penales tengan a los ojos de la sociedad dependerá en gran medida de que los ciudadanos estén convencidos de que los fiscales cumplen sus obligaciones con verdadera independencia del gobierno que esté en el poder.*”⁹⁴

[81] Aunque el MPF actúa con independencia en relación con su mandato, puede ser una fuente de problemas que un servicio fiscal forme parte de un Ministerio que tiene control sobre su presupuesto y sus recursos, cuando éste pudiera ser objeto de una investigación penal. Por ese motivo el Comité cree que el Estado analizado debería considerar la posibilidad de establecer mecanismos que garanticen la independencia administrativa de esa entidad, sujeto a la Constitución y a los principios fundamentales del sistema jurídico del país. El Comité formulará una recomendación a ese respecto. (Véase la Recomendación 2.4.1 en la Sección 2.4 del Capítulo II del presente informe)

[82] A ese respecto, durante la visita *in situ*, los representantes de la Asociación de Fiscales del Uruguay, que participaron en la preparación del proyecto de ley de reforma del Código del Proceso Penal, señalaron que el Ministerio Público y Fiscal, si bien depende del MEC, está exento de influencias y posee independencia técnica. No obstante, señalaron que ese órgano debería ser independiente del MEC, pues ello contribuiría a promover la percepción pública de que debería estar libre de influencias. También hicieron referencia al proyecto de ley anteriormente citado, agregando que esperaban se aprobara antes de la próxima elección presidencial. Expresaron que el cambio del sistema inquisitivo al acusatorio es otra razón por lo cual el Ministerio Público y Fiscal no debería continuar bajo del ámbito del MEC, sino independizarse en virtud de las responsabilidades adicionales de realización

93 *Ibid.*, par. 5

94 *Ibid.*, par. 6.

de investigaciones y recopilación de pruebas.⁹⁵ Igualmente, la organización de la sociedad civil “Transparencia Uruguay” mencionó el hecho de que la entidad depende del Poder Ejecutivo, y la percepción de que ello contribuye a que ese órgano de control no sea tan independiente como debería serlo, pues sus recursos presupuestarios dependen del MEC.

[83] El Comité, durante la visita *in situ*, recibió información sobre los problemas referentes a los recursos presupuestarios y humanos con que cuenta el Ministerio Público y Fiscal.⁹⁶ Se informó al equipo, por ejemplo, que una de las importantes razones por las que dicha entidad tiene dificultades para compilar resultados es la falta de un sistema electrónico establecido, lo que obedece a falta de recursos y de personal para realizar la labor tecnológica sobre la información. Se informó también a los representantes que apenas recién se crearon posiciones de personal de tecnología de la información para el Ministerio Público y Fiscal.⁹⁶ Otra importante manera en la que la escasez de medios presupuestarios y la falta de recursos han afectado a la labor del Ministerio Público y Fiscal es la referente a protección de testigos. Por ejemplo, cuando un procedimiento penal llega a la etapa judicial no existen barreras ni medidas de protección que separen a los testigos o víctimas de los parientes o amigos de un acusado en un tribunal de justicia. Por ese motivo los testigos o las víctimas suelen encontrarse en los ascensores, pasillos o entradas a la sala de audiencias o en el juzgado con esos parientes o amigos, lo que genera situaciones de tensión. Los representantes del Ministerio Público y Fiscal señalaron que es usual que en tales situaciones muchos testigos se retracten de sus declaraciones. El Comité cree que el Estado analizado debería considerar la posibilidad de proporcionar suficientes recursos presupuestarios y humanos para que el Ministerio Público y Fiscal puede cumplir su importante labor de detectar y castigar delitos penales, y en especial en cuanto guarda relación con actos de corrupción. El Comité formulará una recomendación a ese respecto. (Véase la Recomendación 2.4.2 en la Sección 2.4 del Capítulo II del presente informe)⁹⁷

[84] Durante la visita *in situ* el Senador Rafael Michelini, así como “Transparencia Uruguay”, se hicieron eco de la cuestión del presupuesto y de la obtención de significativos recursos para la adopción e implementación del nuevo sistema acusatorio.

[85] La creación de manuales que describan las funciones de su personal es otro importante tema que el Comité cree que el Estado analizado pudiera tener en

95 Véase además el documento presentado a la Comisión de Constitución y Legislación del Senado, por la Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay, www.oas.org/juridico/spanish/mesicic4_ury.htm

96 Véase el Artículo 189 de la Ley 18.996, www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18996&Anchor=

97 El Estado analizado presenta información con respecto a la reciente designación de nuevos fiscales al Ministerio Público. Para las designaciones por concurso, véase www.mpf.gub.uy/index.php?option=com_docman&Itemid=85 y las notificaciones de tales designaciones en el Diario Oficial: www.impo.com.uy/copetes/pdf/20130827/indice.pdf

cuenta. Estos manuales deberían establecerse a fin de facilitar la labor de ese órgano de control en la detección de actos de corrupción. El Comité formulará una recomendación a ese respecto. (Véase la Recomendación 2.4.3 en la Sección 4.4 del Capítulo II del presente informe)

[86] Durante la visita *in situ* los representantes hicieron mención a la capacitación recibida por los fiscales a través de un centro de entrenamiento. A ese respecto el Artículo 193 de la Ley 18996, del 7 de noviembre de 2012, transformó el Área de Formación del Ministerio Público y Fiscal en un Centro de Formación, encargado de la formación y el perfeccionamiento académico continuos de los fiscales, técnicos y funcionarios administrativos de esa institución.⁹⁸ El Comité toma nota de que en el sitio *Web* del Ministerio Público y Fiscal se proporciona información sobre los planes anuales de formación de ese órgano de control, y sobre el seminario de formación recientemente proporcionado a nuevos fiscales para el ingreso al servicio.⁹⁹ No obstante, tras examinar los planes de formación, el Comité constata que esos planes no parecen llevarse a cabo sistemáticamente. El sitio *Web* sólo contiene programas de formación correspondientes a los años 2009 y 2012; no así ninguna información sobre formación en materia de normas de conducta en el servicio público. El Comité formulará una recomendación a ese respecto. (Véase la Recomendación 2.4.4 en la Sección 2.4 del Capítulo II del presente informe)

[87] Con respecto a la labor de difusión al público y rendición de cuentas, el Comité toma nota de que el Ministerio Público y Fiscal mantiene un sitio *Web* que contiene importante información sobre sus actividades y que contribuye a hacer transparente la función de ese órgano de control, por ejemplo: los gastos presupuestarios correspondientes al ejercicio de 2012; las adquisiciones públicas realizadas; la escala salarial de su personal; las actividades de formación que realiza; así como dos documentos estadísticos sobre número de procedimientos penales iniciados cada año, por departamento, correspondientes a los ejercicios de 2000 a 2008.¹⁰⁰ El Comité toma nota, no obstante, que si bien ese organismo, conforme a su Ley Orgánica, debe presentar al Ministerio de Educación y Cultura un informe anual sobre sus actividades, ese informe no aparece publicado en su sitio *Web*. El Ministerio Público y Fiscal debería considerar la posibilidad de hacer fácilmente accesibles en su sitio *Web* todos sus informes anuales, los que contienen información importante fomentando así la transparencia, tales como información detallada sobre sus actividades, asignación presupuestaria y gastos, así como la labor de capacitación realizada. El Comité formulará una recomendación a ese respecto. (Véase la Recomendación 2.4.5 en la Sección 2.4 del Capítulo II del presente informe)

98 *Ibid.*, Artículo 193.

99 Formación, Ministerio Público y Fiscal, www.mpf.gub.uy/index.php?option=com_docman&Itemid=75 y Seminario de formación para nuevos Fiscales, www.mpf.gub.uy/index.php?option=com_docman&Itemid=91

100 Estadísticas, Ministerio Público y Fiscal, http://www.mpf.gub.uy/index.php?option=com_docman&Itemid=80

[88] Además, el Estado analizado debería también considerar la posibilidad de implementar un programa de difusión pública dirigido a la sociedad civil, a los fines de sensibilizar a la población sobre la transición planificada hacia un sistema de derecho penal acusatorio. El Comité formulará una recomendación a ese respecto. (Véase la Recomendación 2.4.6 en la Sección 2.4 del Capítulo II del presente informe)

[89] La importancia de sensibilizar a la población en general sobre esa transición fue abordada también por la Asociación de Magistrados del Uruguay durante la visita *in situ*.

[90] El Comité considera que podría ser beneficioso para el Ministerio Público y Fiscal establecer mecanismos de coordinación con otros órganos de control que cumplen un papel importante en materia de prevención, detección, castigo y erradicación de actos de corrupción. Durante la visita *in situ*, los representantes elogiaron la coordinación y la asistencia que la entidad recibe de sus contrapartes de otros países. No obstante, no surgió información sobre su coordinación con organismos internos. No parece existir coordinación con la JUTEP con respecto al asesoramiento que se espera que ese órgano de control proporcione al Ministerio Público y Fiscal para sus procedimientos penales. No obstante, podría ser útil para el Estado analizado promover mecanismos de coordinación entre esos órganos de control, así como con otros organismos pertinentes. El Comité formulará una recomendación a ese respecto. (Véase la Recomendación 2.4.7 en la Sección 2.4 del Capítulo II del presente informe)

[91] Finalmente, como sucede con la Junta de Transparencia y Ética Pública, el Comité no pudo comprobar la existencia de una unidad de auditoría interna dentro del Ministerio Público y Fiscal. El examen del sitio *Web* de esa entidad y de su organigrama, disponible en línea, no muestra indicios de la presencia de un auditor interno que trabaje dentro de la misma, ni de que se haya implementado una unidad de auditoría interna, aunque hay una sección sobre ejecución presupuestaria y rendición de cuentas.¹⁰¹ Dado que el Ministerio Público y Fiscal debe sentar un ejemplo para otras entidades públicas en cuanto a su conducta y sus operaciones, el Comité considera que el establecimiento de las referidas unidades de control interno debe llevarse a cabo a la brevedad posible. El Comité formulará una recomendación a ese respecto. (Véase la Recomendación 2.4.8 en la Sección 2.4 del Capítulo II del presente informe)

2.3. Resultados del marco jurídico y/o de otras medidas

[92] El Comité toma nota de que si bien en el sitio *Web* se proporcionan, en forma resumida, algunas estadísticas con respecto a la supervisión de la labor del

.....
¹⁰¹ Organigrama del Ministerio Público y Fiscal, www.mpf.gub.uy/index.php?option=com_docman&Itemid=81

Ministerio Público y Fiscal, correspondiente a los ejercicios de 2000 a 2008, a ese órgano de control le resulta difícil mantener datos de resultados sobre su labor.¹⁰² Como se señaló en la sección 2.2, existen problemas de recursos en la entidad, tales como la falta de un sistema electrónico, que limitan la información que puede compilarse sobre resultados. Como resultado de ello, no cuenta con estadísticas relevantes que pueda proporcionar al Comité, que podrían ayudar a evaluar su desempeño. El Comité ciertamente toma nota de que el órgano de control cuenta con una unidad de estadística en funciones; no obstante, existe cierta preocupación de que los resultados de su labor no puedan ser tabulados.

[93] Por esas razones el Comité sugiere que el Estado analizado considere, con respecto a la detección de las prácticas corruptas que generan responsabilidades disciplinarias, administrativas, patrimoniales o civiles, o penales para quienes resultan involucrados en las mismas, el mantenimiento de estadísticas tales como las enunciadas en el Cuestionario para la Cuarta Ronda de Examen. Ese tipo de información sería útil para el Comité porque le permitiría hacer una evaluación general de los resultados objetivos alcanzados por el Ministerio Público y Fiscal en la aplicación del marco jurídico y otras medidas establecidas, en lo que atañe a la aplicación del párrafo 9 del Artículo III de la Convención. El Comité formulará una recomendación a ese respecto. (Véase la Recomendación 2.4.9 en la Sección 2.4 del Capítulo II del presente informe)

[94] Finalmente, el Comité sugiere que el Estado analizado mantenga información sobre el número de resultados de las investigaciones administrativas y procedimientos disciplinarios llevados a cabo contra los funcionarios del Ministerio Público y Fiscal. La publicación del número y resultados de esas investigaciones y procedimientos ayudaría a sensibilizar a la población sobre los esfuerzos que ese órgano realiza para promover la transparencia y la ética y combatir la corrupción en este órgano de control superior. (Véase la Recomendación 2.4.10 en la Sección 2.4 del Capítulo II del presente informe)

[95] A ese respecto, durante la visita in situ, los representantes del Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública señalaron que no existe información de las sanciones impuestas por el Ministerio Público y Fiscal por conducta indebida por parte de su personal, como éstos no se den a conocer públicamente.

2.4. Conclusiones y recomendaciones.

[96] Sobre la base del examen general realizado con respecto al Ministerio Público y Fiscal (MPF) en las secciones que anteceden, el Comité ofrece las siguientes conclusiones y recomendaciones:

.....
¹⁰² Véase el “Trabajo Fiscal en Números”, Parte 1 y Parte 2, www.mpf.gub.uy/index.php?option=com_docman&Itemid=80

[97] **La República Oriental del Uruguay ha considerado y adoptado medidas encaminadas a mantener y fortalecer el Ministerio Público y Fiscal como órgano de control, tal como se describe en la Sección 1 del Capítulo II del presente informe.**

[98] A la luz de los comentarios formulados en la sección arriba señalada, el Comité sugiere que el Estado analizado considere las siguientes recomendaciones:

2.4.1 Establecer, con sujeción a su Constitución y a los principios fundamentales de su sistema jurídico, medidas o mecanismos que garanticen la independencia administrativa del Ministerio Público y Fiscal. (Véase la sección 2.2. del Capítulo II del presente informe)

2.4.2 Proporcionar al Ministerio Público y Fiscal los recursos presupuestarios y humanos necesarios para el cabal desempeño de sus funciones, especialmente en lo referente a la investigación de actos de corrupción, de conformidad con los recursos disponibles. (Véase la sección 2.2. del Capítulo II del presente informe)

2.4.3 Establecer manuales en que se describan las funciones del Ministerio Público y Fiscal. (Véase la sección 2.2 del Capítulo II del presente informe)

2.4.4 Implementar, a través del Centro de Formación del Ministerio Público y Fiscal, un curso de formación exhaustivo y generalizado para todo el personal de ese órgano de control con respecto al debido cumplimiento de sus funciones, y proporcionar formación adicional en temas relacionados con la prevención de la corrupción. (Véase la sección 2.2 del Capítulo II del presente informe)

2.4.5 Publicar el informe anual de las actividades del Ministerio Público y Fiscal, de modo que sea de fácil acceso público. (Véase la sección 2.2 del Capítulo II del presente informe)

2.4.6 Considerar la posibilidad de establecer programas de difusión pública para la población a fin de sensibilizar a ésta sobre la transición programada al sistema de justicia penal acusatorio. (Véase la sección 2.2 del Capítulo II del presente informe)

2.4.7 Promover mecanismos de coordinación entre el Ministerio Público y Fiscal y otros organismos gubernamentales pertinentes encargados de prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción, cuando corresponda. (Véase la sección 2.2. del Capítulo II del presente informe)

2.4.8 Establecer una unidad de auditoría interna dentro del Ministerio Público y Fiscal. (Véase la sección 2.2 del Capítulo II del presente informe)

2.4.9 Mantener estadísticas sobre la detección de prácticas corruptas que generan responsabilidades disciplinarias, administrativas, patrimoniales o civiles, o penales, y que versen sobre los siguientes aspectos: el número total de investigaciones

iniciadas por año, indicando cuántas se encuentran en curso; cuántas se encuentran suspendidas por cualquier razón; cuántas han prescrito por no haber sido concluidas en los términos establecidos; cuántas han sido archivadas sin que se haya podido adoptar una decisión de fondo sobre el caso investigado; cuántas se encuentran en condiciones de permitir que con base en ellas se pueda adoptar una decisión de fondo sobre el caso investigado; y cuántas han hecho curso hacia la instancia competente para adoptar dicha decisión. (Véase la sección 2.3 del Capítulo II del presente informe)

2.4.10 Dar a conocer el número y los resultados de las investigaciones administrativas y procedimientos disciplinarios llevados a cabo contra los funcionarios del Ministerio Público y Fiscal. (Véase la sección 2.3 del Capítulo II del presente informe)

3. TRIBUNAL DE CUENTAS

3.1. Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o de otras medidas

[99] El Tribunal de Cuentas cuenta con un conjunto de disposiciones que conforman su marco jurídico y con otras medidas, referidas, entre otros, a los siguientes aspectos:

[100] En relación con sus objetivos y funciones, el artículo 211 de la Constitución de la República dispone que corresponde al Tribunal, entre otras atribuciones, dictaminar e informar en materia de presupuestos; intervenir preventivamente en los gastos y los pagos, conforme a las normas reguladoras que establecerá la ley y al solo efecto de certificar su legalidad, haciendo, en su caso, las observaciones correspondientes; dictaminar e informar respecto de la rendición de cuentas y gestiones de todos los órganos del Estado, inclusive Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, cualquiera sea su naturaleza, así como también, en cuanto a las acciones correspondientes en caso de responsabilidad, exponiendo las consideraciones y observaciones pertinentes; presentar a la Asamblea General la memoria anual relativa a la rendición de cuentas de todos los órganos del Estado; intervenir en todo lo relativo a la gestión financiera de los órganos del Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, y denunciar, ante quien corresponda, todas las irregularidades en el manejo de fondos públicos e infracciones a las leyes de presupuesto y contabilidad. Además artículo 228 dispone que la vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de contralor de toda gestión relativa a Hacienda Pública, será de cargo del Tribunal de Cuentas.

[101] Según artículo 210 de la Constitución de la República, el Tribunal actuará con autonomía funcional y tendrá superintendencia en todo lo que corresponda

a sus cometidos y sobre todas las oficinas de contabilidad, recaudación y pagos del Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, cualesquiera sea su naturaleza, pudiendo proponer, a quien corresponda, las reformas que creyere convenientes.¹⁰³ También, proyectara sus presupuestos que elevará al Poder Ejecutivo, para ser incluidos en los presupuestos respectivos.¹⁰⁴

[102] Respecto a la manera en la que son provistos los cargos de sus máximas autoridades, los siete miembros del Tribunal son designados por la Asamblea General por dos tercios de votos del total de sus componentes, y sus miembros cesarán en sus funciones cuando la Asamblea General, que sustituya a la que los designó, efectúe los nombramientos para el nuevo período. En este respecto, los miembros podrán ser reelectos y tendrán, cada uno de ellos, tres suplentes para los casos de vacancia, impedimento temporal o licencia de los titulares.¹⁰⁵

[103] Los miembros del Tribunal no podrán recibir empleos remunerados de los Poderes del Estado, de los Gobiernos Departamentales, de los Entes Autónomos, de los Servicios Descentralizados o de cualquier otro órgano público ni prestar servicios retribuidos por ellos en cualquier forma. Esta incompatibilidad alcanzará a los miembros hasta un año después de la terminación de su mandato. Tampoco pueden ejercer otro cargo público electivo, cualquiera sea su naturaleza, ni intervenir como directores, administradores o empleados en empresas que contraten obras o suministros con el Estado, los Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados o cualquier otro órgano público, o tramitar o dirigir asuntos de terceros ante la Administración Central, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.¹⁰⁶ Los miembros del Tribunal pueden llegar a ser destituidos por violación de la Constitución u otros delitos graves o por ineptitud, omisión o delito.¹⁰⁷

[104] Las decisiones del Tribunal se adoptan en Sesión de Ministros y por mayoría simple de sus miembros. Los dictámenes no son revisables ni recurribles, con excepción de los actos administrativos que pueden ser sujeto de revisión mediante recurso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.¹⁰⁸

103 Véase el artículo 212 de la Constitución, *supra* nota 75.

104 Véase el artículo 211(G) de la Constitución, *ibid.*

105 Véase el artículo 208 de la Constitución, *ibid.* Esta disposición también señala que los miembros del Tribunal deberán reunir las mismas calidades exigidas para ser Senador. En este sentido, artículo 98 de la Constitución dispone que para ser Senador se necesita ciudadanía natural en ejercicio o legal con siete años de ejercicio, y, en ambos casos, treinta años cumplidos de edad.

106 Véase los artículos 122 – 125 y 208 de la Constitución, *ibid.*

107 Véase los artículos 93, 102, 103 y 209 de la Constitución y la Respuesta al Cuestionario, p. 79, *supra* nota 7.

108 Véase Respuesta al Cuestionario, *supra* nota 7 y el artículo 309 de la Constitución de la República, *supra* nota 75.

[105] El Estado analizado, en su respuesta al cuestionario, señala que el personal del organismo es nombrado a través de concursos de oposición y mérito, con distintas exigencias según el escalafón de que se trate.¹⁰⁹

[106] En cuanto a las responsabilidades de los funcionarios del Tribunal, en la respuesta al cuestionario, el Estado analizado señala que están sujetos a normas de conducta (deberes, prohibiciones e incompatibilidades), cuya violación puede resultar en responsabilidad administrativa, civil y penal.¹¹⁰ En este sentido, artículo 21 de la Ley 17060 señala que los funcionarios públicos observarán “*los principios de respeto, imparcialidad, rectitud e idoneidad y evitarán toda conducta que importe un abuso, exceso o desviación de poder, y el uso indebido de su cargo o su intervención en asuntos que puedan beneficiarlos económicamente o beneficiar a personas relacionadas directamente con ellos. Toda acción u omisión en contravención del presente artículo hará incurrir a sus autores en responsabilidad administrativa, civil o penal, en la forma prescripta por la Constitución de la República y las leyes.*”¹¹¹

[107] El Estado analizado, en su respuesta al cuestionario, nota que existe un Reglamento Interno que incluye normas de procedimiento y actuación exigibles a sus recursos humanos que incluyen descripción de las funciones por cargos.¹¹²

[108] La capacitación de los funcionarios del Tribunal está a cargo de la Escuela de Auditoría Gubernamental, creada mediante el artículo 414 de la Ley 17930. La Escuela imparte capacitación al personal para contribuir al mejoramiento y a la transparencia de la gestión de la Hacienda Pública.¹¹³ En este sentido, en su respuesta al cuestionario, el Estado analizado señala que esta capacitación es permanente y abarca normas de conducta y ética pública, así como de temas vinculados a las distintas funciones que cumplen sus funcionarios.¹¹⁴ Los cometidos de dicha Escuela son, a) diseñar, impartir y mantener el Programa de Formación y Actualización de Auditores Gubernamentales; b) incluir en el mencionado Programa técnicas modernas de prevención, detección y corrección de fraudes y corrupción administrativa en el sector público; c) establecer sistemas de capacitación basados en tecnología de punta para la transmisión e interacción real de conocimientos y experiencias en el ámbito nacional, regional e internacional; d) operar el sistema de actualización de Auditores para la renovación anual de sus conocimientos y habilidades, llevando el control del proceso; y e) organizar eventos técnicos sobre

109 Respuesta al Cuestionario, *ibid.* En este sentido, el ingreso se realiza por concurso de oposición y méritos, méritos y prueba de aptitud o sorteo, dependiendo de los escalafones, véase el artículo 5 de la Ley 16127 y el artículo 11 de la Ley 16134; y Libro I, Sección III del tofup, *supra* nota 12.

110 Véase p. 79 de la Respuesta al Cuestionario, y el artículo 137 de la TOCAF, *supra* nota 30.

111 Véase además artículo 3 del Decreto 30/003, Normas de Conducta en la Función Pública, *supra* nota 16.

112 Véase la Respuesta al Cuestionario, pp. 79 – 80, *supra* nota 7.

113 Véase el artículo 414 de la Ley 17930, www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=17930&Anchor=

114 Véase la Respuesta al Cuestionario, p. 80, *supra* nota 7.

materias de su especialidad mediante la realización de foros, talleres o seminarios abiertos al público.¹¹⁵

[109] En relación con la manera en la que se le suministra a los ciudadanos información acerca de sus objetivos y atribuciones, el Estado analizado, señala en su respuesta al cuestionario que “[l]a comunicación con la ciudadanía ha sido una preocupación constante del Tribunal de Cuentas. El control social de las cuentas del Estado, a través del órgano de control externo con competencias para ello, es primordial en la lucha contra la corrupción. En tal sentido, entendemos que el expediente electrónico contribuye sustancialmente a la transparencia de las actuaciones, a lo que debe sumarse la existencia de la página Web del organismo, que constantemente actualizada ofrece al público los dictámenes e información general. Ello, además, mejora sin dudas la visión que el ciudadano común tiene respecto al órgano que controla los dineros públicos.”¹¹⁶

[110] Respecto de los mecanismos de control interno, el Tribunal cuenta con una unidad de Auditoría Interna, que se encarga, entre otros, de asesorar en la definición del sistema de control interno; promover la ejecución de actividades de autoevaluación de efectividad de los funcionarios; asistir en la implementación de los planes de calidad, procesos de investigación, emisión y actualización de normas de auditoría y control; supervisar los Estados de Ejecución Presupuestal y sus reparticiones y demás estados contables; supervisar la preparación y presentación de la Memoria Anual; e informar permanentemente de hallazgos de auditoría y avances en la ejecución de planes.¹¹⁷

[111] En cuanto la manera en la que se garantizan los recursos presupuestales necesarios para su funcionamiento, el artículo 211(G) de la Constitución de la República dispone que proyectará su propio presupuesto, el cual elevará al Poder Ejecutivo para ser incluido en los presupuestos respectivos. El Poder Ejecutivo, con las modificaciones que considere del caso, los elevará al Poder Legislativo, estándose a su resolución.¹¹⁸

[112] En relación con los mecanismos de coordinación con otras instituciones públicas, el Estado analizado, en su respuesta, destaca su vínculo con la JUTEP. El TOCAF, en sus artículos 125 y 126 prevé que en los casos que el Tribunal caratule de “urgente consideración” algunas de sus observaciones. Los órganos legislativos nacionales y departamentales, al recibir la comunicación de esas observaciones, podrán solicitar a la JUTEP asesoramiento especializado sobre las mismas. Además, el Tribunal destaca su participación en la Comisión Honoraria establecido por el

115 Véase Escuela de Auditoría Gubernamental, www.tcr.gub.uy/institucional_competencias.php

116 *Ibid.*

117 Véase Auditoría Interna, www.tcr.gub.uy/institucional_competencias.php, y Respuesta al Cuestionario, p. 78, *supra* nota 7.

118 Véase el artículo 211(G) de la Constitución, *supra* nota 75.

artículo 25 de la Ley 17.060. Dicha Comisión elaboró propuestas de actualización, ordenamiento legislativo y administrativo, en materia de transparencia de compras estatales y prevención de conflictos de interés.¹¹⁹

[113] Finalmente, el Tribunal tiene la responsabilidad de presentar a la Asamblea General la Memoria Anual relativa a la rendición de cuentas de todos los órganos del Estado, inclusive Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, cualquiera sea su naturaleza, así como también, en cuanto a las acciones correspondientes en caso de responsabilidad, exponiendo las consideraciones y observaciones pertinentes.¹²⁰

3.2. Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas

[114] El Tribunal de Cuentas tiene un conjunto de disposiciones y/o de otras medidas que son pertinentes para promover los objetivos de la Convención, algunos de los cuales se describieron sucintamente en la sección 3.1. No obstante, el Comité considera apropiado formular algunas observaciones con respecto a esas disposiciones y/o a otras medidas.

[115] El Comité toma nota de que durante la visita *in situ* los representantes del Tribunal de Cuentas hicieron mención a los problemas presupuestarios y humanos existentes en ese organismo de supervisión. Ello se reflejó en la Respuesta al Cuestionario, en que el Estado analizado señaló:

[116] *“Con respecto al presupuesto, la falta de autonomía y la escasez de recursos impiden, por ejemplo, que los empleados trabajen a tiempo completo, o que se incorporen nuevos y modernos instrumentos de control, en especial en circunstancias en que el organismo sigue padeciendo pérdida de funcionarios, que pasan a otras esferas que están mejor remuneradas...”*¹²¹

[117] Como se señaló en la sección 3.1, aunque el Tribunal de Cuentas prepara su propio proyecto de presupuesto para presentarlo al Poder Ejecutivo, la Constitución establece que el Poder Ejecutivo puede modificar la propuesta antes de presentarla al Poder Legislativo.¹²² Esto impide que el Tribunal tenga un presupuesto autónomo, por lo cual el Estado analizado, en su Respuesta al Cuestionario, informa que no existe certeza de que el Tribunal obtenga los recursos, y que el monto que reciba depende de la Asamblea General.¹²³ Durante la visita *in situ* los representantes señalaron que en 2010 el organismo recibió el monto presupuesta-

119 Véase Respuesta al Cuestionario, p. 80, *supra* nota 7.

120 Véase los artículos 211(C) y (D) de la Constitución, *supra* nota 75.

121 Respuesta al Cuestionario, p. 81, *supra* nota 7.

122 Véanse los Artículos 211(G) y 220 de la Constitución de la República, *supra* nota 75.

123 Véase la Respuesta al Cuestionario, p. 80, *supra* nota 7.

rio que ellos habían solicitado, pero en leyes anuales de contabilidad subsiguientes no habían recibido el monto propuesto, por lo cual tienen que luchar para obtener los recursos necesarios para cumplir su labor. A ese respecto, los representantes manifestaron que esa situación genera la sensación de que el organismo carece de suficiente respaldo. Los representantes señalaron también que si bien en los últimos cinco años se habían realizado concursos para contratar nuevos funcionarios, el Tribunal está perdiendo funcionarios, que pasan al sector privado, debido a las bajas remuneraciones.

[118] Además el Comité señala que en la Respuesta al Cuestionario el Estado analizado observa que existen dificultades para la modernización de sus procedimientos de auditoría y gestión:

[119] *Tampoco es fácil modernizar los procedimientos de auditoría y gestión, especialmente porque el Tribunal fue establecido en la Constitución de 1934, una de las más rígidas de nuestra historia, que plantea numerosos obstáculos para tratar de adaptar las disposiciones a las nuevas exigencias de las auditorías modernas.*

[120] *No obstante, el Tribunal ha tratado de superar esas circunstancias, reclamando las herramientas de auditoría tradicionales para su esfera de competencia, y que le permitan contribuir a la percepción, en la esfera internacional, de los bajos niveles de corrupción existentes en el país.*¹²⁴

[121] Durante la visita *in situ* los representantes mencionaron el otorgamiento de un préstamo por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), destinado, *inter alia*, al establecimiento de procedimientos estandarizados para la realización de sus tareas, a fin de mejorar la calidad del servicio. A ese respecto se prevé un contacto más estrecho con el público con respecto a la labor del organismo, así como la contratación de más especialistas en auditoría. Asimismo, se mejorarían los recursos humanos. Con relación a esto último, los representantes señalaron que el Tribunal cuenta actualmente con 412 funcionarios y que se necesitarían entre 35 y 40 personas más para cumplir plenamente los requisitos de esa nueva reestructuración. También se obtendría una consultoría sobre tecnología para contribuir a modernizar la labor de este órgano de control. El Tribunal espera que esa reestructuración se realice con el apoyo del BID, considerando que este último recurre a los servicios del Tribunal para examinar la ejecución de los acuerdos internacionales que se aplican en Uruguay.

[122] En virtud de lo que antecede, el Comité considera que el Estado analizado debería fortalecer el Tribunal de Cuentas, asegurando que cuente con los recursos presupuestarios y humanos necesarios para cumplir su importante función y disponga de herramientas y mecanismos modernos para prevenir y detectar actos

.....
124 Respuesta al Cuestionario, p. 81, *ibid*.

de corrupción. El Comité formulará una recomendación a ese respecto. (Véase la Recomendación 3.4.1 en la Sección 3.4 del Capítulo II del presente informe)

[123] El Comité observa que el Tribunal de Cuentas carece de potestades jurisdiccionales o atribuciones para imponer sanciones. Cumple una función administrativa, pronunciándose sobre cuestiones presupuestarias e informando sobre las mismas.¹²⁵ A ese respecto cumple un importante papel en el país en materia de prevención y detección de actos de corrupción. No obstante, en la Respuesta al Cuestionario el Estado analizado manifiesta:

[124] *Una de las fallas importantes que han afectado al Tribunal de Cuentas consiste, precisamente, en que sus observaciones no son acompañadas por la imposición de la respectiva sanción al organismo gubernamental o al funcionario público cuyo acto u omisión haya configurado un comportamiento irregular, que pueda causar perjuicios al tesoro público y que deba considerarse delictivo.*¹²⁶

[125] El Comité señala que en virtud de lo dispuesto en el artículo 211(B) de la Constitución de la República, el Tribunal supervisa los gastos y pagos conforme a los reglamentos establecidos por la ley, a los solos efectos de certificar su legalidad, adjuntando, cuando sea necesario, objeciones pertinentes. Si un funcionario contable continúa efectuando el gasto o pago que haya dado lugar a observaciones, esa observación debe ser comunicada al Tribunal.¹²⁷ Si éste, a su vez, mantiene sus observaciones, debe poner ese hecho en conocimiento de la Asamblea General para que ésta adopte medidas pertinentes. Si, en tal caso, no se adopta medida alguna y el Tribunal mantiene su observación, puede dirigirse nuevamente a la Asamblea General para que tramite el asunto como de “urgente consideración”.¹²⁸ Tales observaciones de urgente consideración deben publicarse de inmediato en el sitio *Web* del Tribunal.

[126] Durante la visita *in situ* los representantes señalaron que ese proceso de objeciones y urgente consideración es poco eficaz, pues no están respaldado por sanciones o mecanismos de persuasión. Recientemente se incluyó un paso adicional en ese proceso. Después que el Tribunal ha calificado una observación como de “urgente consideración”, la Asamblea General puede solicitar a la Junta de Transparencia y Ética Pública que investigue y se ocupe del asunto. La Junta, una vez realizada su propia investigación, debe informar nuevamente a la Asamblea General y, si corresponde, al Poder Judicial. No obstante, el Comité señala que en ese proceso no se establece ningún mecanismo de persuasión. Puede darse el caso de que se efectúe un gasto o pago irregular en contravención de la ley sin que se adopte al respecto ninguna medida correctiva pese a que el asunto ha sido examinado en tres instancias diferentes.

125 Véase la Memoria Anual de 2011 del Tribunal de Cuentas, p. 9, www.tcr.gub.uy/documentos/memoria%20anual%202011.pdf

126 Respuesta al Cuestionario, p. 81, *supra* nota 7.

127 Véase el artículo 114 del tocaf, *supra* nota 29.

128 Véase el artículo 125 del TOCAF, *ibid*

[127] En su Respuesta al Cuestionario, el Estado analizado manifiesta que pese a la inexistencia de sanciones, los órganos gubernamentales han puesto de manifiesto la observancia de la legislación vigente en materia de contabilidad y administración financiera.¹²⁹ A ese respecto, el Comité observa que en la Memoria Anual del Tribunal de Cuentas de 2011, en lo referente al presupuesto nacional, las objeciones representan el 2,66% del total de ese documento. Con respecto a las entidades financieras del Estado, como el Banco Central, la proporción es del 0,07%. Esas bajas tasas de objeciones prueban que, en general, los gastos y pagos se efectúan conforme a la ley.¹³⁰ Dentro de esas cifras, sin embargo, el Comité observa que hay importantes entidades con gastos o pagos objetados que superan el bajo porcentaje arriba mencionado. Por ejemplo, en la Oficina de la Presidencia de la República el porcentaje es del 14,07% y en el Ministerio de Educación y Cultura es del 14,91%. Además, si se examinan las cifras proporcionadas para los entes autónomos y servicios descentralizados industriales y comerciales del Estado se ha objetado el 26,47% de los gastos y pagos,¹³¹ en tanto que en los Gobiernos Departamentales la cifra es del 16%.¹³² Se trata de un volumen significativo que puede abordarse mejor si se establecen más sólidos mecanismos de aplicación de normas.

[128] A ese respecto el Estado analizado debería considerar la posibilidad de establecer mecanismos que puedan ser aplicados en caso de incumplimiento de la legislación establecida referidos a los gastos y pagos de los organismos públicos. El Comité formulará una recomendación a ese respecto. (Véase la Recomendación 3.4.2 en la Sección 2.4 del Capítulo II del presente informe)

[129] En ese sentido, durante la visita in situ la organización de la sociedad civil “Transparencia Uruguay” señaló su preocupación ante el hecho de que el Tribunal sólo puede formular objeciones a un gasto o pago, careciendo de la potestad de imponer sanciones por irregularidades que se detecten. También señaló que los funcionarios cumplen con mucha diligencia su labor, pero que no pueden cumplir sus cometidos de seguimiento del gasto público. Las observaciones, en el pasado, han sido por cuestiones de pequeño monto, pero en los últimos dos años, el organismo se ha ocupado de casos de mayor cuantía. Sin embargo, nadie tiene en cuenta la legalidad de un gasto.

[130] En cuanto a transparencia y rendición de cuentas, el Comité observa que si bien el Tribunal de Cuentas presenta un informe anual sobre las cuentas públicas del Estado analizado, no existen detalles a disposición del público sobre la asignación presupuestaria, sobre los gastos del Tribunal de Cuentas, ni sobre la capacitación que se lleva a cabo para sus actividades. El Estado analizado debería considerar

129 Respuesta al Cuestionario, p. 79, *supra* nota 7.

130 Memoria Anual de 2011 del Tribunal de Cuentas, pp. 293 y 295, *supra* nota 125.

131 *Ibid.*, p. 294.

132 *Ibid.*, p. 296.

la posibilidad de elaborar memorias anuales sobre las actividades del Tribunal que sean de fácil acceso en el sitio *Web* de ese órgano, y que contenga, por ejemplo, la citada información. El Comité formulará una recomendación a ese respecto. (Véase la Recomendación 3.4.3 en la Sección 2.4 del Capítulo II del presente informe)

[131] Con respecto a los manuales en que se describen las funciones de su personal, en su Respuesta al Cuestionario el Estado analizado señaló que existe un Reglamento Interno que contiene normas de procedimiento y desempeño, así como descripciones de cargos para sus puestos.¹³³ El Comité señala, sin embargo, que dicho reglamento no ha sido puesto a disposición del público en línea en el sitio *Web* del Tribunal. El Comité considera que dada la importante información contenida en ese documento, y para promover la transparencia, su texto debería ser de acceso público en línea. El Comité formulará una recomendación a ese respecto. (Véase la Recomendación 3.4.4 en la Sección 2.4 del Capítulo II del presente informe).

[132] El Comité toma nota de la importante labor realizada por la Escuela de Auditoría Gubernamental. Como se señaló en la sección 3.1 del presente informe, esa entidad proporciona capacitación a su personal para lograr más transparencia en la gestión de la Tesorería nacional. A ese respecto, en la Respuesta al Cuestionario se señala que la Escuela ofrece cursos sobre integridad en el servicio público. Esos cursos complementan la capacitación recibida de la Junta de Transparencia y Ética Pública sobre normas de conducta en el servicio público, así como otros cursos ofrecidos por la Oficina Nacional del Servicio Civil.¹³⁴ Además, durante la visita *in situ* los representantes manifestaron que existen cursos sobre normas de conducta que lleva a cabo el Tribunal, destinados al Poder Judicial. En ellos se examinan aspectos de ética, así como convenios y convenciones internacionales. Estos cursos se realizan en forma de talleres en que se estudian casos prácticos y se realizan evaluaciones *ex post*. Se trata de una red de escuelas existentes en todo el país, que ayuda a difundir esas normas de conducta.

[133] El Comité observa, sin embargo, que la información sobre tales cursos y programas de capacitación no está disponible en línea, a diferencia de las actividades de capacitación realizadas por otros órganos de control, como la Junta de Transparencia y Ética Pública. A los efectos de promover la transparencia y poner de manifiesto su compromiso con ese objetivo, el Comité considera que el programa de capacitación, así como los cursos realizados por el Tribunal deberían estar a disposición del público en el sitio *Web* de la entidad. El Comité formulará una recomendación a ese respecto. (Véase la Recomendación 3.4.5 en la Sección 2.4 del Capítulo II del presente informe)

133 Véase la Respuesta al Cuestionario, pp. 79 – 80, *supra* nota 7.

134 *Ibid.*, p. 78.

3.3. Resultados del marco jurídico y/o de otras medidas.

[134] El Comité señala que los resultados referentes a la labor del Tribunal de Cuentas se proporcionaron en la Respuesta al Cuestionario correspondiente al ejercicio de 2010 y se dan a conocer en las Memorias Anuales del Tribunal, la última de las que se han publicado corresponde a 2011. A ese respecto la información es muy exhaustiva; la Memoria proporciona una clasificación, por ejemplo, por poderes de gobierno, ministerios y entidades independientes tales como el propio Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral. Además proporciona el monto de recursos presupuestarios ejecutados para cada una de esas entidades públicas, el monto, en esos uruguayos, que fue objeto de observaciones, y el porcentaje del presupuesto que fue observado.¹³⁵ Por ejemplo, la siguiente información, proporcionada como muestra, aparece en un cuadro contenido en la Memoria Anual correspondiente a 2011:¹³⁶

Presupuesto nacional, por inciso (en miles de \$)			
INCISO	OBSERVADOS TOTAL	TOTAL EJECUTADO	% OBJETADOS/ EJECUTADOS
Poder Legislativo	11.799	2.521.315	0,47
Presidencia	219.519	1.560.731	14,07
Ministerio de Defensa Nacional	115.924	9.455.525	1,23
Ministerio del Interior	213.873	12.771.947	1,67
Ministerio de Economía y Finanzas	545.110	3.871.392	14,08
Relaciones Exteriores	0	1.644.729	0,00
Ministerio de Industria y Energía	8.872	607.193	1,46
Ministerio de Educación y Cultura	382.186	2.563.740	14,91
Poder Judicial	1.537	3.024.726	0,05
Tribunal de Cuentas		344.991	0,00
Corte Electoral		598.489	0,00
Tribunal de lo Contencioso Administrativo		93.551	0,00
TOTAL DEL PRESUPUESTO NACIONAL	5.914.487	222.632.958	2,66

135 Por ejemplo véase la Respuesta al Cuestionario, pp. 83 – 86, *ibid*.

136 Memoria Anual de 2011 del Tribunal de Cuentas, p. 293, *supra* nota 125.

[135] Se proporcionan también los motivos de las observaciones, citándose las disposiciones legales, el hecho de que el pago o gasto se haya hecho en violación de las normas sobre adquisiciones públicas (artículo 33 y disposiciones subsiguientes del TOCAF), o de que la observación se hubiera formulado al certificar su legalidad (artículo 211(B) de la Constitución), o por otras razones:¹³⁷

Motivo de la observación	Monto		
Artículo 33 del TOCAF	2.137.668		
Artículo 221(B)	1.440.424		
Artículo 211(B) y otra norma	498.684		
Otras	1.833.841		
TOTAL	5.914.487		

[136] Las Memorias Anuales también proporcionan información, en forma general, con respecto a los entes autónomos y los servicios descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado:

ENTIDAD	SIN OBSERVACIÓN	OBSERVADOS y REITERADO	EJECUTADO	% DE OBJETADOS REITERADOS/ EJECUTADOS
Administración Nacional de Puertos	1.743.137	401.215	2.144.352	18,71
Obras Sanitarias del Estado	5.250.341	3.585.120	8.835.461	40,57
Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland	86.472.299	645.489	87.117.788	0,74
Administración Nacional de Comunicaciones	20.089.606	581.013	20.670.619	2,81
Administración de Usinas y Transmisiones Eléctricas	4.119.118	37.235.896	41.355.014	90,04
PLUNA (aerolínea nacional)	4.410	68.829	73.239	93,97
Administración de Ferrocarriles del Estado	648.956	101.337	750.293	13,50
Instituto Nacional de Colonización	495.313	200.194	695.507	28,78
Correos	811.602	263.856	1.075.458	24,53
TOTAL	119.634.782	43.082.949	162.717.731	26,47

137 *Ibid.*, p. 294.

[137] Se presentan cuadros similares para las entidades financieras del Estado, tales como el Banco Central y el Banco de Seguros del Estado:¹³⁸

ENTIDAD	SIN OBSERVACIÓN	OBSERVADOS y REITERADO	EJECUTADO	% DE OBJETADOS REITERADOS/ EJECUTADOS
Banco Central	262.389.234	56.653	262.445.887	0,02
Banco de Seguros del Estado	10.903.036	101.677	11.004.713	0,92
Banco Hipotecario del Uruguay	3.707.463	80.976	3.788.439	2,14
Banco de la República	10.406.928	30.212	10.437.140	0,29
Banco de Previsión Social	129.907.954	5.734	129.913.688	0,004
Agencia Nacional de Vivienda	874.895	31.042	905.937	3,43
TOTAL	418.189.510	306.294	418.495.804	0,07

[138] Las Memorias Anuales contienen también información importante sobre el examen, por el Tribunal, de las adquisiciones públicas. A ese respecto se proporciona información general y clasificada por poder de gobierno, ministerio y entidades autónomas tales como el propio Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral, Además se proporciona el monto de las adquisiciones que fueron objeto de observaciones.¹³⁹

[139] El Comité señala que el Tribunal de Cuentas está cumpliendo su cometido de examinar las cuentas y adquisiciones públicas llevadas a cabo en el Estado analizado. No obstante, el Comité observa que si bien el Tribunal proporciona información sobre las sumas que fueron objeto de observaciones relativas a un pago o gasto, no hace un desglose de los casos considerados como de “urgente consideración”. El Estado analizado podría considerar útil presentar también esa información. Tal como se explicó en la sección 3.2, una de las fallas que el Tribunal ha identificado consiste en que la entidad carece de potestades de imposición de sanciones. Con el fin de ayudar al Tribunal, el Estado analizado podría quizá considerar la posibilidad de identificar en las Memorias Anuales a las entidades públicas que no realizan sus pagos presupuestarios y gastos conforme a la ley y que se identifican como necesitados de “urgente consideración”. El Comité toma nota de que el Tribunal se ha propuesto Publicar en su sitio

138 *Ibid.*, p. 295.

139 *Ibid.*, p. 333 y subsiguientes.

Web las observaciones que caracteriza como de ‘urgente consideración.’¹⁴⁰ Sin embargo, el Comité considera que incluir también en las Memorias Anuales la información de las entidades cuyas medidas presupuestarias hayan alcanzado el nivel de ‘urgente consideración’, puede alentarlas a adoptar medidas apropiadas para corregir las irregularidades detectadas. El Comité formulará una recomendación a ese respecto. (Véase la Recomendación 3.4.6 en la Sección 2.4 del Capítulo II del presente informe)

[140] Finalmente el Comité toma nota de que una de las competencias constitucionales del Tribunal consiste en emitir dictámenes y proporcionar información con respecto a la rendición de cuentas y las gestiones de todos los órganos del Estado, así como en lo que atañe a medidas apropiadas en casos de responsabilidad, enunciar las consideraciones y observaciones pertinentes.¹⁴¹ A ese respecto, si el Tribunal concluye que existen razones para presumir la existencia de irregularidades en el manejo de fondos públicos, o violaciones de las leyes presupuestarias y de contabilidad, el Tribunal debe poner ese hecho en conocimiento del superior del funcionario de contabilidad.¹⁴² No obstante, el Comité señala que el Tribunal de Cuentas no mantiene información sobre los resultados de estos informes una vez que éstos han sido elaborados, ni en sus Memorias Anuales ni en su sitio *Web*. El Comité considera que el Tribunal de Cuentas debería mantener resultados sobre cuántos informes ha elaborado y que el Estado analizado debería considerar la implementación de un mecanismo a través de cual el Tribunal reciba retroalimentación sobre qué acciones fueron tomadas para corregir la irregularidad detectada y si se impusieron sanciones. Esa información debería hacerse pública en las Memorias Anuales y además en el sitio *Web* del Tribunal de Cuentas. El Comité formulará recomendaciones a ese respecto. (Véanse las Recomendaciones 3.4.7 y 3.4.8 en la Sección 3.4 del Capítulo II del presente informe)

3.4. Conclusiones y recomendaciones

[141] Sobre la base del análisis general realizado con respecto al Tribunal de Cuentas en las secciones que anteceden, el Comité ofrece las siguientes conclusiones y recomendaciones:

[142] **La República Oriental del Uruguay ha considerado y adoptado medidas encaminadas a mantener y fortalecer el Tribunal de Cuentas como organismo de supervisión, tal como se describe en la Sección 1 del Capítulo II del presente informe.**

140 Véase el artículo 126 del TOCAF, *supra* nota 29.

141 Véase el artículo 211(C) de la Constitución de la República, *supra* nota 75.

142 Véase el artículo 141 del TOCAF, *supra* nota 29.

[143] A la luz de los comentarios formulados en la sección arriba mencionada, el Comité sugiere al Estado analizado que considere las siguientes recomendaciones:

3.4.1 Fortalecer el Tribunal de Cuentas, asegurando que cuente con los recursos presupuestarios y humanos necesarios para realizar su importante labor, contando con instrumentos y mecanismos modernos para prevenir y detectar actos de corrupción. (Véase la Sección 3.2 del Capítulo II del presente informe)

3.4.2 Considerar la posibilidad de establecer mecanismos que puedan ser aplicados por Uruguay en caso de incumplimiento de la legislación establecida referidos a los gastos y pagos de los organismos públicos. (Véase la Sección 3.2 del Capítulo II del presente informe)

3.4.3 Publicar una memoria anual sobre las actividades del Tribunal de Cuentas, que incluya información sobre aspectos tales como su asignación presupuestaria, sus gastos y la capacitación que proporcione. (Véase la Sección 3.2 del Capítulo II del presente informe).

3.4.4 Publicar en el sitio *Web* del Tribunal de Cuentas el Reglamento Interno de dicha institución. (Véase la Sección 3.2 del Capítulo II del presente informe)

3.4.5 Hacer pública en el sitio *Web* del Tribunal de Cuentas información sobre los cursos y sobre el programa de capacitación realizados por ese órgano de control. (Véase la Sección 3.2 del Capítulo II del presente informe)

3.4.6 Incluir en las Memorias Anuales del Tribunal de Cuentas información general sobre los gastos que han sido reiterados por el Tribunal y que requieran “urgente consideración” y de las entidades de los que emanen. (Véase la Sección 3.2 del Capítulo II del presente informe)

3.4.7 Mantener resultados sobre el número de informes que el Tribunal haya presentado a los superiores de los oficiales de contabilidad cuando tenga motivos fundados que hagan presumir irregularidades en el manejo de fondos públicos, o violaciones de la legislación presupuestaria y contable, a fin de identificar problemas y recomendar medidas correctivas. (Véase la Sección 3.3 del Capítulo II del presente informe)

3.4.8 Implementar un mecanismo por el cual el Tribunal de Cuentas reciba retroalimentación acerca de si se adoptaron medidas tendientes a corregir una irregularidad detectada y si se impusieron sanciones en relación con los informes que el organismo haya presentado. (Véase la Sección 3.3 del Capítulo II del presente informe)

4. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

4.1. Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o de otras medidas

[144] La Suprema Corte de Justicia (scj) cuenta con un conjunto de disposiciones que conforman su marco jurídico y con otras medidas, referidas, entre otros, a los siguientes aspectos:

[145] En relación con sus objetivos y funciones, el artículo 239 de la Constitución de la República dispone que corresponde a la Corte, entre otras atribuciones, juzgar a todos los infractores de la Constitución, sin excepción alguna; sobre delitos contra derecho de gentes y causas de almirantazgo; ejercer la superintendencia directiva, correctiva, consultiva y económica sobre los tribunales, juzgados y demás dependencias del Poder Judicial; nombrar, promover y destituir por sí, mediante el voto conforme de cuatro de sus componentes, los empleados del Poder Judicial; cumplir los demás cometidos que le señale la ley. Además, en su labor jurisdiccional, le corresponde conocer en los recursos de casación en materia penal y en materia no penal interpuestos contra las sentencias dictadas en segunda instancia por los Tribunales de Apelaciones y en los recursos de revisión en materia penal y no penal.¹⁴³

[146] Dentro del Poder Judicial, también se encuentran los Tribunales de Apelaciones en lo Penal, Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Penal, Juzgados Letrados en lo Penal Especializados en Crimen Organizado y la Prosecretaría Letrada de la Suprema Corte de Justicia. Los Tribunales de Apelaciones en lo Penal conocen en segunda instancia de las apelaciones que se interpongan contra las sentencias de primer grado dictadas por los Juzgados Letrados de dicha materia; los Juzgados de Letrados de Primera Instancia en lo Penal conocen en todas las etapas, sumario y plenario, de la primera instancia del proceso a que da lugar todo hecho imputado a título de delito como el de corrupción; los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Penal Especializados en Crimen Organizado cuentan con la jurisdicción y competencia en los delitos contra la Administración Pública y los establecidos en la Ley 17.060, entre otros; y la Prosecretaría Letrada de la Suprema Corte de Justicia en materia administrativa, que le compete tramitar denuncias relativas a los magistrados y los procedimientos disciplinarios en este sentido, entre otros.¹⁴⁴

[147] Los miembros de la Judicatura, en lo referente al ejercicio de la función jurisdiccional, son absolutamente independientes e inamovibles por todo el

143 Véase la Respuesta al Cuestionario, pp. 62 – 63, *supra* nota 7.

144 Véase la Respuesta al Cuestionario, pp. 62 – 65, *ibid*.

tiempo que dure su buen comportamiento.¹⁴⁵ Además, el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Judicatura y de Organizaciones de los Tribunales dispone, entre otros, que el Poder Judicial es independiente de toda otra autoridad en el ejercicio de su función.

[148] La Suprema Corte es un cuerpo colegiado integrado por cinco miembros.¹⁴⁶ No puede funcionar con menos de tres miembros y para el dictado de sentencias definitivas se requiere la voluntad concurrente de la mayoría de sus integrantes.¹⁴⁷ En la Respuesta al Cuestionario, el Estado analizado señala que: “[s]us decisiones son irrecurribles, aunque – excepcionalmente – son pasibles de que a su respecto pueda interponerse recurso de revisión, conforme lo dispuesto por los artículos 281 a 292 del Código General del Proceso” (Sección VII, Recurso de Revisión).¹⁴⁸ Además, contra la resolución de la Suprema Corte de Justicia en la vía administrativa, sólo habrá lugar a recurso de revocación para ante la misma, sin perjuicio de las acciones contencioso-administrativas correspondientes.¹⁴⁹

[149] Las decisiones de los Tribunales de Apelaciones en lo Penal, que también se trata de órganos colegiados compuestos por tres miembros, son pasibles del recurso de casación ante la Suprema Corte de Justicia.¹⁵⁰ Los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Penal y los Juzgados Letrados en lo Penal Especializados en Crimen Organizado son órganos unipersonales y las decisiones son pasibles de ser impugnadas mediante recursos de reposición, apelación y queja por denegación de apelación.¹⁵¹

[150] Respecto a la manera en que son provistos los cargos de sus máximas autoridades, los miembros son elegidos por la Asamblea General, por mayoría especial de dos tercios del total de sus componentes, por un periodo de diez años, y no podrán ser reelectos sin que medien cinco años entre su cese y la reelección.¹⁵² Compete a la Cámara de Representantes el derecho exclusivo de acusar ante la Cámara de Senadores a los miembros de de la Suprema Corte de Justicia, por violación de la Constitución u otros delitos graves, después de haber conocido sobre

145 Véase el artículo 84 de la Ley 15.750, Ley Orgánica de la Judicatura y de Organizaciones de los Tribunales, www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=15750&Anchor=

146 Véase el artículo 234 de la Constitución de la República, *supra* nota 75.

147 Véase el artículo 85 de la Ley 15.750, *supra* nota 145.

148 Véase la Respuesta al Cuestionario, p. 66, *supra* nota 7 y el Código General del Proceso, www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=15982&Anchor=

149 Véase el artículo 115 de la Ley 15.750, *supra* nota 145.

150 Véase la Respuesta al Cuestionario, p. 66, *supra* nota 7, y artículos 269 – 282 del Código General del Proceso, *supra* nota 149.

151 Véase la Respuesta al Cuestionario, p. 66, *ibid.*, y artículos 250– 266 del Código General del Proceso, *ibid.*

152 Véase los artículos 236 y 237 de la Constitución de la República, *supra* nota 75. Además, el artículo 235 dispone que para ser miembro de la Suprema Corte de Justicia, se requiere tener cuarenta años de edad; ciudadanía natural en ejercicio, o legal con diez años de ejercicio y veinticinco años de residencia en el país; y ser abogado con diez años de antigüedad o haber ejercido con esa calidad la Judicatura o el Ministerio Público o Fiscal por espacio de ocho años.

ellos a petición de parte o de algunos de sus miembros y declarado haber lugar a la formación de causa. A la Cámara de Senadores corresponde abrir juicio público a los acusados por la Cámara de Representantes y pronunciar sentencia al sólo efecto de separarlos de sus cargos, por dos tercios de votos del total de sus componentes.¹⁵³

[151] Los Tribunales de Apelaciones en lo Penal son designados por la Suprema Corte de Justicia, con aprobación de la Cámara de Senadores o en su receso con la de la Comisión Permanente, “*ciñendo su designación a los siguientes requisitos: a) al voto conforme de tres de sus miembros, para candidatos que pertenezcan a la Judicatura o al Ministerio Público, y b) al voto conforme de cuatro, para candidatos que no tengan las calidades del párrafo anterior.*”¹⁵⁴ En los casos de los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Penal y Juzgados Letrados en lo Penal Especializados en Crimen Organizado, su designación corresponde a la Suprema Corte de Justicia por mayoría simple de sus componentes.¹⁵⁵

[152] El artículo 239, numeral 7, de la Constitución de la República dispone que la Suprema Corte de Justicia tiene la atribución de nombrar, promover y destituir por sí, mediante el voto conforme de cuatro de sus componentes, a los empleados del Poder Judicial, conforme a lo dispuesto en los artículos 58 a 66 de la Constitución, en lo que corresponda. En este sentido, el artículo 59 dispone que la ley establecerá el Estatuto del Funcionario sobre la base fundamental de que el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario. Dicho Estatuto, entre otros, es aplicable a los funcionarios públicos que trabajen en el Poder Judicial salvo los que desempeñen cargos judiciales; y el artículo 61 consagra que el Estatuto establecerá, entre otras cosas, las condiciones de ingreso, reglamentará el derecho a su permanencia en el cargo, el ascenso, así como su régimen de licencia anual y por enfermedad. Además, el artículo 413 de la Ley 18.362 establece que “[e]l ingreso de funcionarios en cualquiera de los escalafones del Poder Judicial, salvo los correspondientes a los cargos de la judicatura según lo establecido en el artículo 59 de la Constitución de la República, sólo podrá realizarse mediante concurso de oposición y méritos o de méritos y prueba de aptitud. En los escalafones correspondientes

153 Véase los artículos 93 y 102 de la Constitución de la República, *ibid.* Además, artículo 103 de la Constitución dispone que los miembros de la Suprema Corte de Justicia, a quienes la Cámara de Senadores haya separado de sus cargos, quedarán, no obstante, sujetos a juicio conforme a la ley.

154 Véase el artículo 239(4) de la Constitución de la República, *supra*... Además, el artículo 242 dispone que para ser miembro de un Tribunal de Apelaciones, se requiere tener treinta y cinco años de edad; ciudadanía natural en ejercicio, o legal con siete años de ejercicio; y ser abogado con ocho años de antigüedad o haber ejercido con esa calidad la Judicatura o el Ministerio Público o Fiscal por espacio de seis años.

155 Véase el artículo 239(5) de la Constitución de la República, *ibid.* Además, el artículo 245 dispone que para ser Juez Letrado, se requiere tener veintiocho años de edad; ciudadanía natural en ejercicio, o legal con cuatro años de ejercicio; y ser abogado con cuatro años de antigüedad o haber pertenecido con esa calidad por espacio de dos años al Ministerio Público o Fiscal o a la Justicia de Paz.

al personal de oficios o servicios auxiliares podrá realizarse mediante sorteo. En todos los casos los llamados deberán ser públicos y abiertos.”¹⁵⁶

[153] Corresponde a la Suprema Corte de Justicia dar posesión de sus cargos a los Jueces del Poder Judicial.¹⁵⁷ Además, el artículo 79 de la Ley 15.750 dispone que para ingresar a la Judicatura, se requiere, entre otros, la ciudadanía natural en ejercicio, o legal con dos años de ejercicio; ser abogado, y no tener impedimento físico o mental.¹⁵⁸ No pueden ser nombrados jueces los que están procesados criminalmente por delito que da lugar a acción pública. En la parte final del artículo 70, se establece que la Suprema Corte de Justicia “*propiciará la realización de cursos de post-grado especialmente dirigidos a la formación de aspirantes al ingreso en la Judicatura. En tal caso, el abogado que hubiere hecho y aprobado el curso, tendrá prioridad en el ingreso.*” En tal respecto, fue creado el Centro de Estudios Judiciales del Uruguay. Dicho Centro depende directamente de la Suprema Corte de Justicia, y en la Respuesta al Cuestionario, el Estado analizado observa que:

[154] “*En el marco constitucional y legal referido supra, en Uruguay la facultad de selección y designación de los nuevos Jueces corresponde, en exclusividad, a la Suprema Corte de Justicia. Pero su actuación en este campo se encuentra debidamente regulada, debiendo por imperio legal dar absoluta prioridad para el ingreso como nuevos Magistrados Judiciales a los profesionales del Derecho que hubieren aprobado el curso de formación inicial dictado por el Centro de Estudios Judiciales del Uruguay.*”¹⁵⁹

[155] En cuanto a un régimen de responsabilidades por sus actuaciones, el artículo 23 de la Constitución de la República dispone que todos los Jueces son responsables ante la ley, de la más pequeña agresión contra los derechos de las personas, así como por separarse del orden de proceder que en ella se establezca. Con respecto a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, la Constitución de la República establece que a fin de reclamar su responsabilidad penal, previamente deberán ser sometidos a juicio político. Los demás miembros de la judicatura, por su actividad profesional, pueden ser pasibles de responsabilidad penal, civil y

156 Véase el artículo 413 de la Ley 18.362, *supra* nota 33.

157 Véase el artículo 55(3) de la Ley 15.750, *supra* nota 145.

158 El artículo 79(5) dispone que en el impedimento físico entran las dolencias crónicas o permanentes que turban la actividad completa de la personalidad física o mental. Es impedimento moral el que resulta de la conducta socialmente degradante o de las condenaciones de carácter penal, *ibid.*

159 La Respuesta al Cuestionario, p. 68, *supra* nota 7. Durante la visita *in situ*, los representantes de la Suprema Corte de Justicia aclararon que quienes ingresan por concurso abierto son los candidatos a ocupar cargos a los niveles inferiores del Poder Judicial, dado que a partir del primer escalón de la carrera judicial, los ascensos se van dando dentro mismo del Poder Judicial, esto es, para los funcionarios que ya han ingresado en la carrera desde sus primeras etapas, y dichas promociones se dan conforme el avance en la carrera y las calificaciones que van obteniendo de las evaluaciones de los abogados usuarios del sistema de Justicia y del Centro de Estudios Judiciales del Uruguay.

administrativa.¹⁶⁰ Cuando un juez es sometido a proceso penal, queda suspendido en sus funciones.¹⁶¹

[156] La responsabilidad disciplinaria es regulada por los artículos 112 al 116 de la Ley 15.750. En este sentido, el artículo 112 dispone que los jueces incurrirán responsabilidad disciplinaria, entre otros, por acciones y omisiones en el cumplimiento de sus cometidos, cuando de ellas pueda resultar perjuicio para el interés público o descrédito para la Administración de Justicia; por ausencia injustificada, por abandono de sus cargos o por retardo en reasumir o reintegrarse a sus funciones; cuando la irregularidad de su conducta moral comprometieren el decoro de su ministerio; cuando contrajeran obligaciones pecuniarias con sus subalternos; cuando incurrieren en abuso de autoridad en el ejercicio de sus funciones, cualquiera sea el objeto con que lo hagan. Según el artículo 114 de la citada Ley, las sanciones consistirán en: amonestación, apercibimiento y censura en forma oral ante la Suprema Corte de Justicia, labrándose acta de la respectiva diligencia; suspensión en ejercicio del cargo; traslado a un cargo no conceptualizado como de ascenso; pérdida del derecho al ascenso por uno a cinco años; descenso a la categoría inmediata inferior; y destitución en caso de ineptitud, omisión o delito.

[157] Además, en la Respuesta al Cuestionario, el Estado analizado observa que a todos los funcionarios del Poder Judicial les es aplicable lo establecido en la Ley 17.060 referida al uso indebido del poder público.¹⁶² El Decreto 30/003, sobre las Normas de Conducta en la Función Pública, es aplicable también a los funcionarios públicos del Poder Judicial.

[158] Con respecto al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, el artículo de la Constitución de la República dispone que los magistrados judiciales deberán abstenerse, bajo pena de destitución e inhabilitación de dos a diez años para ocupar cualquier empleo público, de formar parte de comisiones o clubes políticos, de subscribir manifiestos de partido, autorizar el uso de su nombre y en general, ejecutar cualquier otro acto público o privado de carácter político, salvo el voto. El artículo 251 establece que los cargos de la Judicatura serán incompatibles con toda otra función pública retribuida, salvo el ejercicio del profesorado en la Enseñanza Pública Superior en materia jurídica y con toda otra función pública honoraria permanente, excepto aquéllas especialmente conexas con la judicial. Finalmente, artículo 252 dispone que a los Magistrados y a todo personal de empleados pertenecientes a los despachos y oficinas internas de la Suprema Corte, Tribunales y Juzgados, les está prohibido, bajo pena de inmediata destitución, dirigir, defender o tramitar asuntos judiciales, o intervenir, fuera de su obligación funcional, de

160 Véase la Respuesta al Cuestionario, p. 69, *ibid*, y el artículo 110 de la Ley 15.750, *supra* nota 145.

161 Véase el artículo 101 de la Ley 15.750, *ibid*.

162 Véase la Respuesta al Cuestionario, p. 70, *supra* nota 7.

cualquier modo en ellos, aunque sean de jurisdicción voluntaria. También, la Ley 15.750, en sus artículos 91 – 94 contiene disposiciones sobre este tema.

[159] El Estado analizado, en su Respuesta al Cuestionario, también hace referencia al Reglamento General de Oficinas Judiciales, donde se establece, entre otros, los requisitos para el ingreso, concursos, régimen de calificaciones, ascensos, derechos, obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades.¹⁶³

[160] Con respecto a la existencia de manuales u otros documentos en los que se describen las funciones del personal a su servicio, el Estado analizado, en su Respuesta al Cuestionario, señala:

[161] *“También corresponde hacer referencia al Manual de Organización y Funciones que refleja la estructura orgánica del Poder Judicial y tiene por objetivo identificar las relaciones organizativas, establecer las funciones y responsabilidades asignadas, así como el ámbito de control de cada dependencia. Se describen en este manual todas las dependencias administrativas y de apoyo jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia y de la Dirección General de Servicios Administrativos (DGSA), hasta el nivel de Departamento y las Secciones directamente dependientes de unidades jerárquicas superiores.”*¹⁶⁴

[162] El Manual de Organización y Funciones está disponible en el siguiente enlace: www.poderjudicial.gub.uy/images/stories/manualdeorganizacid3nyfunciones.pdf

[163] Con respecto a la capacitación, corresponde referir al ya mencionado Centro de Estudios Judiciales del Uruguay. En este sentido, el Estado analizado señala que “[l]os cometidos esenciales de la Escuela Judicial son la Formación Inicial, que refiere a la capacitación de los aspirantes para el ingreso a la Magistratura y la Formación Continua, que comprende la actualización de conocimientos de los magistrados en actividad. En éste último aspecto, durante el año se desarrollan -de forma continua y programada- cursos de las más diversas materias, dirigidos a todos los magistrados del país.”¹⁶⁵

[164] Con respecto a las acciones de fortalecimiento institucional o de mejoramiento de calidad implementadas, el Estado analizado señala que está implementando el Programa de fortalecimiento del Sistema Judicial de Uruguay.¹⁶⁶ El objetivo es mejorar los servicios judiciales en el país, reflejándose en la percepción de los usuarios sobre los mismos. Específicamente, el Programa tiene tres

163 *Ibid.*, p. 71.

164 *Ibid.*

165 *Ibid.* Además, véase Capacitación, www.poderjudicial.gub.uy/capacitacion1.html

166 Véase la Respuesta al Cuestionario, p. 72, *supra* nota 7 y Modernización del Sistema de Justicia, www.poderjudicial.gub.uy/modernizacion-del-sistema-de-justicia.html

objetivos: (i) mejorar la calidad y productividad de los servicios administrativos del Poder Judicial (Dirección General de Servicios Administrativos, División de Planeamiento y Presupuesto, Secretaría Letrada de la Suprema Corte de Justicia; (ii); fortalecer la gestión de la Suprema Corte de Justicia y descongestionar las tareas administrativas no sustantivas; y (iii) disminuir el plazo de tramitación de los expedientes judiciales en los despachos piloto ajustándolo a los tiempos establecidos en las normativas procesales.

[165] Para alcanzar los objetivos específicos de la operación, el Programa estará organizado en tres proyectos: (i) Reorganización y fortalecimiento de la gestión administrativa del Poder Judicial; (ii) Fortalecimiento de la gestión de la Suprema Corte de Justicia; y (iii) Mejora del servicio en tribunales y juzgados.¹⁶⁷ Todas las actividades propuestas correspondientes a los tres proyectos se encuentran bajo la competencia de la Suprema Corte de Justicia.

[166] Con respecto a la manera en la que se suministra a los ciudadanos información acerca de los objetivos, funciones y servicios, se ha instalado una nueva página *Web* oficial del Poder Judicial (www.poderjudicial.gub.uy). Además, el sitio *Web* tiene un enlace para las consultas remotas del trámite de los expedientes y contiene la Base de Jurisprudencia Nacional del Poder Judicial, que incluye los fallos del Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales de Apelaciones en todas las materias, en forma gratuita. El Poder Judicial también ha realizado visitas a instituciones de enseñanza (escuelas y liceos), dando a conocer a la población sus derechos en cuanto a la posibilidad de acceder a los expedientes judiciales y/o presenciar las audiencias que, salvo excepciones, son de carácter público, así como la forma en que se desarrollan los procesos y quiénes son sus protagonistas.¹⁶⁸

[167] En relación con los mecanismos de control interno, el Estado analizado señala que el Poder Judicial cuenta con la División Servicios Inspectivos, una oficina dedicada a la fiscalización del funcionamiento de sus diversas sedes. Las principales funciones son: a) inspeccionar y evaluar el funcionamiento de oficinas jurisdiccionales y administrativas brindando asesoramiento y evacuando consultas dentro del marco de sus atribuciones; b) relevar información, elaborar informes y prestar asesoramiento a solicitud de la Suprema Corte de Justicia y de la Dirección General de los Servicios Administrativos cuando sea requerido o como consecuencia de los procedimientos inspectivos realizados; y c) instruir investigaciones administrativas y procedimientos disciplinarios por mandato superior.¹⁶⁹

167 Véase la Respuesta al Cuestionario, *ibid.*, y Organización para la administración del Programa, www.poderjudicial.gub.uy/modernizacion-del-sistema-de-justicia/120-modernizacion-del-sistema-de-justicia/335-organizacion-para-la-administracion-del-programa.html

168 Véase la Respuesta al Cuestionario, p. 73, *ibid.*

169 Véase la Respuesta al Cuestionario, pp. 73 – 74, *ibid.*, y el Manual de Organización y Funciones del Poder Judicial, p. 22, www.poderjudicial.gub.uy/images/stories/manualdeorganizacid3nyfunciones.pdf

[168] En cuanto a la recepción de quejas o denuncias relacionadas con el cumplimiento de los objetivos y con el desempeño del personal, los Juzgados Letrados de Primera Instancia con competencia en materia Penal reciben y dan trámite a todas las denuncias de presuntos actos ilícitos o irregulares vinculados a la actividad del Poder Judicial, al igual que respecto a asuntos entre particulares o de éstos con cualquier otra oficina estatal. El Estado analizado, en su Respuesta al Cuestionario, también nota que la ciudadanía puede presentar sus inquietudes a través de un servicio telefónico y por correo electrónico (info@poderjudicial.gub.uy). En este sentido, *“la Suprema Corte de Justicia recibe a diario denuncias escritas tanto de profesionales como de usuarios del servicio de Justicia, dándole a cada una el trámite correspondiente, generalmente a través de la Prosecretaría Letrada de la Suprema Corte de Justicia, solicitando los informes que sean pertinentes y, en algunos casos, derivando las actuaciones a la Sede competente.”*¹⁷⁰

[169] En cuanto la manera en la que se garantizan los recursos presupuestales necesarios para su funcionamiento, artículo 220 de la Constitución de la República dispone que el Poder Judicial proyectará su presupuesto y lo presentará al Poder Ejecutivo, incorporándolo éste al proyecto de presupuesto. El Poder Ejecutivo podrá modificarlo y someterá esto y las modificaciones al Poder Legislativo.¹⁷¹ Además, el artículo 214 de la Constitución dispone que el Poder Ejecutivo proyectará con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Presupuesto Nacional que regirá para su período de gobierno y lo presentará al Poder Legislativo dentro de 6 primeros meses del ejercicio de su mandato, y dentro de los 6 meses de vencido el ejercicio anual, presentará al Poder Legislativo la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente a dicho ejercicio, pudiendo proponer las modificaciones que estime indispensables al monto global de gastos, inversiones y sueldos o recursos y efectuar creaciones, supresiones y modificaciones de programas por razones debidamente justificadas.¹⁷² El Proyecto de Rendición de Cuentas para el año 2011 se encuentra en la página Web del Poder Judicial.¹⁷³

[170] Además, el Estado Analizado señala que en el Poder Judicial *“se viene desarrollando una política que permita a la población el adecuado acceso a las motivaciones de todos los fallos judiciales. En este aspecto, de la reseña referida al acceso a la información judicial (Oficina de Prensa, nueva página Web, acceso público*

170 Véase la Respuesta al Cuestionario, p. 74, *ibid.*

171 Véase el artículo 211(G) de la Constitución de la República, *supra* nota 75.

172 Véase la Respuesta al Cuestionario, p. 91, *supra* nota 7.

173 Proyecto de Rendición de Cuentas, 2011, www.poderjudicial.gub.uy/images/stories/estadisticas/proyecto%20de%20rendicin%20de%20cuentas%20poder%20judicial%202011.pdf

y gratuito a la Base de Jurisprudencia Nacional y al seguimiento de los expedientes) surgen avancen significativos en relación a la rendición de cuentas debida a la ciudadanía.”¹⁷⁴

4.2. Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas

[171] La Suprema Corte de Justicia tiene un conjunto de disposiciones y/o de otras medidas que son pertinentes para promover la consecución de los objetivos de la Convención; algunos de ellos se describieron sucintamente en la sección 4.1. No obstante, el Comité considera apropiado formular algunas observaciones con respecto a esas disposiciones y/u otras medidas.

[172] El Estado analizado, en su Respuesta al Cuestionario, señaló la existencia de un Reglamento General sobre las Oficinas del Poder Judicial, aplicable a todos los funcionarios pertenecientes a ese poder, que establece requisitos sobre concursos, calificaciones, promociones, derechos, obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades, entre otras cosas. El Reglamento también parece regular en mayor detalle el proceso disciplinario que se lleva a cabo contra jueces. El Comité toma nota de que ese importante documento no es de acceso público ni aparece en el sitio *Web* del Poder Judicial. Dada la importante información que contiene y desde el punto de vista del fomento de la transparencia, el Comité considera que debería ser de acceso público en línea. El Comité formulará una recomendación a ese respecto. (Véase la Recomendación 4.4.1 en la Sección 4.4 del Capítulo II del presente Informe)

[173] El Comité observa asimismo que, como mecanismo de control interno, la Suprema Corte de Justicia cuenta con la División Servicios Inspectivos,¹⁷⁵ entre cuyos importantes cometidos tiene los de inspeccionar y evaluar el desempeño de los tribunales y oficinas administrativas y proporcionar asesoramiento sobre esos asuntos, recoger información, preparar informes y asesorar a solicitud de la Suprema Corte y del Departamento de Servicios Administrativos cuando se le solicita o como resultado de procedimientos de investigación realizados, e instruir investigaciones administrativas y procedimientos disciplinarios. No obstante, el Comité observa que esa División no opera como unidad de auditoría interna, bajo la supervisión de la Oficina Nacional de Auditoría. Una unidad interna de ese género está prevista en el Programa de Fortalecimiento del Sistema Judicial uruguayo, como se indica en la sección 4.1 del presente Informe. Una de las metas del programa de fortalecimiento de la gestión administrativa de la Corte consiste en crear una División de Auditoría Interna, que abarque la Unidad de Auditoría Económico-Fi-

174 Véase la Respuesta al Cuestionario, p. 75, *supra* nota 7.

175 Véase Oficina Nacional de Auditoría Interna, www.ain.gub.uy/index.htm

nanciera y la Unidad de Auditoría Administrativa.¹⁷⁶ En virtud de lo que antecede el Comité formulará una recomendación a ese respecto. (Véase la Recomendación 4.4.2 en la Sección 4.4 del Capítulo II del presente Informe)

[174] En su Respuesta al Cuestionario, el Estado analizado informa que le es difícil adoptar políticas preventivas que le permitan detectar más rápidamente la conducta corrupta, en parte por limitaciones presupuestarias que dificultan la labor de la Judicatura.¹⁷⁷ El país analizado debería considerar la posibilidad de asegurar que la Suprema Corte de Justicia disponga de suficientes recursos financieros y humanos para la detección de conductas corruptas y en realizar eficazmente investigaciones administrativas y procedimientos disciplinarios con respecto a los miembros de la judicatura, dentro de los límites de los recursos disponibles. El Comité formulará una recomendación a ese respecto. (Véase la Recomendación 4.4.3 en la Sección 4.4 del Capítulo II del presente Informe)

[175] Finalmente, el Comité toma nota de que la Suprema Corte de Justicia, en su Respuesta, no se refiere a los mecanismos de la coordinación que lleva a cabo con otros importantes organismos públicos que podrían colaborar en la labor de la Corte en el castigo de actos de corrupción. Se alienta la creación de estos mecanismos con entidades tan importantes como el Ministerio Público y Fiscal y con la Junta de Transparencia y Ética Pública, especialmente con respecto a la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas en el servicio público. En virtud de lo que antecede, el Comité formulará una Véase Oficina Nacional de Auditoría Interna, www.ain.gub.uy/index.htm recomendación a ese respecto. (Véase la Recomendación 4.4.4 en la Sección 4.4 del Capítulo II del presente Informe)

4.3 Resultados del marco jurídico y/o de otras medidas

[176] El país analizado posee información sobre resultados de la labor del Poder Judicial, que se encuentran en su sitio *Web* en una sección titulada “Estadísticas”.¹⁷⁸ A ese respecto se puso a disposición del público un Informe Estadístico preparado por la División de Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial, que contiene un análisis de la demanda de servicios judiciales, e indicadores sobre la actividad judicial de la Suprema Corte, los Tribunales de Apelaciones y los juzgados de la Capital y del Interior del país en todas las categorías. También contiene estudios de indicadores sobre los procedimientos concluidos por sentencia en los Tribunales de Apelaciones de todas las materias y estudios sobre la actividad y la duración de los

176 Véase Fortalecimiento de la gestión de la Suprema Corte de Justicia, www.poderjudicial.gub.uy/modernizacion-delsistema-de-justicia/120-modernizacion-del-sistema-de-justicia/343-fortalecimiento-de-la-gestion-de-la-suprema-corte-dejusticia.html

177 Respuesta al Cuestionario, p. 76, *supra* nota 7.

178 Estadísticas, www.poderjudicial.gub.uy/estadisticas.html

procedimientos en los tribunales, por áreas (infractores juveniles, penal, aduanero, civil, administrativo, crimen organizado, trabajo, violencia doméstica / especialistas en temas de familia).

[177] A ese respecto los informes anuales de los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal especializados en Crimen Organizado son pertinentes con respecto a la lucha contra la corrupción. Conforme al artículo 414 de la Ley 18362, una de las esferas de competencia de esos juzgados son los delitos cometidos contra la Administración Pública que aparecen en el Título IV del Libro II del Código Penal y los previstos en la Ley sobre 'corrupción', No. 17060.¹⁷⁹ Los informes estadísticos sobre la labor de esos juzgados datan de 2009, que fue el año en que ellos comenzaron a funcionar.¹⁸⁰

[178] En esos informes se presenta información sobre el número de procedimientos penales iniciados durante un año, el número de los que concluyeron, el resultado de los procedimientos que concluyeron y la duración media, en meses, de esos procedimientos. También se presenta información por delito penal.

Por ejemplo, en 2011 se proporcionó información sobre el número de procedimientos penales iniciados en el periodo 2009 - 2011:¹⁸¹

Juzgado	2009	2010	2011
1	30	63	37
2	27	56	35
Total	57	119	72

[179] En el cuadro siguiente se presenta información sobre el número de procedimientos penales concluidos en el período 2009 – 2011:¹⁸²

Juzgado	2009	2010	2011	Porcentaje
1	12	14	38	30
2	8	30	90	70
Total	20	44	128	100

179 Debe notarse que el artículo 13 de la Ley 18494 transfirió nuevamente los asuntos referentes a desacato previstos en el artículo 173 del Código Penal en la sección de delitos contra la Administración Pública, a la competencia de los Juzgados de lo penal, www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18494&Anchor=

180 Informe de los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal especializados en Crimen Organizado, www.poderjudicial.gub.uy/estadisticas/134-estadisticas/282-crimen.html

181 2011 Informe de los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal especializados en Crimen Organizado, p. 14, www.poderjudicial.gub.uy/images/institucional/estadisticas/2011_Informe_Crimen_Organizado.pdf

182 *Ibid.*, p. 15.

[180] Otra estadística presentada en el Informe de 2011 de los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal especializados en Crimen Organizado es el promedio del tiempo transcurrido hasta la conclusión de un procedimiento penal por delito. De los 4 casos referentes a defraudación, el promedio fue de 7 meses. En cambio en el caso de la extorsión y del fraude, esa cifra fue de 14,57 y 18,4 meses, respectivamente,¹⁸³ en comparación con las cifras de 2010 (10,7 meses para la defraudación y 8 meses para el soborno).¹⁸⁴ En 2009 el caso de extorsión llevó 4,7 meses. Parece existir una tendencia a que los procedimientos tarden más en concluir a medida que pasan los años. En conjunto, para todos los procedimientos penales de competencia de los Juzgados de Primera Instancia especializados en Crimen Organizado, la duración media ha pasado de 5 meses en 2009 a 10,4 meses en 2010, y a 16,3 meses en 2011.¹⁸⁵ Una posible razón de ese incremento, proporcionada por el país analizado en el informe de 2011 sobre los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal especializados en Crimen Organizado es que ese tipo de juzgado recién se creó en 2009.¹⁸⁶ El país analizado debería realizar un análisis del aumento de la duración del período de realización de procedimientos penales sobre actos de corrupción para estudiar si la labor de esos importantes juzgados puede realizarse más eficientemente. El Comité formulará una recomendación a ese respecto. (Véase la Recomendación 4.4.5 en la Sección 4.4 del Capítulo II del presente Informe)

[181] El Comité toma nota de que en los informes anuales compilados por los juzgados de lo penal se proporciona información sobre el resultado de los procedimientos penales. En 2011, por ejemplo, de 6710 procedimientos penales concluidos en ese año ajenos a la jurisdicción de Montevideo, 6277 recibieron una sentencia definitiva, 213 una sentencia interlocutoria, 38 un auto de clausura definitiva, 70 sentencias de gracia, 25 sentencias reducidas, en 50 expedientes se declaró la prescripción, 6 se declararon en suspenso, 6 acusados fallecieron, 1 fue absuelto y 21 casos se clausuraron por otras razones.¹⁸⁷ El Comité toma nota de que de 128 procedimientos que fueron clausurados en 2011 en los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal especializados en Crimen Organizado, en todos recayeron sentencias definitivas, que harían innecesario que se proporcionara información para casos decididos para otros asuntos, tales como desestimados por prescripción extintiva.¹⁸⁸ El Comité cree firmemente que el país analizado debe estar preparado para suministrar ese tipo de información, que sería útil para evaluar la eficiencia

183 2011 Informe de los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal especializados en Crimen Organizado, p. 22, *supra* nota 181.

184 2010 Informe de los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal especializados en Crimen Organizado, p. 18, www.poderjudicial.gub.uy/images/stories/anuario/crimen_org.pdf

185 2011 Informe de los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal especializados en Crimen Organizado, p. 25, *supra* nota 181.

186 *Ibid.*, p. 21.

187 2011 Informe de los Juzgados en lo Penal, p. 31, www.poderjudicial.gub.uy/images/institucional/estadisticas/Informe_Procesos_Penales__2011.pdf

188 2011 Informe de los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal especializados en Crimen Organizado, p. 16, *supra* nota 181. Ello se dio también en 2009 y 2010.

con que el tribunal en cuestión cumple su labor con respecto a los actos de corrupción. El Comité formulará una recomendación a ese respecto. (Véase la Recomendación 4.4.6 en la Sección 4.4 del Capítulo II del presente Informe)

[182] En relación con lo anterior, si bien el Comité toma nota de que esa información se proporciona en los informes anuales de los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal especializados en Crimen Organizado sobre los resultados de los procedimientos penales, el país analizado debería considerar la posibilidad de clasificar esos resultados, para poder mantener información sobre el número de decisiones en que se declararon responsabilidades o se impusieron penas, el número de las decisiones en que no se constataron responsabilidades o se declararon absoluciones, a fin de identificar dificultades y recomendar medidas correctivas. El Comité formulará una recomendación a ese respecto. (Véase la Recomendación 4.4.7 en la Sección 4.4 del Capítulo II del presente Informe)

[183] El país analizado presentó también, en su Respuesta al Cuestionario, información sobre el número de investigaciones administrativas y procedimientos disciplinarios llevados a cabo contra jueces en el período 2008-2012.¹⁸⁹ Esos procedimientos se realizaron utilizando el Código Iberoamericano Modelo de Ética Judicial, que fue adoptado por la Suprema Corte de Justicia en 2010 para la Judicatura. La información proporcionada es la siguiente:

Investigaciones administrativas	2008	2009	2010	2011	2012
Iniciados	2	0	1	3	0
Resultados	Ambos expedientes cerrados		Expediente cerrado	Se dispuso la clausura de 2 casos (2012), 1 procedimiento disciplinario iniciado (2012)	

.....
189 Respuesta al Cuestionario, pp. 75 – 76, *supra* nota 7.

Procedimientos disciplinarios	2008	2009	2010	2011	2012
Iniciados	1	1	2	3	1
Resultados	Destituido del Poder Judicial (2010)	Cerrado	Se dispuso el cierre de 1 expediente, reprimenda en 1 caso	3 destituidos del Poder Judicial	Aún en curso

[184] El Comité toma nota de que, al examinar la información proporcionada es difícil determinar las razones por las cuales se cerraron los expedientes en las investigaciones administrativas y en los procedimientos disciplinarios, por ejemplo, si no se comprobó ninguna irregularidad, por falta de pruebas, o por la aplicación de la prescripción extintiva. El Comité formulará una recomendación a ese respecto. (Véase la Recomendación 4.4.8 en la Sección 4.4 del Capítulo II del presente Informe)

[185] El Comité toma nota además que esa valiosa información no aparece en el sitio *Web* ni en los informes anuales del Poder Judicial. La Suprema Corte de Justicia puede considerar la posibilidad de publicar esas investigaciones y procedimientos a fin de sensibilizar a la población sobre los esfuerzos que ese órgano realiza para promover la transparencia y la ética en el Poder Judicial y combatir la corrupción. Debería además considerar la posibilidad de publicar mejor el Código Iberoamericano Modelo de Ética Judicial y el documento administrativo que ella adoptó dentro del Poder Judicial, Acordada No. 7.688 del 28/VII/2010, para que la población tenga conocimiento de las normas establecidas para la conducta judicial y en general las iniciativas de transparencia y ética emprendidas por la Suprema Corte de Justicia.¹⁹⁰ No es fácil encontrar información sobre la adopción de este importante Código, en el sitio *Web* del Poder Judicial, por ejemplo. El Comité formulará recomendaciones a ese respecto (Véanse las Recomendaciones 4.4.9 y 4.4.10 en la Sección 4.4 del Capítulo II del presente Informe)

[186] A ese respecto el Comité observa que durante la visita in situ la organización de la sociedad civil “Transparencia Uruguay” había declarado que los fiscales temen denunciar a jueces por irregularidades o conducta impropia, ante la posibilidad de que tengan que trabajar con ellos en el futuro. Si la Suprema Corte de Justicia pudiera dar a conocer mejor su labor en materia de ética pública y su determinación de promover la transparencia y ética en el Poder Judicial ello podría

.....
190 Código Iberoamericano Modelo de Ética Judicial, www.poderjudicial.gub.uy/images/stories/circulares/2010/072-2010ACORD7688.PDF

contribuir a superar ese aparente temor. Además, el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública manifestó que no existe información disponible al público de las sanciones impuestas por la Corte por conducta indebida por parte de un Juez.

4.4. Conclusiones y recomendaciones

[187] Sobre la base del examen general realizado con respecto a la Suprema Corte de Justicia en las secciones que anteceden, el Comité ofrece las siguientes conclusiones y recomendaciones:

[188] La República Oriental del Uruguay ha considerado y adoptado medidas encaminadas a mantener y fortalecer a la Suprema Corte de Justicia como órgano de control, tal como se describe en la Sección 1 del Capítulo II del presente Informe.

[189] A la luz de los comentarios formulados en la sección arriba señalada el Comité sugiere que el país analizado considere las siguientes recomendaciones:

4.4.1 Publicar en su sitio *Web* el Reglamento General de las Oficinas del Poder Judicial. (Véase la Sección 4.2 del Capítulo II del presente Informe)

4.4.2 Establecer una unidad de auditoría interna dentro de la Suprema Corte de Justicia. (Véase la Sección 4.2 del Capítulo II del presente Informe)

4.4.3 Asegurar que la Suprema Corte de Justicia cuente con adecuados recursos financieros y humanos para la detección de conductas corruptas en el Poder Judicial y realizar eficaces investigaciones administrativas y procedimientos disciplinarios dentro de los límites de los recursos disponibles. (Véase la Sección 4.2 del Capítulo II del presente Informe)

4.4.4 Alentar la creación de mecanismos coordinación con otros importantes órganos gubernamentales, tales como el Ministerio Público y Fiscal y la Junta de Transparencia y Ética Pública, a fin de promover e intercambiar mejor información sobre cuestiones de transparencia y rendición de cuentas dentro del servicio público, cuando corresponda. (Véase la Sección 4.2 del Capítulo II del presente Informe)

4.4.5 Realizar un análisis del aumento de la duración de los procedimientos penales para examinar la cuestión de si la labor de esos importantes juzgados puede realizarse más eficientemente. (Véase la Sección 4.3 del Capítulo II del presente Informe)

4.4.6 Mantener resultados similares a los de los Juzgados de lo Penal, sobre el resultado de los procedimientos penales llevados a cabo por los Juzgados de

Primera Instancia en lo Penal especializados en Crimen Organizado con respecto a actos de corrupción, para identificar dificultades y recomendar medidas correctivas. (Véase la Sección 4.3 del Capítulo II del presente Informe)

4.4.7 Mantener resultados en que distingan los procedimientos penales referentes a actos de corrupción, para identificar dificultades y recomendar medidas correctivas, en los términos siguientes: i) número de decisiones en que se probaron responsabilidades o se impusieron penas; ii) número de decisiones en que no se hallaron responsabilidades o se declararon absoluciones. (Véase la Sección 4.3 del Capítulo II del presente Informe)

4.4.8 Registrar las razones de la clausura de expedientes en investigaciones administrativas y procedimientos disciplinarios, para identificar dificultades y recomendar medidas correctivas. (Véase la Sección 4.3 del Capítulo II del presente Informe)

4.4.9 Poner a disposición del público en los informes anuales y en el sitio *Web* del Poder Judicial las investigaciones administrativas y los procedimientos disciplinarios realizados por la Suprema Corte de Justicia con respecto a los jueces. (Véase la Sección 4.3 del Capítulo II del presente Informe)

4.4.10 Publicar en su sitio *Web* las iniciativas sobre transparencia y ética emprendidas por la Suprema Corte de Justicia, tales como la de poner a disposición de fácil acceso al público las normas adoptadas para los jueces, el Código Iberoamericano Modelo sobre Ética Judicial y el documento administrativo adoptado por ese órgano dentro del Poder Judicial, Acordada No. 7.688, del 28/VII/2010. (Véase la Sección 4.3 del Capítulo II del presente Informe)

III. BUENAS PRÁCTICAS

[190] De conformidad con la Sección V de la Metodología para el Análisis de la Implementación de la Disposición de la Convención Interamericana Contra la Corrupción Seleccionada en la Cuarta Ronda y con el Formato adoptado por el Comité para los informes de dicha ronda, se alude a las buenas prácticas identificadas por el Estado analizado, que ha expresado su deseo de compartir con los demás países integrantes del MESICIC y que podrían ser de beneficio para ellos:

[191] **Con respecto al Tribunal de Cuentas:**

[192] “Reconocimiento a las Buenas Prácticas en la Administración Pública”: Esta iniciativa tiene la finalidad de distinguir anualmente a aquéllos organismos

públicos que han observado apego a las normas que regulan la función en todas las cuestiones relativas a la Hacienda Pública. De ese modo, el Tribunal reconocerá públicamente a quienes mejor cumplan con las normas vigentes en la materia, lo que significa un estímulo importante para todos los servidores públicos.

[193] Además, durante la visita in situ, los representantes del Tribunal destacaron que esta buena práctica ha sido aprobada recientemente. A juicio de los representantes ésta es una medida muy útil que alienta a los organismos gubernamentales a promover una buena práctica sobre rendición de cuentas. Está contemplado el otorgamiento de premios y además se brinda incentivos a esas entidades.

[194] Para mayor información, consultar la página 81 de la Respuesta al Cuestionario.

IV. SEGUIMIENTO DE LOS AVANCES E INFORMACIÓN Y DESARROLLOS NUEVOS RELACIONADOS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN EL INFORME POR PAÍS DE LA PRIMERA RONDA DE ANÁLISIS¹⁹¹

[195] El Comité se referirá a continuación a los avances e información y desarrollos nuevos dados por la República Oriental del Uruguay en relación con las recomendaciones formuladas y las medidas sugeridas por el Comité para su implementación en los informes de la Primera Ronda, sobre las que estimó que requerían atención adicional en los informes de la Segunda y Tercera Rondas¹⁹², y procederá, según corresponda, a tomar nota de aquellas que han sido consideradas satisfactoriamente y de aquellas que necesitan atención adicional por el Estado analizado, y si es el caso, se referirá a la vigencia de tales recomendaciones y medidas y a su replanteamiento o reformulación, de acuerdo con lo previsto en la sección VI de la metodología adoptada por el Comité para la Cuarta Ronda.

[196] El Comité también tomará nota en este apartado del informe de las dificultades que para la implementación de las aludidas recomendaciones y medidas haya puesto de presente el Estado analizado, y de la cooperación técnica que haya sido requerida por el mismo con tal fin.

.....
191 El listado de las recomendaciones que después de este análisis aún requieren atención adicional o han sido reformuladas se encuentra incluido en el Anexo I de este Informe.

192 Disponibles en: www.oas.org/juridico/spanish/ury.htm

1. NORMAS DE CONDUCTA Y MECANISMOS PARA HACER EFECTIVO SU CUMPLIMIENTO (ARTÍCULO III, PÁRRAFOS 1 y 2 DE LA CONVENCIÓN)

1.1. Normas de conducta orientadas a prevenir conflictos de intereses y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento

Recomendación:

Fortalecer aún más la implementación de leyes y sistemas reglamentarios con respecto a los conflictos de intereses

Medida a) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

Complementar las restricciones previstas en la ley para quienes dejan de desempeñar un cargo público, incluyendo, cuando corresponda, otras eventualidades que también podrían configurar conflictos de intereses con posterioridad a la terminación del ejercicio de las funciones públicas, que fueren aplicables durante un periodo razonable. (La fundamentación de esta medida se encuentra en la sección 1.1.2 del capítulo II del informe de la Primera Ronda)

[197] En su respuesta, el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como un paso que contribuye al avance en la implementación de la misma, lo siguiente:¹⁹³

[198] – “*El Poder Ejecutivo elevó al Parlamento Nacional, en febrero de 2011 el proyecto de ley redactado por la Junta de Transparencia y Ética Pública sobre “Fortalecimiento de la Transparencia Pública”. En dicho proyecto, se prevé en el artículo 4 inciso 2º un período de enfriamiento de hasta un año después de haber terminado sus funciones, cualquiera sea el motivo del cese. Es decir, que el proyecto dispone que todo funcionario público que cesa en sus funciones no puede tener ningún empleo en la actividad privada que se relacione con el Estado, por el término de un año. El proyecto de ley, se encuentra desde la fecha indicada en la Comisión de Constitución y Códigos de la Cámara de Senadores y aún no ha sido tratado.*”¹⁹⁴

[199] El Comité toma nota de las medidas adoptadas por el Estado analizado para avanzar en la implementación de la medida a) de la anterior recomendación, así como de la necesidad de que continúe dando atención a la misma, tomando en cuenta que el proyecto de ley aún no ha sido promulgado por el Estado analizado. (Véase medida a) de la sección 1.1 del Anexo I de este informe)

193 Véase Respuesta al Cuestionario, p. 96, *supra* nota 7.

194 *Ibid.*

[200] Adicionalmente, el Comité toma nota que durante la visita *in situ*, el Senador Rafael Michelini, integrante de la citada Comisión de Constitución y Códigos de la Cámara de Senadores, manifestó que lo que ha estado reteniendo el proyecto de ley sobre “Fortalecimiento de la Transparencia Pública” en los últimos dos años fue la inclusión de dos disposiciones que tipificaron penalmente el enriquecimiento ilícito y el soborno transnacional. Esas disposiciones serán retiradas y manejadas separadamente para que se pueda someter a votación el resto del proyecto a la Asamblea General en 2013.

Medida b) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

Impulsar las medidas que correspondan que permitan identificar las causas que producen el bajo número de procesamientos del delito de conjunción del interés público y privado, y las razones por las que no se llega a resolución firme. (La fundamentación de esta medida se encuentra en la sección 1.1.3 del capítulo II del informe de la Primera Ronda)

[201] En su respuesta, el Estado analizado informó que la Justicia no lleva estadísticas sobre los procesamientos del delito de conjunción del interés público y privado, lo que impide al país conocer la evolución en la materia.¹⁹⁵ En vista de lo anterior, el Comité toma nota de la necesidad que el Estado analizado preste atención adicional a la implementación de la misma. (Véase medida b) de la sección 1.1 del Anexo I de este informe)

Medida c) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

Fortalecer los mecanismos existentes para difundir y capacitar a todos los servidores públicos sobre las normas de conducta, incluyendo las relativas a conflictos de intereses, así como proporcionar capacitación y actualización periódica con respecto a dichas normas, según lo previsto en el artículo 28 de la Ley 17.060 y del Decreto No. 30/003 de 23/01/03. Considerar la posibilidad de exigir la participación en estos programas a los funcionarios de nuevo ingreso. (La fundamentación de esta medida se encuentra en la sección 1.1.2 del capítulo II del informe de la Primera Ronda)

[202] En su respuesta, el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como pasos que le permiten estimar que la misma ha sido considerada satisfactoriamente, los siguientes:¹⁹⁶

.....
¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 97.

¹⁹⁶ *Ibid.*, pp. 35 – 41.

[203] La JUTEP diseñó e inició en el correr de 2009 la ejecución de un nuevo programa destinado a formar funcionarios con especialización en normativa anticorrupción y dispuestos a colaborar en la difusión de esta materia en sus respectivos organismos. En este sentido, durante el segundo semestre de 2010 y el primero de 2012, se han instruido en la materia a más de 800 funcionarios públicos del Interior y en estos momentos, en acuerdo con la Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se está formalizando un convenio para abarcar 8 departamentos del Interior. Conjuntamente, se han realizado cursos a solicitud de la Aduana, Banco Central, Fuerzas Armadas, Poder Judicial, etc., y se ha firmado un convenio con la Administración Nacional de Educación Pública para dar cursos a sus funcionarios.

[204] La JUTEP realizó diez clases y talleres en Montevideo en los años 2010 – 2011 para los funcionarios públicos del Ministerio del Interior, Defensa, Turismo y Deporte, Salud Pública, Economía y Finanzas y sus unidades ejecutoras, por ejemplo, la Auditoría Interna de la Nación, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ganadería, Agricultura y Pesca, Industria, Energía y Minería y Desarrollo Social, la Presidencia de la República, la Junta Nacional de Drogas, la Oficina Nacional del Servicio Civil, el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Corte Electoral y Fiscalía de Corte, entre otros. Para el Interior del país, se realizaron seis talleres para los funcionarios públicos de la Intendencias de San José y Mayo, de Maldonado, de Canelones, de Minas, de Tacuarembó y de Paysandú, incluyendo varios organismos gubernamentales, tales como Jefaturas de Policía, Direcciones de Aduanas, Direcciones Generales Impositivas y miembros del Poder Judicial, entre otros.

[205] La realización de un seminario/taller sobre ética, medicina y salud pública, que tuvo lugar los días 29 y 30 de junio de 2012, siendo cofinanciado por la JUTEP y el PNUD, y auspiciado por la administración de los Servicios de Salud del Estado, la Academia Nacional de Medicina, y el Colegio Médico del Uruguay, el Sindicato Médico del Uruguay, la Federación Médica del Interior, y la Organización Panamericana de la Salud. En su programación se incluyeron: 1) sesiones plenarios, abiertas a todo público, donde se expusieron temas relacionados con la ética de la profesión médica, la medicina y los servicios de salud, y 2) talleres, destinados exclusivamente a funcionarios de administración de los Servicios de Salud del Estado, sobre ética de la función pública y aplicación de la normativa anticorrupción al sector salud.

[206] – La realización de talleres sobre ética de la función pública y normativa anticorrupción para las intendencias departamentales del país, que abordan cuatro grandes temas: “1) *Transparencia y acceso a la información. Su vinculación con los derechos humanos, la gobernabilidad y la rendición de cuentas.* 2) *Debate y políticas sobre la corrupción. Ética y corrupción. Definición de corrupción, términos del debate y enfoques para combatir la corrupción. Estatuto del funcionario público, normas*

de conducta. 3) *Normativa penal anticorrupción. Ley 17.060. Noción de funcionario público. Concepto de corrupción, su valoración. Normativa nacional: Ley 17.060. Delitos contra la Administración Pública.* 4) *Junta de Transparencia y Ética Pública y Sistema de declaraciones juradas. La corrupción y sus controles. Antecedentes de la creación de la JUTEP. Estructura y cometidos de la JUTEP. Sistema de declaraciones juradas. En todos los eventos se distribuyó a cada asistente una carpeta que contenía un ejemplar de cada una de las siguientes publicaciones: 1) Manuales denominados “Ética y función pública” y “Normativa anticorrupción en Uruguay” y 2) Cuadernos de divulgación sobre los siguientes temas, “Principios de la Ética pública”, “El marco institucional contra la corrupción”, “Conflicto de intereses entre lo público y lo privado”, y “Declaraciones juradas de bienes e ingresos, Ley 17.060”.*

[207] Hasta la fecha de la Respuesta al Cuestionario, la JUTEP ha llevado a cabo 4 de los 8 talleres programados para las intendencias departamentales (Colonia, Río Negro, Rocha y Treinta y Tres) y logró concretar las fechas y sedes de otros 3 (Durazno, Soriano y Flores), faltando la determinación de la fecha y sede para el correspondiente a Florida.

[208] Además, durante la visita *in situ*, los representantes de la JUTEP señalaron que existen acuerdos suscritos para proporcionar capacitación a maestros de colegios primarios a fin de que impartan esos conocimientos a sus alumnos, y que también se contempla la posibilidad de impartir capacitación a larga distancia. Destacó la participación de la Junta en cursos realizados por la Escuela de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) sobre normas de conducta.

[209] El Comité toma nota de la consideración satisfactoria por el Estado analizado de la medida c) de la recomendación de la sección 1.1 del capítulo IV de este informe.

Medida d) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

Celebrar la promulgación del Decreto No. 30/003 y continuar con los esfuerzos ya iniciados de integrar en un solo cuerpo las nuevas disposiciones que regulen las normas de conducta en la función pública. (La fundamentación de esta medida se encuentra en la sección 1.1.2 del capítulo II del informe de la Primera Ronda)

[210] En su respuesta, el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como pasos que le permiten estimar que la misma ha sido considerada satisfactoriamente, los siguientes:¹⁹⁷

.....
197 *Ibid.*, pp. 99 – 101.

[211] – La Ley 17060 y el Decreto 30/003 establecen las normas sobre conducta ética en la función pública, tanto en el Poder Ejecutivo, como en el Legislativo y en el Judicial. Además, los entes comerciales, han ido formulando a lo largo del tiempo un conjunto de Códigos de Ética que son de aplicación interna, sin perjuicio de la aplicación de la norma reglamentaria mencionada que opera como principio general. Así a modo de ejemplo, el Estado analizado cita al Ministerio del Interior cuyos funcionarios regulan su conducta por la Ley de Procedimiento Policial N.º 18.315, el Reglamento General de Disciplina N.º 4, por el Reglamento Policial N.º 5 referidos a Tribunales de Honor. Asimismo en el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores, varias leyes regulan su funcionamiento siendo las últimas las leyes N.º 17.930 y 18.046. En cuanto al Ministerio de Economía y Finanzas, algunas de sus oficinas tienen Códigos de Ética propios; por ejemplo, la Dirección General Impositiva tiene un Código de Conducta Ética aprobado por Resolución del Director General N.º 1809/2006 de fecha 26 de diciembre de 2006 y confirmado por Decreto del Poder Ejecutivo de fecha 30 de mayo de 2005. El Poder Judicial adoptó como propios los principios de la Ética Judicial Iberoamericana por acordada 7688. En noviembre de 2012, el Código de Ética Médica elaborado por el Colegio Médico del Uruguay fue aprobado. Por su parte, la Dirección Nacional de Aduanas se encuentra inmersa en un proceso de modernización en el que se considera que la Ética y la Transparencia Institucional constituyen pilares fundamentales. Dentro de esas ideas y en el Marco de la Declaración de Arusha Revisada de la Organización Mundial de Aduanas, éste organismo ha solicitado a la Junta de Transparencia y Ética Pública asesoramiento en la redacción de su Código de Ética. Lo mismo ha ocurrido con la Contaduría General de la Nación, quien ha consultado también a la Junta sobre la redacción de su Código de Ética. Es de destacar el Código de Ética del Banco de la República Oriental del Uruguay) aprobado por Resolución del Directorio del 29 de julio de 2008.

[212] El Comité toma nota de la consideración satisfactoria por el Estado analizado de la medida d) de la recomendación de la sección 1.1 del capítulo IV de este informe.

1.2. Normas de conducta y mecanismos para asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos

Recomendación:

Fortalecer las normas sobre control y rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos para asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos públicos.

Primera medida sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

Promover la promulgación de normas generales sobre preservación y uso adecuado de los recursos públicos respecto a los particulares que tienen a su cargo y manejo de recursos de esa naturaleza. (La fundamentación de esta medida se encuentra en la sección 1.2.2 del capítulo II del informe de la Primera Ronda)

[213] En su respuesta, el Estado analizado presenta información con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como un paso que le permite estimar que la misma ha sido considerada satisfactoriamente, lo siguiente:¹⁹⁸

[214] – El Estado analizado señala que el artículo 132 del Texto Ordenado de Contabilidad y

Administración Financiera (TOCAF), dispone: “*Todo funcionario o empleado, como así también toda persona física o jurídica que perciba fondos en carácter de recaudador, depositario o pagador o que administre, utilice o custodie otros bienes o pertenencias del Estado, con o sin autorización legal, está obligado a rendir cuenta documentada o comprobable de su versión, utilización o gestión.*”

[215] – Asimismo, el artículo 137 del TOCAF establece que “*Las trasgresiones a las disposiciones de la presente ley constituyen faltas administrativas, aún cuando no ocasionen perjuicios económicos al Estado*” y que “[l]a responsabilidad administrativa ... alcanza además a los funcionarios de control que hubiesen intervenido el acto ilegal o irregular, o no se hubieran opuesto al mismo, así como a las entidades o personas no estatales y sus directores o empleados que utilicen indebidamente fondos públicos, o administren incorrectamente bienes del Estado, en lo pertinente.”

[216] El Comité toma nota de la consideración satisfactoria por el Estado analizado de la primera medida de la recomendación de la sección 1.2 del capítulo IV de este informe.

Segunda medida sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

Tomar las medidas que considere pertinentes a fin de garantizar la observancia de las normas relativas a las licitaciones públicas y establecer mecanismos que aseguren que estos procesos se ajusten a las normas legales vigentes y garanticen la preservación y el uso adecuado de los recursos públicos. (La fundamentación de esta medida se encuentra en la sección 1.2.2 del capítulo II del informe de la Primera Ronda)

[217] En su respuesta, el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como un paso que contribuye al avance en la implementación de la misma, lo siguiente:¹⁹⁹

.....
198 *Ibid.*, pp. 99 – 101.

199 *Ibid.*, pp. 101 – 102.

[218] - En lo que respecta a la verificación sobre la difusión que deben dar los organismos públicos a la adquisición de bienes y servicios, cometida a la JUTEP, el cumplimiento de los organismos incluidos en los Poderes del Estado y Organismos del artículo 220 y 221 de la Constitución y Gobiernos Departamentales es el siguiente: Poder Ejecutivo 100%, Poder Legislativo 33%, Poder Judicial 100%, Gobiernos Departamentales el 37%, Organismos del artículo 220 (Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Corte Electoral, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados) y 221 (Entes Industriales o Comerciales del Estado) de la Constitución el 50%. La Junta de Transparencia y Ética Pública cumple con este cometido de verificación en coordinación con el Área de Compras y Contrataciones Estatales dependiente de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información, que es el administrador de la página Web: www.comprasestatales.gub.uy.

[219] El Comité toma nota de las medidas adoptadas por el Estado analizado para avanzar en la implementación de la segunda medida de la anterior recomendación, así como de la necesidad de que continúe dando atención a la misma, tomando en cuenta que aunque hay importantes medidas adoptadas para garantizar que las adquisiciones de bienes y servicios realizadas por las agencias gubernamentales están siendo difundidas, no está claro si estas medidas garantizan que se respetan las normas que regulan estas adquisiciones. Además, el Comité realiza esta observación sin perjuicio de las recomendaciones de similar naturaleza formuladas durante la Tercera Ronda, la implementación de las cuales se analizará con mayor detalle durante el seguimiento de esa Ronda.

[220] En vista de lo anterior, el Comité toma nota de la necesidad que el Estado analizado preste atención adicional a la implementación de la misma. (Véase medida única de la sección 1.2 del Anexo I de este informe)

1.3 Normas de conducta y mecanismos en relación con las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento

Recomendación 1.3:

Adecuar la legislación y los mecanismos con los que ya cuenta la República Oriental del Uruguay para exigir a los funcionarios públicos denunciar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento.

Medida a) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

Promover programas de capacitación entre los funcionarios públicos en relación con la existencia y el propósito de la responsabilidad de denunciar ante las autoridades competentes los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento, incluyendo el régimen de protección de testigos aplicable en estos casos. (La fundamentación de esta medida se encuentra en la sección 1.3.2 del capítulo II del informe de la Primera Ronda)

[221] En su respuesta, el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como pasos que le permiten estimar que la misma ha sido considerada satisfactoriamente, los siguientes:²⁰⁰

[222] – En este sentido, la JUTEP señala que existen un módulo dedicado a lo recomendado en esta medida en los cursos de capacitación mencionados por la medida c) de la recomendación 1.1 del Capítulo IV de este informe.²⁰¹

[223] El Comité toma nota de la consideración satisfactoria por el Estado analizado de la medida a) de la recomendación de la sección 1.3 del capítulo IV de este informe, sin perjuicio de las recomendaciones de similar naturaleza formuladas durante la Segunda Ronda sobre la protección de testigos, la implementación de las cuales se analizarán con mayor detalle durante el seguimiento de esa Ronda.

Medida b) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

Evaluar la pertinencia de realizar los cambios normativos necesarios para asegurar la protección del funcionario denunciante en los casos en que sus superiores jerárquicos pudieran estar involucrados. (La fundamentación de esta medida se encuentra en la sección 1.3.2 del capítulo II del informe de la Primera Ronda)

[224] En su respuesta, el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como un paso que contribuye al avance en la implementación de la misma, lo siguiente:²⁰²

[225] - La promulgación de la Ley 18494 de junio de 2009,²⁰³ que establece medidas de protección para las víctimas, testigos y colaboradores en los procesos de los Juzgados Letrados de Primera Instancia Especializados en Crimen Organizado. Las medidas de protección incluyen la protección física de esas personas a cargo de la autoridad policial; la utilización de mecanismos que impidan su iden-

200 *Ibid.*, p. 105.

201 Por ejemplo, véase el Manual, *Ética y Función Pública*, que forma parte del Serie “Manuales de Capacitación” No. 1, publicado por la JUTEP, *supra* nota 67.

202 Véase la Respuesta al Cuestionario, pp. 106 – 107, *supra* nota 7.

203 Ley 18.494, www.parlamento.gub.uy/leyes/TextoLey.asp?Ley=18494&Anchor=

tificación; y la reubicación, el uso de otro nombre y el otorgamiento de nuevos documentos, entre otros.

[226] – La JUTEP, en la Respuesta al Cuestionario, también señala: “Para los casos de denuncias que no corresponda tramitarlas ante los Juzgados de Crimen Organizado y por tanto no se aplique el art. referido anteriormente, como las denuncias ante la propia Administración, la JUTEP ha presentado el proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Transparencia ya referido en este informe que contiene una norma expresa previendo la protección de denunciantes. En efecto, El artículo 10º refiere a la creación de ámbitos reservados para la presentación de denuncias en los distintos organismos públicos, procurando la protección del denunciante, mediante la reserva de identidad así como la debida protección administrativa y estabilidad laboral, sin perjuicio de la responsabilidad para el caso de denuncias falsas o infundadas. El proyecto se encuentra a estudio del Parlamento.”

[227] El Comité toma nota de las medidas adoptadas por el Estado analizado para avanzar en la implementación de la medida b) de la anterior recomendación, así como de la necesidad de que continúe dando atención a la misma, tomando en cuenta que el proyecto de ley no ha sido promulgado por el Estado analizado. (Véase medida a) de la sección 1.3 del Anexo I de este informe)

[228] Además, el Comité realiza esta observación sin perjuicio de las recomendaciones de similar naturaleza formuladas durante la Segunda Ronda, la implementación de las cuales se analizarán con mayor detalle durante el seguimiento de esa Ronda.

Medida c) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

Facilitar los mecanismos de denuncia a través del empleo de medios de comunicación. (La fundamentación de esta medida se encuentra en la sección 1.3.2 del capítulo II del informe de la Primera Ronda)

[229] En su respuesta, el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como un paso que contribuye al avance en la implementación de la misma, lo siguiente:²⁰⁴

[230] – La Dirección General Impositiva tiene un sistema de recepción de denuncias por fraude tributario por medio de su página *Web*. Las denuncias también pueden hacerse en forma telefónica.

[231] – El Ministerio del Interior brinda un servicio telefónico de recepción de denuncias de la ciudadanía sobre la gestión de este organismo. A través de esta

204 Véase la Respuesta al Cuestionario, pp. 108 – 109, *supra* nota 7.

línea gratuita, el usuario también puede solicitar información sobre los distintos servicios que brinda el Ministerio, establecer quejas referidas a la función policial, o informarse sobre cómo proceder para realizar una denuncia.

[232] El Comité toma nota de las medidas adoptadas por el Estado analizado para avanzar en la implementación de la medida c) de la anterior recomendación, así como de la necesidad de que continúe dando atención a la misma, tomando en cuenta que, si bien los servicios prestados por la Dirección General Impositiva y el Ministerio del Interior son pasos que contribuyen al avance de la medida, el Estado analizado no ha establecido un mecanismo específico para comunicar denuncias de actos de corrupción, según lo confirmado por los representantes de la JUTEP durante la visita *in situ*. El propósito de esta medida es promover la comunicación de los actos de corrupción, a través de medios de comunicaciones, tales como líneas telefónicas, específicamente para los actos de corrupción.

[233] En vista de lo anterior, el Comité considera la reformulación de la medida c) de la recomendación de la sección 1.3 de capítulo IV de este informe, como sigue:

[234] Facilitar los mecanismos de denuncia sobre actos de corrupción, a través del empleo de medios de comunicación (véase medida b) de la sección 1.3 del Anexo I de este informe).

Medida d) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

Efectuar una revisión integral del régimen de protección de testigos vigente a fin de asegurar, en los casos específicos que se refieran a los funcionarios públicos que denuncien actos de corrupción en la función pública, que existan garantías efectivas frente a las amenazas o retaliaciones de las que puedan ser objeto como consecuencia del cumplimiento de esta obligación, así como la creación de programas que tiendan a favorecer a los testigos y denunciantes. (La fundamentación de esta medida se encuentra en la sección 1.3.2 del capítulo II del informe de la Primera Ronda)

[235] En su respuesta, el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como un paso que contribuye al avance en la implementación de la misma, lo siguiente:²⁰⁵

[236] El Estado analizado reitera la información proporcionada en la Respuesta al Cuestionario con respecto a la medida b) de la recomendación 1.3 en el Capítulo IV de este informe. En este sentido:

.....
205 *Ibid.*, pp. 106 – 107 y 110.

[237] - La promulgación de la Ley 18494 de junio de 2009,²⁰⁶ que establece medidas de protección para las víctimas, testigos y colaboradores en los procesos de los Juzgados Letrados de Primera Instancia

Especializados en Crimen Organizado. Las medidas de protección incluyen la protección física de esas personas a cargo de la autoridad policial; utilización de mecanismos que impidan su identificación; y la reubicación, el uso de otro nombre y el otorgamiento de nuevos documentos, entre otros.

[238] – La JUTEP, en la Respuesta al Cuestionario, también señala: *“Para los casos de denuncias que no corresponda tramitarlas ante los Juzgados de Crimen Organizado y por tanto no se aplique el art. referido anteriormente, como las denuncias ante la propia Administración, la JUTEP ha presentado el proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Transparencia ya referido en este informe que contiene una norma expresa previendo la protección de denunciantes. En efecto, El artículo 10º refiere a la creación de ámbitos reservados para la presentación de denuncias en los distintos organismos públicos, procurando la protección del denunciante, mediante la reserva de identidad así como la debida protección administrativa y estabilidad laboral, sin perjuicio de la responsabilidad para el caso de denuncias falsas o infundadas. El proyecto se encuentra a estudio del Parlamento.”*

[239] El Comité toma nota de las medidas adoptadas por el Estado analizado para avanzar en la implementación de la medida d) de la anterior recomendación, así como de la necesidad de que continúe dando atención a la misma, tomando en cuenta que el proyecto de ley no ha sido promulgado por el Estado analizado. (Véase medida c) de la sección 1.3 del Anexo I de este informe)

[240] Además, el Comité realiza esta observación, sin perjuicio de las recomendaciones de similar naturaleza formuladas durante la Segunda Ronda, la implementación de las cuales se analizarán con mayor detalle durante el seguimiento de esa Ronda.

2. SISTEMAS PARA LA DECLARACIÓN DE LOS INGRESOS, ACTIVOS Y PASIVOS (ARTÍCULO III, PÁRRAFO 4 DE LA CONVENCIÓN)

Recomendación:

Mejorar el uso de las declaraciones juradas patrimoniales.

.....
²⁰⁶ Ley 18.494, *supra* nota 203.

Medida a) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

Fortalecer sistemas que permitan asegurar que las autoridades competentes efectúen oportunamente y cuando corresponda, la verificación de la información contenida en las declaraciones patrimoniales y de ingresos. (La fundamentación de esta medida se encuentra en la sección 2.2 del capítulo II del informe de la Primera Ronda)

[241] En su respuesta, el Estado analizado señala que “[l]a Junta de Transparencia y Ética Pública, como su antecesora la Junta Asesora en Materia Económica y Financiera del Estado, no ha hecho uso de las facultades previstas en el marco normativo respecto de la investigación de las declaraciones juradas de bienes e ingresos sea de oficio como a instancia de parte. En estos momentos, sus autoridades está realizando el estudio de la factibilidad de poder hacer uso de la normativa y realizar la apertura de las declaraciones juradas, en caso de sospecha de prácticas corruptas.”²⁰⁷

[242] En este sentido, durante la visita *in situ*, los representantes señalaron que sólo recientemente se ha establecido claramente que la JUTEP puede realizar investigaciones respecto a la verificación del contenido de las declaraciones.

[243] En vista que en la sección 1.3 de este informe se analizan detalladamente los temas del análisis y verificación de la información contenida en las declaraciones patrimoniales, el Comité considera pertinente eliminar la medida (a) de la recomendación aludida de la sección 2 del capítulo IV de este informe y hacer referencia a la recomendación 1.4.8 en la sección 1.4 del capítulo II del mismo.

Medida b) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

Contemplar la posibilidad de ampliar el régimen de infracciones y sanciones, cubriendo otro tipo de conductas distintas a las ya previstas, tales como la omisión de información, incluyendo, además, entre otras medidas, la posibilidad de establecer una pena pecuniaria al incumplimiento de la obligación del ex funcionario, que luego de cesar en la función pública no cumple con la obligación de presentar la declaración jurada patrimonial (La fundamentación de esta medida se encuentra en la sección 2.2 del capítulo II del informe de la Primera Ronda)

[244] En su respuesta, el Estado analizado presenta información con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como un paso que contribuye al avance en la implementación de la misma, lo siguiente:²⁰⁸

207 Véase la Respuesta al Cuestionario, p. 112, *supra* nota 7.

208 *Ibid.*, p. 115.

[245] – El artículo 99 de la Ley 18046 de 24 de octubre de 2006, establece que a los funcionarios y ex funcionarios declarados omisos en la presentación de sus declaraciones juradas se les debe retener un 50% del monto nominal de cualquier emolumento, salario, retribución, honorario, jubilación, pensión o subsidio pagado por organismos públicos a solo requerimiento ante alguno de ellos por parte de la misma. La retención permanecerá mientras el interesado no acredite, mediante certificado expedido por la JUTEP, que ha cumplido con la obligación legal, en cuyo caso se le devolverá lo retenido.

[246] El Comité toma nota que, si bien el Estado analizado ha establecido una pena pecuniaria al incumplimiento de la obligación del ex funcionario de no presentar la declaración jurada patrimonial, el régimen en la República Oriental del Uruguay aun no contempla la posibilidad de ampliar el régimen de infracciones y sanciones, cubriendo otro tipo de conductas distintas a las ya previstas, tales como la omisión de información.

[247] En vista de lo anterior, el Comité considera la reformulación de la medida b) de la recomendación de la sección 2 de capítulo IV de este informe, como sigue:

[248] Contemplar la posibilidad de ampliar el régimen de infracciones y sanciones, cubriendo otro tipo de conductas distintas a las ya previstas, tales como la omisión de información. (Véase medida a) de la sección 2 del Anexo I de este informe)

Medida c) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

Tomar en consideración que los sistemas para la declaración de los ingresos activos y pasivos de quienes desempeñan funciones públicas pueden constituir un instrumento efectivo para evitar y detectar conflictos de intereses y actos o actividades ilícitas.

[249] En su respuesta, el Estado analizado reitera su observación de la medida a) de la sección 2 del Capítulo IV de este informe, en la que señaló “[l]a Junta de Transparencia y Ética Pública, como su antecesora la Junta Asesora en Materia Económica y Financiera del Estado, no ha hecho uso de las facultades previstas en el marco normativo respecto de la investigación de las declaraciones juradas de bienes e ingresos sea de oficio como a instancia de parte. En estos momentos, sus autoridades están realizando el estudio de la factibilidad de poder hacer uso de la normativa y realizar la apertura de las declaraciones juradas, en caso de sospecha de prácticas corruptas.”²⁰⁹

.....
209 *Ibid*, pp. 116 – 117.

[250] En este sentido, durante la visita *in situ*, los representantes señalaron que sólo recientemente se ha establecido claramente que la JUTEP puede realizar investigaciones respecto a la verificación del contenido de las declaraciones.

[251] En vista de lo anterior, el Comité toma nota de la necesidad de que el Estado analizado preste atención adicional a la implementación de esta medida. (Véase medida b) de la sección 2 del Anexo I de este informe)

Medida d) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

Contemplar la posibilidad de efectuar adecuaciones a la ley vigente para hacer uso de tecnologías modernas de la información y comunicaciones. (La fundamentación de esta medida se encuentra en la sección 2.2 del capítulo II del informe de la Primera Ronda)

[252] En su respuesta, el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como un paso que contribuye al avance en la implementación de la misma, lo siguiente:²¹⁰

[253] – La JUTEP ha desarrollado un sistema informático para la gestión del Registro de Declaraciones Juradas. Con la financiación de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento, este sistema se desarrolló en tres fases: 1) desarrollo de un modelo de gestión en línea a través de la red de alta velocidad del Estado; 2) migración de datos a un motor de código abierto residente en el Centro de Cómputos del Ministerio de Educación y Cultura; y 3) desarrollo de un módulo *Web* (Internet) de gestión de nóminas destinado a su operación por los funcionarios delegados en todas las unidades ejecutoras del Estado.

[254] – La JUTEP está llevando a cabo un nuevo sistema para la presentación de las declaraciones juradas en forma electrónica con las debidas garantías que proporciona el sistema de firma digital avanzada.

[255] El Comité toma nota que, durante la vista *in situ*, los representantes de la JUTEP señalaron que dicho sistema electrónico se implementó en 2011, y tiene la capacidad de recibir información básica sobre el declarante, pero no sobre el contenido de la declaración. Este registro se mantiene por 5 años después que un funcionario público ha dejado el cargo y ahora se encuentra en el proceso de establecer una base de datos sobre el contenido de las declaraciones.²¹¹

210 *Ibid.*, pp. 111 – 112 y 110.

211 El Estado analizado nota que el sistema de declaración jurada electrónica, se está implementando por dos vías: una desde el punto de vista técnico con expertos de AGESIC, el MEC y de la propia Junta para hacer el software necesario, el otro, desde el Parlamento, donde ya se presentó el proyecto, para darle base legal.

[256] En vista de lo anterior, el Comité considera la reformulación de la medida d) de la recomendación de la sección 2 del capítulo IV de este informe, ya que la JUTEP está recibiendo la información básica de un declarante, como sigue:

[257] Implementar un sistema para recibir las declaraciones juradas en forma electrónica. (Véase medida c) de la sección 2 del Anexo I de este informe)

3. ÓRGANOS DE CONTROL SUPERIOR EN RELACIÓN CON LAS DISPOSICIONES SELECCIONADAS (ARTÍCULO III, PÁRRAFOS 1, 2, 4 y 11 DE LA CONVENCIÓN)

Recomendación sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

Fortalecer los mecanismos de coordinación y cooperación entre los organismos de control superior y la coordinación entre sí, cuando corresponda. (La fundamentación de esta recomendación se encuentra en la sección 3.2 del capítulo II del informe de la Primera Ronda)

[258] En su respuesta, el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior recomendación, de la cual el Comité destaca, como un paso que contribuye al avance en la implementación de la misma, lo siguiente:²¹²

[259] – El Artículo 25 de la Ley 17060 dispone la creación de una Comisión Honoraria compuesta por seis miembros, cada uno de ellos representando a uno de los siguientes órganos: la JUTEP, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Tribunal de Cuentas, la Oficina Nacional del Servicio Civil y la organización más representativa de los funcionarios públicos. Dicha Comisión elaboró propuestas de actualización, así como de ordenamiento legislativo y administrativo en materia de transparencia de compras estatales y prevención de conflictos de interés.

[260] – A partir Mayo de 2009, la Secretaría Nacional Antilavado actúa como el órgano funcional encargado de implementar las políticas contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo y de articular la coordinación interinstitucional requerida para esos efectos, lo que ha permitido ampliar la coordinación con la JUTEP en estos aspectos.

[261] – La actividad de la Comisión Coordinadora contra el Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo, cuyo objetivo primario es proponer la Estrategia Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y Financiamiento del

212 Véase la Respuesta al Cuestionario, pp. 118 – 119, *supra* nota 7.

Terrorismo, a partir del desarrollo de los componentes preventivos, de inteligencia financiera y represivos del sistema.

[262] El Comité toma nota de las medidas adoptadas por el Estado analizado para avanzar en la anterior recomendación, así como de la necesidad de que continúe dando atención a la misma, teniendo en cuenta que la Comisión Honoraria ya no está en operación, habido cumplido con su mandato de elaborar propuestas de actualización, ordenamiento legislativo y administrativo, en materia de transparencia de compras estatales y prevención de conflictos de interés. (Véase la recomendación única de la sección 3 del Anexo I de este informe)

[263] En este sentido, el Comité toma nota que en el proyecto de ley redactado por la Junta de Transparencia y Ética Pública sobre “Fortalecimiento de la Transparencia Pública,” se prevé que la JUTEP podrá convocar a la Comisión Honoraria, con carácter consultivo, en materias vinculadas con la transparencia en la gestión pública y los conflictos de intereses (artículo 4 del proyecto de ley).

4. MECANISMOS PARA ESTIMULAR LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN LOS ESFUERZOS DESTINADOS A PREVENIR LA CORRUPCIÓN (ARTÍCULO III, PÁRRAFO 11 DE LA CONVENCIÓN)

4.1. Mecanismos de participación en general

[264] El Comité no formuló recomendaciones en esta sección.

4.2. Mecanismos para el acceso a la información

[265] La recomendación formulada en relación con esta sección fue considerada satisfactoriamente y por lo tanto no requiere atención adicional.²¹³

.....

213 El Comité toma nota de que durante la visita *in situ*, se informó de hechos que podrían afectar el funcionamiento adecuado del régimen de acceso a la información en Uruguay, que se produjo con posterioridad a la consideración satisfactoria de la recomendación. En un fallo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo señaló que las resoluciones de la Unidad de Acceso a la Información Pública son recomendaciones y no tienen poder vinculante. Para los representantes de dos organizaciones de la sociedad civil, el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAINFO) y Transparente Uruguay, este acontecimiento es preocupante. Asimismo, CAINFO resaltó que dicha Unidad depende de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información, agencia que a su vez está subordinada a la Presidencia de la República y que carece de presupuesto propio. Ambas organizaciones señalaron que existe resistencia en la aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública por parte de ciertos organismos públicos, citando como ejemplo el Banco Central. Finalmente, el Instituto de Comunicación y Desarrollo destacó que unos de los retos en el Estado analizado es la necesidad de fortalecer los mecanismos de acceso a la información pública, y de mecanismos establecidos que garanticen la observancia de la ley y de su reglamento.

4.3. Mecanismos de consulta

Recomendación:

Que se establezcan e implementen mecanismos que permitan a quienes desempeñan funciones públicas solicitar y recibir reacciones de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales.

Medida a) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

Establecer e implementar mecanismos y procedimientos de consulta, previos a la adopción de decisiones sobre asuntos públicos de trascendencia, con el propósito de alentar y fortalecer la participación de los organismos de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones en la gestión pública. (La fundamentación de esta medida se encuentra en la sección 4.3.2 del capítulo II del informe de la Primera Ronda)

[266] En su respuesta, el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como un paso que contribuye al avance en la implementación de la misma, lo siguiente:²¹⁴

[267] – La elaboración del “Plan de Acción de Gobierno Abierto de Uruguay 2012” el que fue presentado en la “Primera Conferencia Anual de la Sociedad de Gobierno Abierto” celebrada en Brasil en abril de 2012. Uno de los principios generales es apoyar la iniciativa ciudadana, como sigue: 1) hacer más transparentes la formulación de políticas y la toma de decisiones, mediante el establecimiento y el uso de vías para solicitar la opinión del público; y el aumento de la participación del público en la realización, el seguimiento y la evaluación de las actividades gubernamentales; 2) proteger la capacidad de las organizaciones sin fines de lucro y de la sociedad civil para que su funcionamiento sea coherente con nuestro compromiso con la libertad de expresión, de asociación y de opinión; y 3) crear mecanismos que permitan una mayor colaboración entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil y las empresas.²¹⁵ En este sentido, el Estado analizado señala: “[S]e pretende aumentar la disponibilidad de información sobre actividades gubernamentales, pues los ciudadanos tienen derecho a solicitar información sobre sus actividades y apoyar la participación de la ciudadanía cuando se formulen políticas y se tomen decisiones, a efectos que se pueda saber su opinión sobre la realización, seguimiento y evaluación de las actividades gubernamentales.”²¹⁶

[268] Además, el Comité toma nota que durante la visita *in situ*, los representantes de la JUTEP se refirieron al trámite del Proyecto de Gobierno Abierto, que

214 Véase la Respuesta al Cuestionario, pp. 121 – 123, *supra* nota 7.

215 Véase Gobierno Abierto, www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/2052/1/agesic/gobierno_abierto.html

216 Véase la Respuesta al Cuestionario, p. 123, *supra* nota 7.

contribuye a facilitar el intercambio de información dentro de la sociedad civil y establece un mecanismo para la participación de la sociedad civil y del público en la labor de los organismos gubernamentales. También mencionaron el sistema de participación ciudadana en el presupuesto, que comenzó a aplicarse en 2006, y las actividades conjuntas llevadas a cabo por la Junta con Uruguay Transparente, sobre el Día Internacional contra la Corrupción, el 6 de diciembre de 2012. Además se han preparado publicaciones conjuntas con organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, con el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública, Uruguay Transparente, y el Instituto de Capacitación y Desarrollo. Asimismo, con Uruguay Transparente se celebraron eventos en que se analizó la ubicación de Uruguay en el Índice de Transparencia Internacional sobre Corrupción.

[269] El Comité toma nota de las medidas adoptadas por el Estado analizado para avanzar en la implementación de la medida a) de la anterior recomendación, así como de la necesidad de que continúe dando atención a la misma, tomando en cuenta que todavía se está trabajando en la implementación de los compromisos asumidos en la materia en el marco del Plan de Acción de Gobierno Abierto del Uruguay. (Véase medida a) de la sección 4.3 del Anexo I de este informe)

[270] El Comité observa además que el Estado analizado está en el proceso de elaborar un nuevo plan para 2013 – 2014, donde todos los organismos del Estado, representantes de la academia y de la sociedad civil pueden ser parte en la elaboración de un nuevo plan. Por tal motivo, se está realizando una convocatoria con el fin de que presenten propuestas todos aquellos que estén trabajando en iniciativas de Gobierno Abierto, para ser incluidas en el Plan de Acción de Gobierno Abierto 2013-2014.²¹⁷

[271] El Comité aguarda con interés información sobre los progresos alcanzados en el desarrollo de dicho Plan de Acción.

Medida b) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

Diseñar y poner en funcionamiento programas para difundir los mecanismos de consulta, y cuando sea apropiado, capacitar y facilitar los instrumentos necesarios a la sociedad civil, a las organizaciones no gubernamentales, como también a los funcionarios o empleados públicos para utilizar tales mecanismos. (La fundamentación de esta medida se encuentra en la sección 4.3.2 del capítulo II del informe de la Primera Ronda)

217 Véase Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2013 – 2014, www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/2647/1/agesic/plan_de_accion_nacional_de_gobierno_abierto_2013_-_2014.html?menuderecho=16

[272] En su respuesta, el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como un paso que contribuye al avance en la implementación de la misma, lo siguiente:²¹⁸

[273] – la Unidad de Acceso a la Información Pública brinda un curso gratuito en línea para cualquier ciudadano o funcionario a los efectos que conozca sus derechos en este tema y también cuales son los mecanismos por los cuales puede un ciudadano hacer uso de ese derecho al acceso a la información pública.

[274] – la JUTEP realiza cursos con un módulo de Derecho de Acceso a la Función Pública como Derecho Humano y se encarga de difundir los mecanismos de acceso a la información.

[275] El Comité toma nota de las medidas adoptadas por el Estado analizado para avanzar en la implementación de la medida b) de la anterior recomendación, así como de la necesidad de que continúe dando atención a la misma, tomando en cuenta que existen otras áreas donde el diseño y la puesta en funcionamiento programas para difundir los mecanismos de consulta puede ser útil, por ejemplo, en seguimiento de la gestión pública, y en la consultas sobre proyectos de leyes, y no solamente en el acceso a la información. (Véase medida b) de la sección 4.3 del Anexo I de este informe)

4.4. Mecanismos para estimular la participación en la gestión pública

Recomendación:

Fortalecer y continuar implementando mecanismos que alienten a las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales la participación en la gestión pública.

Medida a) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

Establecer mecanismos para fortalecer la participación de las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales en los esfuerzos para prevenir la corrupción y desarrollar la conciencia pública sobre el problema. (La fundamentación de esta medida se encuentra en la sección 4.4.2 del capítulo II del informe de la Primera Ronda)

[276] En su respuesta, el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como un paso que contribuye al avance en la implementación de la misma, lo siguiente:²¹⁹

218 Véase la Respuesta al Cuestionario, p. 124, *supra* nota 7.

219 *Ibid*, p. 125 – 126

[277] – Como mencionado en la medida a) de la sección 4.3 del Capítulo IV de este informe, la elaboración del “Plan de Acción de Gobierno Abierto de Uruguay 2012,” donde uno de los principios generales es apoyar la iniciativa ciudadana, como sigue: 1) hacer más transparentes la formulación de políticas y la toma de decisiones, mediante el establecimiento y el uso de vías para solicitar la opinión del público, y el aumento de la participación del público en la realización, el seguimiento y la evaluación de las actividades gubernamentales; 2) proteger la capacidad de las organizaciones sin fines de lucro y de la sociedad civil para que su funcionamiento sea coherente con nuestro compromiso con la libertad de expresión, de asociación y de opinión; y 3) crear mecanismos que permitan una mayor colaboración entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil y las empresas.²²⁰ En este sentido, el Estado analizado señala: “[S]e pretende aumentar la disponibilidad de información sobre actividades, gubernamentales, pues los ciudadanos tienen derecho a solicitar información sobre sus actividades y apoyar la participación de la ciudadanía cuando se formulen políticas y se tomen decisiones, a efectos que se pueda saber su opinión sobre la realización, seguimiento y evaluación de las actividades gubernamentales.”²²¹

[278] – La colaboración entre la Dirección Nacional de Aduanas con agentes del sector privado, para promover la ética y transparencia. En este sentido, han firmado diez Memorandos de Entendimiento, que se listan a continuación: con la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay, la Asociación de Agentes de Carga, la Asociación Uruguaya de Empresas de Servicios Expresos, la Cámara Uruguaya de Logística, la Cámara de Autotransporte Terrestre Internacional del Uruguay, la Cámara de Zona Franca del Uruguay, la Unión de Exportadores, el Centro de Navegación, la Cámara de Comercio y la Cámara de Empresarios de *Free Shops* y Afines.²²² Mediante estos acuerdos, se instaura un sistema orientado a atacar con herramientas prácticas, todas aquellas conductas que puedan significar hechos de corrupción, para su erradicación tanto en el ámbito público como privado. Para tales fines, cada acuerdo crea una Comisión mixta compuesta de cuatro personas, dos en representación de la Aduana y dos por la Asociación correspondiente y se realiza un Plan de acción que puede ser anual o semestral según el caso, con reuniones pactadas a fin de monitorear e intercambiar información sobre el desarrollo del proceso. En cada Plan se establecen compromisos a corto, mediano y largo plazo.

[279] El Comité toma nota que durante la visita *in situ*, se reunió con las representantes de la Dirección Nacional de Aduanas, y de la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay. Ambas destacaron la colaboración entre las dos

220 Véase Gobierno Abierto, *supra* note 215.

221 Véase la Respuesta al Cuestionario, p. 123, *supra* nota 7.

222 Véase la Presentación de la Dirección Nacional de Aduanas, www.oas.org/juridico/spanish/mesicic4_ury.htm

entidades. Por ejemplo, la Dirección Nacional de Aduanas, en su presentación durante la visita *in situ*, recalcó estos pactos de integridad con el sector privado y los planes de acción en ejecución; mientras que la Asociación de Despachantes enfatizó la importancia del Memorando de Entendimiento con dicha Dirección para establecer un nuevo régimen de ética, así como de la formación del comité mixto para recibir denuncias de conducta contraria a la ética.²²³ Se estableció además una línea telefónica de emergencia para recibir informes de corrupción. Los representantes manifestaron que existe un notable cambio de conducta entre los funcionarios aduaneros y que ello mostraba que el sector público y el sector privado pueden trabajar juntos.

[280] El Comité toma nota de las medidas adoptadas por el Estado analizado para avanzar en la implementación de la medida a) de la anterior recomendación, así como de la necesidad de que continúe dando atención a la misma, tomando en cuenta que todavía se está trabajando en la implementación de los compromisos asumidos en la materia en el marco del Plan de Acción de Gobierno Abierto del Uruguay, que proporcionaría el Estado analizado, con un mecanismo más integral para fortalecer la participación de las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales en los esfuerzos para prevenir la corrupción y desarrollar la conciencia pública sobre el problema. (Véase medida a) de la sección 4.4 del Anexo I de este informe)

Medida b) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

Diseñar y poner en funcionamiento programas para difundir los mecanismos de participación en la gestión pública y, cuando sea apropiado, capacitar y facilitar las herramientas necesarias a la sociedad civil y a las organizaciones no gubernamentales para utilizar tales mecanismos. (La fundamentación de esta medida se encuentra en la sección 4.4.2 del capítulo II del informe de la Primera Ronda)

[281] En su respuesta, el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como un paso que contribuye al avance en la implementación de la misma, lo siguiente:²²⁴

[282] El Estado analizado reitera la información proporcionada en la Respuesta al Cuestionario con respecto a la medida b) de la recomendación 4.3 en el Capítulo IV de este informe. En este sentido:

[283] – la Unidad de Acceso a la Información Pública brinda un curso gratuito en línea para cualquier ciudadano o funcionario a los efectos que conozca sus

223 Véase el borrador del Memorando de Entendimiento entre la Dirección Nacional de Aduanas y la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay y el Código de Ética Profesional de la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay, disponible en: www.oas.org/juridico/spanish/mesicic4_ury.htm

224 Véase la Respuesta al Cuestionario, p. 127, *supra* nota 7.

derechos en este tema, así como los mecanismos mediante los cuales puede hacer uso de esos derechos.

[284] – la JUTEP realiza cursos con un módulo de Derecho de Acceso a la Función Pública como Derecho Humano y se encarga de difundir los mecanismos de acceso a la información.

[285] El Comité toma nota de las medidas adoptadas por el Estado analizado para avanzar en la implementación de la medida b) de la anterior recomendación, así como de la necesidad de que continúe dando atención a la misma, tomando en cuenta que aunque dar mayor acceso a la información pública es un avance positivo, el diseño e implementación de programas para difundir los mecanismos de participación en la gestión pública también debe incluir otras formas de participación, en un manera más integral. (Véase medida b) de la sección 4.4 del Anexo I de este informe)

4.5. Mecanismos de participación en el seguimiento de la gestión pública

Recomendación:

Fortalecer y continuar implementando mecanismos que alienten a las organizaciones de la sociedad civil y organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales a participar en el seguimiento de la gestión pública.

Medida a) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

Promover formas, cuando sean apropiadas, para que aquellos que cumplan funciones públicas permitan, faciliten o den asistencia a las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales en el desarrollo de actividades para el seguimiento de su actuación pública. (La fundamentación de esta medida se encuentra en la sección 4.5.2 del capítulo II del informe de la Primera Ronda)

[286] En su respuesta, el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como un paso que contribuye al avance en la implementación de la misma, lo siguiente:²²⁵

[287] – El Estado analizado señala que esta medida está siendo implementada de acuerdo al “Plan de Gobierno Abierto – 2012”, lo cual informaron al contestar con la medida a) de la recomendación 4.3 en el Capítulo IV de este informe.

.....
225 *Ibid*, p. 128.

[288] El Comité toma nota de las medidas adoptadas por el Estado analizado para avanzar en la implementación de la medida a) de la anterior recomendación, así como de la necesidad de que continúe dando atención a la misma, tomando en cuenta que todavía se está trabajando en la implementación de los compromisos asumidos en la materia en el marco del Plan de Acción de Gobierno Abierto del Uruguay. (Véase medida a) de la sección 4.5 del Anexo I de este informe)

[289] El Comité observa, además, que el Estado analizado está en el proceso de elaborar un nuevo Plan para 2013 – 2014, donde todos los organismos del Estado, representantes de la academia y de la sociedad civil pueden ser parte en la elaboración del mismo. Por tal motivo, se está realizando una convocatoria con el fin de que todos aquéllos que estén trabajando en iniciativas de Gobierno Abierto presenten propuestas para ser incluidas en el Plan de Acción de Gobierno Abierto 2013-2014.²²⁶

[290] El Comité aguarda con interés información sobre los progresos alcanzados en el desarrollo de dicho Plan de Acción.

Medida b) sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

Diseñar y poner en funcionamiento programas para difundir los mecanismos de participación en el seguimiento de la gestión pública y, cuando sea apropiado, capacitar y facilitar las herramientas necesarias a la sociedad civil y a las organizaciones no gubernamentales para utilizar tales mecanismos. (La fundamentación de esta medida se encuentra en la sección 4.5.2 del capítulo II del informe de la Primera Ronda)

[291] En su respuesta, el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como un paso que contribuye al avance en la implementación de la misma, lo siguiente:²²⁷

[292] – El Estado analizado señala que esta medida está siendo implementada de acuerdo al “Plan de Gobierno Abierto – 2012”, como informaron al contestar con la medida a) de la recomendación 4.3 en el Capítulo IV de este informe.

[293] El Comité toma nota de las medidas adoptadas por el Estado analizado para avanzar en la implementación de la medida b) de la anterior recomendación, así como de la necesidad de que continúe dando atención a la misma, tomando en cuenta que todavía se está trabajando en la implementación de los compromisos asumidos en la materia en el marco del Plan de Acción de Gobierno Abierto del Uruguay. (Véase medida b) de la sección 4.5 del Anexo I de este informe)

226 Véase Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2013 – 2014, *supra* nota 217.

227 Véase la Respuesta al Cuestionario, p. 129, *supra* nota 7.

[294] El Comité además observa que el Estado analizado está en el proceso de elaborar un nuevo Plan para 2013 – 2014, donde todos los organismos del Estado, representantes de la academia y de la sociedad civil pueden ser parte en la elaboración del mismo. Por tal motivo, se está realizando una convocatoria con el fin de que todos aquellos que estén trabajando en iniciativas de Gobierno Abierto presenten propuestas para ser incluidas en el Plan de Acción de Gobierno Abierto 2013-2014.²²⁸

[295] El Comité aguarda con interés información sobre los progresos alcanzados en el desarrollo de dicho Plan de Acción.

5. ASISTENCIA Y COOPERACIÓN (ARTÍCULO XIV DE LA CONVENCIÓN)

Recomendación 5.1 sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

Determinar aquellas áreas específicas en las cuales la República Oriental del Uruguay pueda necesitarlo podría útilmente recibir cooperación técnica mutua para prevenir, detectar, investigar y sancionar actos de corrupción; y con base en dicho análisis, diseñar e implementar una estrategia integral que le permita a dicho país acudir a otros Estados partes y no partes de la Convención y a las instituciones o agencias financieras comprometidas en la cooperación internacional en procura de la cooperación técnica que haya determinado se requiera.

[296] En su respuesta, el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior recomendación, de la cual el Comité destaca, como un paso que contribuye al avance en la implementación de la misma, lo siguiente:²²⁹

[297] – La JUTEP realizó un Convenio con la Asociación pro Fundación para las Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a efectos que se formalizara la existencia de un Observatorio sobre Corrupción, que anualmente pudiera informar a la Junta sobre la situación de ese flagelo en Uruguay, a fin de encarar las políticas de lucha correspondientes.

[298] – En este respecto, durante la visita *in situ*, los representantes de la JUTEP manifestaron que han recibido dos propuestas de instituciones académicas

228 Véase Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2013 – 2014, *supra* nota 217.

229 Véase la Respuesta al Cuestionario, p. 130, *supra* nota 7.

en relación con la propuesta de establecer el Observatorio sobre Corrupción. Asimismo, los representantes señalaron que un observatorio permitiría a Uruguay conocer la evolución de la corrupción en el país y obtener un análisis cuantitativo y cualitativo para proporcionar mejor información a la JUTEP.

[299] – Adicionalmente, la JUTEP, en su respuesta, señaló que solicitó la asistencia de consultores para diseñar un documento denominado “Estrategia Nacional en la Lucha contra la Corrupción,” que fue presentado en 2002.²³⁰ Tal documento serviría para identificar líneas de acción y estrategias de prevención, control y sanción para su implementación, y en segundo lugar, un mecanismo de coordinación, seguimiento y evaluación para la implementación del programa propuesto.

[300] El Comité toma nota de las medidas adoptadas por el Estado analizado para avanzar en la anterior recomendación, así como de la necesidad de que continúe dando atención a la misma, tomando en cuenta que todavía se está trabajando en el establecimiento del Observatorio sobre Corrupción, que podría orientar al Estado analizado en determinar aquellas áreas específicas en las cuales la República Oriental del Uruguay podría necesitar, o podría útilmente recibir, cooperación técnica mutua para prevenir, detectar, investigar y sancionar actos de corrupción. (Véase recomendación 5.1 de la sección 5 del Anexo I de este informe)

[301] El Comité aguarda con interés información sobre los progresos alcanzados en el desarrollo de dicho Observatorio. Recomendación 5.2 sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas: *Continuar los esfuerzos de brindar cooperación a otros Estados Parte en aquellas áreas en las cuales la República Oriental del Uruguay ya lo está realizando.*

[302] En su respuesta, el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior recomendación, de la cual el Comité destaca, como pasos que le permiten estimar que la misma ha sido considerada satisfactoriamente, los siguientes:²³¹

[303] – La JUTEP solicitó al BID la colaboración para la realización de una nueva investigación específica sobre la corrupción en el Uruguay y está abocada a obtener financiación para instalar un Observatorio sobre corrupción en el Uruguay para el que maneja varias opciones entre la que se encuentra llevar adelante el proyecto en colaboración con una institución de la sociedad civil.

230 Véase “Estrategia Nacional en la Lucha contra la Corrupción”, www.jutep.gub.uy/documents/10157/18334/719

231 Véase la Respuesta al Cuestionario, p. 132, *supra* nota 7.

[304] Además, el Comité toma nota que la JUTEP organizó el “Primer Encuentro de Órganos Superiores de Control de la Corrupción en el MERCOSUR”, con apoyo financiero del Banco Mundial (BM), que se llevó a cabo en Montevideo el 27 de abril de 2012. El objetivo principal consistió en intercambiar informaciones y visiones sobre los organismos o sistemas encargados de prevenir, detectar, reprimir o erradicar la corrupción en cada uno de los países participantes, tratando de evaluar los resultados e identificar buenas prácticas pasibles de aplicación en la región.²³²

[305] El Comité observa que uno de las metas de la JUTEP es fortalecer las relaciones e intercambio de experiencias de prevención, control y erradicación de la corrupción con los órganos de control superior de los gobiernos de los países integrantes del MERCOSUR.²³³

[306] El Comité toma nota de la consideración satisfactoria por el Estado analizado de la recomendación 5.2 de la sección 5 del capítulo IV de este informe, la cual por su naturaleza requiere continuidad, por lo que el Comité espera que el Estado analizado informe sobre las acciones desarrolladas en los informes anuales de avance previstos en el artículo 32 del Reglamento del Comité.

Recomendación 5.3:

[307] La recomendación formulada en relación con esta sección fue considerada satisfactoriamente y por lo tanto no requiere atención adicional.

Recomendación 5.4:

[308] La recomendación formulada en relación con esta sección fue considerada satisfactoriamente y por lo tanto no requiere atención adicional.

Recomendación 5.5:

[309] La recomendación formulada en relación con esta sección fue considerada satisfactoriamente y por lo tanto no requiere atención adicional.

6. AUTORIDADES CENTRALES (ARTÍCULO XVIII DE LA CONVENCIÓN)

Recomendación 6.1:

[310] La recomendación formulada en relación con esta sección fue considerada satisfactoriamente y por lo tanto no requiere atención adicional.

232 Véase, El Control de la Corrupción en el MERCOSUR, <http://www.jutep.gub.uy/publicaciones>

233 Véase Informe Anual de la Junta de Transparencia y Ética Pública 2011, p. 50, *supra* note 37.

Recomendación 6.2 sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

Asegurar que dichas autoridades centrales cuenten con los recursos necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

[311] El Estado analizado no suministró información con respecto a la anterior recomendación.²³⁴

[312] El Comité toma nota que la recomendación está destinada a asegurar que las autoridades centrales designadas por el Estado analizado, la Sección de Cooperación Jurídica Penal Internacional, dentro de la Asesoría Autoridad Central de Cooperación Jurídica Internacional, y la JUTEP²³⁵ cuenten con los recursos necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

[313] En vista de que en la sección 1.2 de este informe se analiza más detalladamente el tema de recursos para la JUTEP, el Comité considera la reformulación de la recomendación 6.2 de la sección 6 de capítulo IV de este informe, como sigue.

[314] Asegurar que la Sección de Cooperación Jurídica Penal Internacional, dentro de la Asesoría Autoridad Central de Cooperación Jurídica Internacional cuente con los recursos necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones. (Véase la única recomendación de la sección 6 del Anexo I de este informe)

7. RECOMENDACIONES GENERALES

Recomendación 7.1 sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

Diseñar e implementar, cuando corresponda, programas de capacitación de los servidores públicos responsables de la aplicación de los sistemas, normas, medidas y mecanismos considerados en el presente informe, con el objeto de garantizar su adecuado conocimiento, manejo y aplicación.

[315] En su respuesta, el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior recomendación, de la cual el Comité destaca, como pasos que le permiten estimar que la misma ha sido considerada satisfactoriamente, los siguientes:²³⁶

.....
234 Véase la Respuesta al Cuestionario, p. 133, *supra* nota 7.

235 Denominado antes como la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado.

236 Véase la Respuesta al Cuestionario, pp. 134 – 135, *supra* nota 7.

[316] – La JUTEP realiza cursos en Montevideo y en el interior del país para los funcionarios públicos de diferentes organismos, sobre conducta y éticas públicas. El Comité toma nota de la capacitación realizada por la JUTEP, señalada en su respuesta a la medida c) de la sección 1.1 del Capítulo IV de este informe.

[317] – La Suprema Corte de Justicia dicta para los funcionarios cursos de post-grado especialmente dirigidos a la formación de aspirantes al ingreso en la Judicatura, en su Centro de Estudios Judiciales de Uruguay. Adicionalmente, durante la visita *in situ*, los representantes de la Corte manifestaron que el Centro proporciona capacitación continua a los jueces sobre los preceptos de un código de ética judicial. Además, la capacitación sobre normas de conducta se lleva a cabo una vez que un juez ingresa en el Poder Judicial.

[318] – El Tribunal de Cuentas cuenta con una Escuela de Formación, donde se dictan cursos a los funcionarios, preparándolos para el desempeño de su función. Los representantes del Tribunal durante la visita *in situ* manifestaron que existen cursos sobre normas de conducta que se llevan a cabo en el Tribunal y que se dictan para el Poder Judicial. En ellos se examinan aspectos éticos y convenciones internacionales. Esa labor se realiza en forma de talleres en que se consideran casos prácticos, y mediante evaluaciones posteriores. En todo el país hay una red de colegios que ayudan a difundir esas normas de conducta.

[319] – La Escuela Nacional de la Administración Pública centraliza los cursos para los funcionarios públicos de toda la administración y en ella los miembros de la JUTEP dictan cursos todos los años.

[320] El Comité toma nota que en una presentación realizada por la Dirección Nacional de Aduanas durante la visita *in situ*, los representantes manifestaron que desde el año 2011, todas las personas que ingresan a prestar funciones en la Dirección se les imparte un curso de Inducción contando con la materia ética. Además, han realizado 4 talleres en el transcurso de los años 2011 y 2012 sobre el tema y conjuntamente con la JUTEP, se está proyectando la realización de cursos a distancia.²³⁷

[321] El Comité toma nota de la consideración satisfactoria por el Estado analizado de la recomendación 7.1 de la sección 7 del capítulo IV de este informe.

Recomendación 7.2 sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

Seleccionar y desarrollar procedimientos e indicadores, cuando sea apropiado, que permitan verificar el seguimiento de las recomendaciones establecidas en

.....
²³⁷ Véase la Presentación de la Dirección Nacional de Aduanas, *supra* nota 222.

el presente informe y comunicar al Comité, a través de la Secretaría Técnica, sobre el particular. A los efectos señalados, podrá tomar en cuenta el listado de indicadores más generalizados, aplicables en el sistema interamericano que estuvieran disponibles para la selección indicada por parte del País analizado, que ha sido Pública por la Secretaría Técnica del Comité, en página en Internet de la OEA, así como información que se derive del análisis de los mecanismos que se desarrollen de acuerdo con la recomendación 7.3 siguiente.

[322] En su respuesta, el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como un paso que contribuye al avance en la implementación de la misma, lo siguiente:²³⁸

[323] El Estado analizado reitera la información proporcionada en la Respuesta al Cuestionario con respecto a la recomendación 5.2 en el Capítulo IV de este informe. En este sentido:

[324] – *“La JUTEP culminó exitosamente la realización de un nuevo diagnóstico sobre el estado de la corrupción en el país, no sólo para respaldar la formulación de normativas en la materia, sino también para sustentar el diseño de estrategias de cooperación a nivel de organismos internacionales e interestatal. Dicho diagnóstico, culminado a fines de 2010, se ha denominado “Estudio Diagnóstico sobre Corrupción en Uruguay”²³⁹ y se trata de un Proyecto Interinstitucional en colaboración entre la Junta de Transparencia y Ética Pública, el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República y el Banco Interamericano de Desarrollo y contó con el respaldo del Ministerio de Economía y Finanzas, a través de su Programa de Fortalecimiento de los Organismos de Control y Gestión Presupuestaria. La JUTEP promovió el proyecto y es su destinatario.”*

[325] – *“Los nuevos contextos locales e internacionales exigen acelerar los ritmos y promover innovaciones sobre este particular. En este marco, la JUTEP solicitó al BID la colaboración para la realización de una nueva investigación específica sobre la corrupción en el Uruguay. Ahora la JUTEP está abocada a obtener financiación para instalar un Observatorio sobre corrupción en el Uruguay para el que maneja varias opciones entre la que se encuentra llevar adelante el proyecto en colaboración con una institución de la sociedad civil.”*

[326] El Comité toma nota de las medidas adoptadas por el Estado analizado para avanzar en la anterior recomendación, así como de la necesidad de que continúe dando atención a la misma, tomando en cuenta que todavía se está trabajando en el establecimiento del Observatorio sobre Corrupción, que podría orientar al

.....
238 Véase la Respuesta al Cuestionario, p. 136, *supra* nota 7.

239 Estudio Diagnóstico sobre Corrupción en Uruguay, 2010, www.jutep.gub.uy/documents/10157/18334/713?version=1.1

Estado analizado en seleccionar y desarrollar procedimientos e indicadores, cuando sea apropiado, que permitan verificar el seguimiento de las recomendaciones establecidas en la Primera Ronda. (Véase recomendación 7.1 de la sección 7 del Anexo I de este informe)

[327] El Comité aguarda con interés información sobre los progresos alcanzados en el desarrollo de dicho Observatorio.

Recomendación 7.3 sugerida por el Comité, que requiere atención adicional en los términos previstos en los informes de la Segunda y Tercera Rondas:

Desarrollar, cuando sea apropiado, y cuando ellos no existan aún, procedimientos para analizar los mecanismos mencionados en este informe, así como las recomendaciones contenidas en el mismo.

[328] En su respuesta, el Estado analizado presenta información y nuevos desarrollos con respecto a la anterior medida, de la cual el Comité destaca, como un paso que contribuye al avance en la implementación de la misma, lo siguiente:²⁴⁰

[329] – La JUTEP es responsable del relacionamiento internacional en los temas de corrupción. En ese sentido, informa al Gobierno, a través del Ministerio de Educación y Cultura y Ministerio de Relaciones Exteriores. A su vez, la JUTEP tiene por ley el cometido de proponer al Poder Ejecutivo los cambios en la normativa que estime convenientes, por ejemplo: proponiendo las normas de conducta en la función pública (Decreto 30/003); las sanciones a quienes no presenten una declaración jurada (Ley 18046); las atribuciones de auditoría de la JUTEP en materia de obligados de presentar una declaración jurada (Decreto 338/010); y el proyecto de fortalecimiento de la transparencia, que está en el estudio de la Comisión de Constitución de Códigos de la Cámara de Senadores.

[330] El Comité toma nota de las medidas adoptadas por el Estado analizado para avanzar en la anterior recomendación, así como de la necesidad de que continúe dando atención a la misma, tomando en cuenta que un procedimiento para analizar los mecanismos mencionados en este informe, así como las recomendaciones en el mismo, consta de varias áreas que, a pesar de que es relevante para su trabajo, no entran en la competencia de la JUTEP, tales como el acceso a la información o en el trabajo de la Sección de Cooperación Jurídica Penal Internacional. Además, requiere la coordinación con todos los órganos pertinentes en combatir el flagelo de corrupción, algo que no ocurre hoy en día en una manera formal. (Véase recomendación 7.2 de la sección 7 del Anexo I de este informe)

.....
240 Véase la Respuesta al Cuestionario, pp. 136 – 137, *supra* nota 7.

ANEXO I

RECOMENDACIONES VIGENTES Y REFORMULADAS SOBRE LOS TEMAS

ANALIZADOS EN LA PRIMERA RONDA

5

204

1. NORMAS DE CONDUCTA Y MECANISMOS PARA HACER EFECTIVO SU CUMPLIMIENTO (ARTÍCULO III, PÁRRAFOS 1 y 2 DE LA CONVENCIÓN)

1.1. Normas de conducta orientadas a prevenir conflictos de intereses y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento

Recomendación:

Fortalecer aún más la implementación de leyes y sistemas reglamentarios con respecto a los conflictos de intereses. Medidas sugeridas:

a) Complementar las restricciones previstas en la ley para quienes dejan de desempeñar un cargo público, incluyendo, cuando corresponda, otras eventualidades que también podrían configurar conflictos de intereses con posterioridad a la terminación del ejercicio de las funciones públicas, que fueren aplicables durante un periodo razonable.

b) Impulsar las medidas que correspondan que permitan identificar las causas que producen el bajo número de procesamientos del delito de conjunción del interés público y privado, y las razones por las que no se llega a resolución firme.

1.2. Normas de conducta y mecanismos para asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos

Recomendación:

Fortalecer las normas sobre control y rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos para asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos públicos.

Medida sugerida:

- Tomar las medidas que considere pertinentes a fin de garantizar la observancia de las normas relativas a las licitaciones públicas y establecer mecanismos que

aseguren que estos procesos se ajusten a las normas legales vigentes y garanticen la preservación y el uso adecuado de los recursos públicos.

1.3. Normas de conducta y mecanismos en relación con las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento

Recomendación:

Adecuar la legislación y los mecanismos con los que ya cuenta la República Oriental del Uruguay para exigir a los funcionarios públicos denunciar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento.

Medidas sugeridas:

a) Evaluar la pertinencia de realizar los cambios normativos necesarios para asegurar la protección del funcionario denunciante en los casos en que sus superiores jerárquicos pudieran estar involucrados.

b) Facilitar los mecanismos de denuncia sobre actos de corrupción, a través del empleo de medios de comunicación.

c) Efectuar una revisión integral del régimen de protección de testigos vigente a fin de asegurar, en los casos específicos que se refieran a los funcionarios públicos que denuncien actos de corrupción en la función pública, que existan garantías efectivas frente a las amenazas o retaliaciones de las que puedan ser objeto como consecuencia del cumplimiento de esta obligación, así como la creación de programas que tiendan a favorecer a los testigos y denunciantes.

2. SISTEMAS PARA LA DECLARACIÓN DE LOS INGRESOS, ACTIVOS Y PASIVOS (ARTÍCULO III, PÁRRAFO 4 DE LA CONVENCIÓN)

Recomendación:

Mejorar el uso de las declaraciones juradas patrimoniales.

Medidas sugeridas:

a) Contemplar la posibilidad de ampliar el régimen de infracciones y sanciones, cubriendo otro tipo de conductas distintas a las ya previstas, tales como la omisión de información.

b) Tomar en consideración que los sistemas para la declaración de los ingresos activos y pasivos de quienes desempeñan funciones públicas pueden constituir un instrumento efectivo para evitar y detectar conflictos de intereses y actos o actividades ilícitas.

c) Implementar un sistema para recibir las declaraciones juradas en forma electrónica.

3. ÓRGANOS DE CONTROL SUPERIOR EN RELACIÓN CON LAS DISPOSICIONES SELECCIONADAS (ARTÍCULO III, PÁRRAFOS 1, 2, 4 y 11 DE LA CONVENCIÓN)

Recomendación:

Fortalecer los mecanismos de coordinación y cooperación entre los organismos de control superior y la coordinación entre sí, cuando corresponda.

4. MECANISMOS PARA ESTIMULAR LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN LOS ESFUERZOS DESTINADOS A PREVENIR LA CORRUPCIÓN (ARTÍCULO III, PÁRRAFO 11 DE LA CONVENCIÓN)

4.1. Mecanismos de participación en general

El Comité no formuló recomendaciones en esta sección.

4.2 Mecanismos para el acceso a la información

La recomendación formulada en relación con esta sección fue considerada satisfactoriamente y por lo tanto no requiere atención adicional.

4.3. Mecanismos de consulta

Recomendación:

Que se establezcan e implementen mecanismos que permitan a quienes desempeñan funciones públicas solicitar y recibir reacciones de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales.

Medidas sugeridas:

a) Establecer e implementar mecanismos y procedimientos de consulta, previos a la adopción de decisiones sobre asuntos públicos de trascendencia, con el

propósito de alentar y fortalecer la participación de los organismos de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones en la gestión pública.

b) Diseñar y poner en funcionamiento programas para difundir los mecanismos de consulta, y cuando sea apropiado, capacitar y facilitar los instrumentos necesarios a la sociedad civil, a las organizaciones no gubernamentales, como también a los funcionarios o empleados públicos para utilizar tales mecanismos.

4.4. Mecanismos para estimular la participación en la gestión pública

Recomendación:

Fortalecer y continuar implementando mecanismos que alienten a las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales la participación en la gestión pública.

Medidas sugeridas:

a) Establecer mecanismos para fortalecer la participación de las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales en los esfuerzos para prevenir la corrupción y desarrollar la conciencia pública sobre el problema.

b) Diseñar y poner en funcionamiento programas para difundir los mecanismos de participación en la gestión pública y, cuando sea apropiado, capacitar y facilitar las herramientas necesarias a la sociedad civil y a las organizaciones no gubernamentales para utilizar tales mecanismos.

4.5. Mecanismos de participación en el seguimiento de la gestión pública

Recomendación:

Fortalecer y continuar implementando mecanismos que alienten a las organizaciones de la sociedad civil y organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales a participar en el seguimiento de la gestión pública.

Medidas sugeridas:

a) Promover formas, cuando sean apropiadas, para que aquellos que cumplan funciones públicas permitan, faciliten o den asistencia a las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales en el desarrollo de actividades para el seguimiento de su actuación pública.

b) Diseñar y poner en funcionamiento programas para difundir los mecanismos de participación en el seguimiento de la gestión pública y, cuando sea apropiado, capacitar y facilitar las herramientas necesarias a la sociedad civil y a las organizaciones no gubernamentales para utilizar tales mecanismos.

5. ASISTENCIA Y COOPERACIÓN (ARTÍCULO XIV DE LA CONVENCIÓN)

Recomendación:

Determinar aquellas áreas específicas en las cuales la República Oriental del Uruguay pueda necesitar o podría útilmente recibir cooperación técnica mutua para prevenir, detectar, investigar y sancionar actos de corrupción; y con base en dicho análisis, diseñar e implementar una estrategia integral que le permita a dicho país acudir a otros Estados partes y no partes de la Convención y a las instituciones o agencias financieras comprometidas en la cooperación internacional en procura de la cooperación técnica que haya determinado se requiera.

6. AUTORIDADES CENTRALES (ARTÍCULO XVIII DE LA CONVENCIÓN)

Recomendación:

Asegurar que la Sección de Cooperación Jurídica Penal Internacional, dentro de la Asesoría Autoridad Central de Cooperación Jurídica Internacional cuenta con los recursos necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

7. RECOMENDACIONES GENERALES

Recomendaciones:

7.1 Seleccionar y desarrollar procedimientos e indicadores, cuando sea apropiado, que permitan verificar el seguimiento de las recomendaciones establecidas en el presente informe y comunicar al Comité, a través de la Secretaría Técnica, sobre el particular. A los efectos señalados, podrá tomar en cuenta el listado de indicadores más generalizados, aplicables en el sistema interamericano que estuvieran disponibles para la selección indicada por parte del País analizado, que ha sido publicada por la Secretaría Técnica del Comité, en página en Internet de la OEA, así como información que se derive del análisis de los mecanismos que se desarrollen de acuerdo con la recomendación 7.2 siguiente.

7.2 Desarrollar, cuando sea apropiado, y cuando ellos no existan aún, procedimientos para analizar los mecanismos mencionados en este informe, así como las recomendaciones contenidas en el mismo.

ANEXO II

AGENDA DE LA VISITA *IN SITU* AL URUGUAY

7 DE ABRIL DE 2013	
18:00 – 19:00 horas Lugar: <i>Hotel Four Points Sheraton</i>	Reunión de coordinación entre los representantes de los Estados miembros del Subgrupo y la Secretaría Técnica.
19:00 – 19:30 horas Lugar: <i>Hotel Four Points Sheraton</i>	Reunión de coordinación entre los representantes del Estado analizado, los Estados miembros del Subgrupo y la Secretaría Técnica (y la Oficina o representación de la Secretaría General)
8 DE ABRIL DE 2013	
8:30 – 11:30 horas <i>Sede de la JUTEF</i>	Reuniones con organizaciones de la sociedad civil y/o, entre otros, con organizaciones del sector privado, asociaciones profesionales, académicos o investigadores.
	<p><u>Primera sesión:</u> Órganos de control superior y seguimiento de las recomendaciones de la Primera Ronda</p> <p>Temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cooperación entre la sociedad civil, el sector privado y los órganos de control en el combate contra la corrupción • Retos en la lucha contra la corrupción en Uruguay • Conflicto de intereses • Normas de conducta para asegurar la preservación y el uso adecuados de los recursos públicos • Denuncia de actos de corrupción • Declaraciones juradas • Acceso a la información pública <p>PARTICIPANTES</p> <p>CAINFO- Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública Dr. Edison Lanza (Presidente) Dra. Tania Da Rosa (Encargada de Programa)</p> <p>ICD – Instituto de Comunicación y Desarrollo Sr. Fernando Barreiro (Director Ejecutivo)</p> <p>Asociación de Despachantes de Aduanas del Uruguay Despachante Pedro Víctor Castro Garino (Presidente) Dr. Enrique Martínez (Gerente General)</p> <p>Asociación de Magistrados del Uruguay Dr. Rolando Vomero (Presidente de la Comisión Directiva) Dra. Cristina Cabrera (Vocal)</p>

	<p>Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay Dr. Carlos Negro (Presidente) Dr. Juan Gómez (Fiscal Especializado en Crimen Organizado) Dra. Mónica Ferrero (Fiscal Especializada en Crimen Organizado) Dra. Mariela Muniz (Fiscal Adscripto)</p> <p>Uruguay Transparente Dr. Pedro Cribari (Presidente) Prof. Manuel Flores Silva (Director Ejecutivo) Dra. Hebe Martínez Burlé (Directora Ejecutiva) Esc. Verónica García Leites (Asesora)</p>
11:30 – 12:30 horas <i>Sede de la JUTEF</i>	<p>Reuniones con organizaciones de la sociedad civil y/o, entre otros, con organizaciones del sector privado, asociaciones profesionales, académicos o investigadores. (Continuación)</p>
	<p>Segunda sesión Tema: • Resultados del Estudio Diagnóstico sobre Corrupción en Uruguay <u>Participantes:</u> Universidad de la República – Facultad de Ciencias Sociales Dr. Daniel Buquet (investigador y docente) Dr. Gerardo Caetano (Investigador y docente) Dr. Rafael Piñeiro (investigador y docente)</p>
12:30 – 14:00 horas.	<p>ALMUERZO</p>
14:00 – 18:30 horas. <i>Sede de la JUTEF</i>	<p>Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEF). Los miembros de la Junta: Dr. Luis Yarzabal (Presidente); José Pedro Montero (Vicepresidente) y Carlos Soares de Lima (Vocal) estarán presentes durante la visita a este organismo.</p>
14:00 a 15.30 horas	<p>Panel 1: • Introducción institucional (10 minutos) • Adscripción institucional e independencia • Determinación de presupuesto y recursos humanos • Existencia de manuales <u>Participantes:</u> Nombres y cargos: Dr. José Pedro Montero (Vicepresidente JUTEF) Cra. Marta González (Asesora en Materia Financiera-Contable) Dr. Iván Toledo (Secretario General de JUTEF)</p>
15.30 a 16.30 horas	<p>Panel 2: • Sistema de declaraciones juradas <u>Participantes:</u> Nombres y cargos: Sr. Juan Mancebo (Encargado del Sistema de Declaraciones Juradas) Lic. Rosario Cibils (Encargada del Archivo de Declaraciones Juradas) Dr. Carlos Soares de Lima (Vocal de JUTEF)</p>

16.30 a 17.30 horas	<p>Panel 4:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resultados <p><u>Participantes:</u> Nombres y cargos: Sr. Juan Mancebo (Encargado del Sistema de Declaraciones Juradas) Dr. Luis Yarzabal (Presidente de JUTEP) Dr. Rodolfo Becerra (Asesor Letrado de JUTEP)</p>
18.30 a 19.00 horas	Reunión informal con los representantes de los Estados miembros del Subgrupo y la Secretaría Técnica.
9 DE ABRIL DE 2013	
9.00 – 12.00 horas <i>Sede de la JUTEP</i>	Suprema Corte de Justicia (SCJ)
9.00 – 10.00 horas	<p>Panel 5:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Introducción institucional (10 minutos) • Fortalecimiento institucional • Recursos humanos <p><u>Participantes:</u> Nombres y cargos: Dr. Fernando Tobagliari (Secretario Letrado. Suprema Corte de Justicia) Dr. Elbio Méndez Areco (Director General de la Suprema Corte de Justicia) Dr. Raúl Oxandabarat (Director de la División de Comunicación Institucional) Dra. Pilar Beñaran (Directora Jurídica de la Suprema Corte de Justicia) Dra. Adriana de los Santos (Juez Letrada en Crimen Organizado)</p>
10.00 – 11.00 horas	<p>Panel 6:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Información a la ciudadanía • Resultados <p><u>Participantes:</u> Nombres y cargos: Dr. Fernando Tobagliari (Secretario Letrado. Suprema Corte de Justicia) Dr. Elbio Méndez Areco (Director Genral de la Suprema Corte de Justicia) Dr. Raúl Oxandabarat (Director de la División de Comunicación Institucional) Dra. Pilar Beñaran (Directora Jurídica de la Suprema Corte de Justicia) Dra. Adriana de los Santos (Juez Letrada en Crimen Organizado)</p>

11.00 a 12.00 horas	<p>Panel 7:</p> <p>• Seguimiento Recomendaciones Generales</p> <p><u>Participantes:</u> Nombres y cargos: Dr. Fernando Tobagliare (Secretario Letrado. Suprema Corte de Justicia) Dr. Elbio Méndez Areco (Director Genral de la Suprema Corte de Justicia) Dr. Raúl Oxandabarat (Director de la División de Comunicación Institucional) Dra. Pilar Beñaran (Directora Jurídica de la Suprema Corte de Justicia) Dra. Adriana de los Santos (Juez Letrada en Crimen Organizado)</p>
12.00 – 14.00 horas	Almuerzo
14.00 – 18.00 horas <i>Sede de la JUTEP</i>	Tribunal de Cuentas (tcr)
14.00 – 15.00 horas	<p>Panel 8:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Introducción institucional (10 minutos) • Asignación de presupuesto y de recursos • Propuestas de fortalecimiento <p><u>Participantes:</u> Nombres y cargos: Dr. Jorge Rodríguez Pereira (Sub-director Departamento División Jurídica) Dr. Diego Lamas (Técnico Abogado División Jurídica) Dr. Fermín Farinha (Técnico Abogado División Jurídica) Dr. Pablo Zak (Técnico Abogado División Jurídica) Dra. Olga Santinelli (Auditora Interna)</p>
14.00 – 15.00 horas	<p>Panel 9:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación con otros organismos vinculados a la lucha contra la corrupción • Dificultades – falta de sanciones y tratamiento de observaciones <p><u>Participantes:</u> Nombres y cargos: Dr. Jorge Rodríguez Pereira (Sub-director Departamento División Jurídica) Dr. Diego Lamas (Técnico Abogado División Jurídica) Dr. Fermín Farinha (Técnico Abogado División Jurídica) Dr. Pablo Zak (Técnico Abogado División Jurídica) Dra. Olga Santinelli (Auditora Interna)</p>

16.00 – 17.00 horas	<p>Panel 10:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento - Recomendaciones Generales • Buenas prácticas <p><u>Participantes:</u> Nombres y cargos: Dr. Jorge Rodríguez Pereira (Sub-director Departamento División Jurídica) Dr. Diego Lamas (Técnico Abogado División Jurídica) Dr. Fermín Farinha (Técnico Abogado División Jurídica) Dr. Pablo Zak (Técnico Abogado División Jurídica) Dra. Olga Santinelli (Auditora Interna)</p>
17.00 – 18.00 horas	<p>Panel 11:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resultados <p><u>Participantes:</u> Nombres y cargos: Dr. Jorge Rodríguez Pereira (Sub-director Departamento División Jurídica) Dr. Diego Lamas (Técnico Abogado División Jurídica) Dr. Fermín Farinha (Técnico Abogado División Jurídica) Dr. Pablo Zak (Técnico Abogado División Jurídica) Dra. Olga Santinelli (Auditora Interna)</p>
18.00 – 18.30 horas	Reunión informal con los representantes de los Estados miembros del Subgrupo y la Secretaría Técnica.
10 DE ABRIL DE 2013	
8:30 – 12:30 horas Sede de la JUTEP	Ministerio Público y Fiscal (MPF)
8:30 – 10:00 horas	<p>Panel 12:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Introducción institucional (10 minutos) • Adopción de decisiones • Determinación de recursos humanos y presupuesto <p><u>Participantes:</u> Nombres y cargos: Dra. Ana María Davyt (Prosecretaria de Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación) Dra. Caludia Aquino (Prosecretaría de Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación Dra. Adriana Digiovani (Fiscal Adjunta de la Fiscalía Letrada Nacional en lo Penal especializada en el Crimen Organizado de Primer Turno)</p>

10:00 – 11:30 horas	<p>Panel 13:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Manuales de funciones y capacitación • Implementación de sistemas de tecnologías modernas • Mecanismos de coordinación <p>Participantes: Nombres y cargos: Dra. Ana María Davyt (Prosecretaría de Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación) Dra. Caludia Aquino (Prosecretaría de Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación) Dra. Adriana Digiovani (Fiscal Adjunta de la Fiscalía Letrada Nacional en lo Penal especializada en el Crimen Organizado de Primer Turno)</p>
11:30 – 12.30 horas	<p>Panel 14:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resultados <p>Participantes: Nombres y cargos: Dra. Ana María Davyt (Prosecretaría de Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación) Dra. Caludia Aquino (Prosecretaría de Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación) Dra. Adriana Digiovani (Fiscal Adjunta de la Fiscalía Letrada Nacional en lo Penal especializada en el Crimen Organizado de Primer Turno)</p>
12:30 – 14:30 horas	Almuerzo
14:00 - 16:00 horas <i>Sede de la JUTEP</i>	Poder Legislativo
	<p>Panel 15: Seguimiento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de Ley sobre Fortalecimiento de la Transparencia Pública <p>Participante: Senador Rafael Michelini (Miembro de la Comisión de Constitución y Legislación del Senado)</p>
16:00 – 18:00 horas <i>Sede de la JUTEP</i>	Dirección Nacional de Aduanas
	<p>Panel 16:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Introducción institucional (10 minutos) • Adopción de decisiones • Determinación de recursos humanos y presupuesto • Manuales de funciones y capacitación • Implementación de sistemas de tecnologías modernas • Mecanismos de coordinación <p>Participantes: Cr. Enrique Canon (Director Nacional de Aduanas) Dra. Mariana Rodríguez (Abogada)</p>
18:00 – 18:30 horas	Reunión informal con los representantes de los Estados miembros del Subgrupo y la Secretaría Técnica.
18:30 horas	Reunión final con los representantes del Estado analizado, los Estados miembros del Subgrupo y la Secretaría Técnica.

**AUTORIDAD DE CONTACTO DEL PAÍS ANALIZADO PARA LA COORDINACIÓN
DE LA VISITA *IN SITU*, Y REPRESENTANTES DE LOS ESTADOS MIEMBROS DEL
SUBGRUPO DE ANÁLISIS PRELIMINAR Y LA SECRETARÍA TÉCNICA DEL MESICIC**

PAÍS ANALIZADO:

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

José Pedro Montero Traibel

Experto Titular ante el Comité de Expertos del MESICIC

Presidente

Junta de Transparencia y Ética Pública

Danilo Iván Toledo Villanueva

Secretario General

Junta de Transparencia y Ética Pública

ESTADOS MIEMBROS DEL SUBGRUPO DE ANÁLISIS PRELIMINAR:

ANTIGUA Y BARBUDA

Annette Mark

Asesor Legal

Oficina de la Política Nacional de Control de Drogas y Lavado de Activos

ARGENTINA

Néstor Baragli

Subdirector de Planificación de Políticas de Transparencia

Oficina Anticorrupción

SECRETARÍA TÉCNICA DEL MESICIC

Rodrigo Silva

Oficial Jurídico del Departamento de Cooperación Jurídica

Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA

DLCI01749S01

