



*Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado*

## **INFORME ANUAL 1999**

Conforme con el literal E) numeral 5 )del artículo 4° de la ley 17.060 de fecha 23 de diciembre de 1998 así como del artículo 13 del decreto reglamentario 354/999 de 12 de noviembre de 1999, la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado ( en adelante Junta Asesora) debe presentar a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial un informe anual de las actividades desempeñadas durante el ejercicio. En consecuencia, el presente corresponde al año civil 1999. En cumplimiento de dicha obligación legal producimos el presente informe.

### **I. Antecedentes Normativos.**

#### **1 - Las nuevas normas legales y reglamentarias vigentes en la materia.**

1. a) El país suscribió el 29 de marzo de 1996 la Convención Interamericana contra la Corrupción, en la ciudad de Caracas, Venezuela. El tratado fue ratificado por la ley nacional 17.008 de 25 de setiembre de 1998. Entre las distintas obligaciones asumidas en dicha Convención resaltan las de:

i) la afirmación política, coincidente con la carta de la OEA de considerar “que la democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región americana, exige combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, así como los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio” ( Considerando del Preámbulo).

ii) tomar Medidas Preventivas tendientes a crear, mantener y fortalecer, dentro de su propio sistema institucional (refiere al de cada Estado parte de la Convención en el acápite del Art. III), entre otras las de establecer:

- normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas, orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones (numeral 1 del Art. III)



## *Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado*

- instrucciones al personal de las entidades públicas que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades ( numeral 3 del Art. III).
  - 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 (también numeral 1 del Art. III).
  - sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con la Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.
  - órganos de control superior con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas (numeral 9 del Art. III).
  - sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que disponga la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda (numeral 4 del Art. III).
  - Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción (numeral 11 del Art. III).
- iii) Dicha Convención introduce algunas novedades significativas en materia punitiva, procesal y de cooperación internacional en la lucha contra la corrupción:
- se comete a los Estados parte de la Convención que configuren además de los ya previstos los delitos de soborno transnacional, enriquecimiento ilícito, aprovechamiento indebido de información reservada o privilegiada o de bienes del Estado o desviación de dichos bienes ajena a su objeto.
  - se establecen previsiones en materia de extradición referente a los delitos que comprenden actos de corrupción y su inclusión en futuros tratados de extradición así como la detención al funcionario en el Estado parte en que se encuentre el requerido.
  - se establece la obligación de intercambiarse las experiencias y cooperación técnica como un deber asumido entre los Estados parte sobre las formas y métodos más efectivos para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción.
  - en materia de secreto bancario, la Convención procura que ello no sea óbice para negar asistencia internacional, aunque el mismo deberá regirse por las normas que lo regulan por el derecho interno de cada Estado.



## *Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado*

se acepta el mecanismo de las autoridades centrales de cada Estado para la tramitación de los exhortos internacionales en materia de cooperación judicial internacional.

la finalidad política con la que se hubiera atribuido la comisión de un acto de corrupción no bastará por sí sola para considerar dicho acto como un delito político o conexo con un delito político.

La firma de dicha Convención por parte del Estado uruguayo fue realizada bajo la declaración de una reserva de orden público por la que el país establece que la ejecución de las obligaciones contraídas se hará siempre que la misma no afecte el orden público interno.

1. b) Previo a la vigencia de tal obligación internacional, el Poder Ejecutivo, con fecha 16 de julio de 1996, envió al Parlamento un mensaje y proyecto de ley que básicamente :

- Establece la afirmación de que el país no ha alcanzado aún la etapa de la corrupción endémica y tiene exposiciones muy ilustrativas acerca de las relaciones de corrupción con democracia, con Estado, con liberalización de capitales, con el ámbito internacional y con el blanqueo de capitales.
- Propone la creación de un órgano de control superior que designa con el nombre de Comisión Nacional de Transparencia Pública para la que proyecta dar facultades administrativas para recibir y conocer denuncias sobre prácticas corruptas hasta que se ha llegado a la convicción de que debe actuar la Justicia penal.

1. c) La iniciativa legislativa , luego de un debate extenso , culminó en la sanción de la ley 17.060, promulgada el 23 de diciembre de 1998 y publicada en el Diario Oficial el 8 de enero de 1999.

1. d) Con fecha 12 de noviembre de 1999 el Poder Ejecutivo dictó el decreto reglamentario 354/999, publicado en el Diario Oficial el 19 de noviembre del mismo año.

### **2 - Medidas preventivas y punitivas.**

2. a) En materia de medidas preventivas se establece la creación de la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado (art. 4 de la ley 17.060)



## *Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado*

con el cometido de administrar diversos mecanismos y procedimientos preventivos, a saber:

- la obligación legal de determinados funcionarios (arts.10 y 11 de la ley 17.060 y art. 24 del decreto 354/999) de presentar declaraciones juradas de ingresos, bienes y pasivos y la de la Junta Asesora de custodiarlas.
- la publicidad de las adquisiciones de bienes y de contrataciones de servicios de los organismos públicos y la de la Junta Asesora de controlar las publicaciones de adquisiciones que superen el límite de las licitaciones abreviadas (artículo 5 de la ley 17.060 y literal H del artículo 11 del decreto 354/999).
- campañas de difusión en materia: 1) de transparencia pública y responsabilidad de los funcionarios públicos; 2) delitos, faltas y sanciones administrativas por infracciones contra la Administración Pública; y 3) mecanismos de control ciudadano previstos en el sistema institucional del país (literal F del art. 11 del decreto 354/999).
- libre divulgación de todos los actos, documentos y demás elementos relativos a la función pública, salvo los que por su naturaleza o en virtud de la ley o resolución fundada hayan de permanecer reservados o secretos (art. 7 de la ley 17.060, art. 21 del decreto 354/999) y la garantía a los administrados el pleno acceso a las informaciones de su interés (art. 694 de la ley 16.736 de 5 de enero de 1996).

creación de una Comisión Honoraria, presidida por uno de los miembros de la Junta Asesora, con el cometido de elaborar propuestas de actualización y ordenamiento legislativo y administrativo en materia de transparencia en la contratación pública así como respecto de los conflictos de intereses en la función pública (art. 25 de la ley 17.060 y literal E del artículo 11 del decreto 354/999).

2. b) Intercambio con los organismos de control interno y externo del proceso del gasto público informaciones relacionadas con las condiciones de regularidad e imparcialidad con las cuales se preparan, formalizan y ejecutan determinados contratos públicos de bienes, obras y servicios (literal D del artículo 11 del decreto 354/999).

2. c). Asimismo, en materia preventiva establece:

- i) principios de actuación de los funcionarios públicos en su actividad administrativa (probidad, respeto, imparcialidad, rectitud e idoneidad así



## *Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado*

- como el de preeminencia del interés público sobre cualquier otro) (arts. 20, 21 y 22 de la ley 17.060 y decreto 500/991).
- ii) la obligación de rotación de los funcionarios públicos que cumplen funciones en reparticiones encargadas de la adquisición de bienes y servicios (art. 23 de la ley 17.060).
  - iii) la capacitación de los funcionarios públicos a su ingreso y cada tres años, con particular referencia a la moral administrativa, incompatibilidades, prohibiciones y conflictos de intereses en la función pública y demás aspectos a que refiere el artículo 28 de la ley 17.060.
  - iv) la incorporación en el sistema educativo nacional a todos los niveles de cursos relacionados con las materias precedentemente reseñadas, con énfasis en los derechos y deberes de los ciudadanos frente a la Administración y las responsabilidades de las autoridades y funcionarios públicos (art. 27 de la ley 17.060).
  - v) en materia de prohibiciones de intervenir en el proceso del gasto público se precisa la de los Directores o Directores Generales de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados de intervenir como directores, administradores o empleados en empresas que contratan obras o suministros con dichos entes.
2. d) Con respecto a la investigación y sanción de prácticas corruptas, el régimen instaurado ratifica las funciones preeminentes de magistrados judiciales y del Ministerio Público, a las que ley 17.060 y su decreto reglamentario adiciona el asesoramiento a la Justicia penal competente, de oficio o a requerimiento del Ministerio Público, por parte de la Junta Asesora (art. 4 de la ley 17.060), consistente en :
- un informe preliminar para obtener y sistematizar todas las pruebas documentales que sean necesarias para el esclarecimiento, por el Juez, de los hechos noticiados en la denuncia. Dicho informe contendrá, con la debida sistematización de todas las pruebas documentales obrantes, la correlación de los antecedentes con los hechos denunciados. El informe debe ser presentado al órgano judicial solicitante dentro del término de 60 días, prorrogables por una sola vez, a solicitud de la Junta Asesora, siempre que exista mérito para ello y por un máximo de 30 días (literal B del art. 11 y el inciso segundo del art. 18 del decreto 354/999).
  - un informe técnico que contendrá las conclusiones de la Junta Asesora, producido en el plazo que fije el tribunal, que podrá ser prorrogado por única vez en caso de motivos fundados (apartado A del art. 11 e inciso tercero del artículo 18 del decreto 354/999).



## *Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado*

Respecto de ambos informes, la Junta Asesora podrá recabar opinión de técnicos con título habilitante o experiencia equivalente en la materia económico financiera del Estado, aunque no podrá delegar en ellos su obligación de dictaminar (inciso final del art. 18 del decreto 354/999).

2. e) En la materia punitiva, la ley 17.060 establece nuevas figuras delictivas que se adicionan a los delitos contra la Administración Pública y contra la Economía y la Hacienda Pública contenidos en el Código Penal así como se agravan las penas de varios de los delitos existentes y se crean también delitos en el ámbito internacional, como el cohecho y soborno transnacionales y el blanqueo de dinero (Capítulos IV y VII de la ley 17.060).

### **3 - Aspectos institucionales relativos a la Junta Asesora**

3. a) La Junta constituye un órgano del Estado, que actúa en el ámbito del Poder Ejecutivo, al que se vincula a través del Ministerio de Educación y Cultura (numeral 1 del artículo 4 de la ley 17.060 e inciso primero del art. 4 del decreto 354/999).
3. b) Constituye un Cuerpo con independencia técnica en el ejercicio de sus funciones (numeral 8 del art. 4 de la ley 17.060 y art. 5 del decreto 354/999).
3. c) La designación y destitución así como el régimen disciplinario se realiza por el Poder Ejecutivo actuando en Consejo de Ministros, previa venia de la Cámara de Senadores por mayoría de 3/5 de votos del total de sus componentes ( numeral 1 del art. 4 de la ley 17.060 y arts. 2 y 3 del decreto 354/999).
3. d) Actuará bajo la superintendencia del Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación (numeral 8 del art. 4 de la ley 17.060 y art. 6 del decreto 354/999) en cuanto a: i)informarle mensualmente sobre las actividades desarrolladas (informes técnicos e informes preliminares) a los efectos del mejor y más correcto ejercicio de las potestades que la ley 17.060 asigna a ambos órganos; ii)ponerle en conocimiento de toda resolución sobre impedimentos, excusas o recusaciones que, a juicio del Cuerpo, pudieren tener alguno de sus miembros respecto de los asuntos a consideración del mismo y iii) presentarle las propuestas relativas a la contratación de personal, de bienes y servicios, las que serán resueltas por el Poder Ejecutivo o, en su caso, por el Ministro de Educación y Cultura.
3. e) El artículo 37 del decreto reglamentario 354/999 estableció que a partir de la vigencia de dicho reglamento el Poder Ejecutivo habría de proceder a investir en sus cargos públicos a los miembros de la Junta Asesora. Asimismo esa norma



## *Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado*

encomienda a dichos miembros que, una vez tomada la posesión de sus cargos, se aboquen a la organización del servicio dentro de los siguientes sesenta días. A partir de dicha fecha, esto es desde el 17 de enero de 2000, el decreto considera instalada a la Junta Asesora. Desde ese momento de instalación han de correr los plazos correspondientes relativos a las declaraciones juradas:

- dentro de los 60 días siguientes, esto es antes del 17 de marzo de 2000, la Junta Asesora debe proporcionar los instructivos y formularios que correspondan a las declaraciones juradas.
- los instructivos deben ser publicados tres veces en el Diario Oficial.

3. f) Son funcionarios comprendidos en la obligación legal de presentar declaración jurada los relacionados en los artículos 10 y 11 de la ley 17.060 y art. 24 del decreto 354/999, siempre que hubieren configurado los 60 días de ejercicio ininterrumpido del cargo.

3. g) La obligación legal de presentar declaración jurada a cargo de los funcionarios relacionados corresponde:

- como régimen permanente, cuando han transcurrido sesenta días de la toma de posesión del cargo, se configura dicha obligación legal de presentar la *declaración jurada inicial* dentro del plazo de los siguientes treinta días (art. 13 inciso segundo de la ley 17.060 y art. 24 del decreto 354/999). La fecha valor coincidirá con la del ingreso. Este régimen permanente tendrá, luego de esa declaración inicial, *actualizaciones cada dos años* desde la fecha de toma de posesión del cargo (inciso tercero del artículo 13 de la ley 17.060 y art. 27 del decreto 354/999) y *una declaración final* al cese, dentro de los treinta días siguientes (art. 13 inc. 3° fin).
- como régimen transitorio, tres hipótesis. La primera, los *funcionarios que a la fecha de la primera publicación del instructivo en el Diario Oficial ya habían cumplido sesenta días* de ejercicio ininterrumpido del cargo tienen la obligación de presentar su declaración jurada dentro del plazo de los treinta días siguientes a dicha publicación. La fecha valor del estado patrimonial y de ingresos a declarar es la de la referida primera publicación del instructivo en el Diario Oficial (art. 38 inc. 2° de la ley 17.060 y art. 39 del decreto 354/999). Asimismo, estas personas quedan comprendidas en las obligaciones de actualización bienal y declaración final al cese, dentro del plazo de treinta días. La segunda hipótesis, es la de aquellos *que a la fecha de la primera publicación del instructivo en el Diario Oficial no hubieren cumplido sesenta días de ejercicio ininterrumpido del cargo* quedan asimilados al régimen permanente; en consecuencia, deben formular su declaración jurada a partir del cumplimiento de los sesenta días del ingreso, aplicándoseles en lo demás



## *Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado*

el régimen permanente de las actualizaciones bienales y la final en ocasión del cese así como respecto de la fecha valor de la declaración jurada. Y, la tercera, los *funcionarios comprendidos que hubieren cesado antes de la primera publicación del instructivo en el Diario Oficial* tienen la obligación de presentar su respectiva declaración jurada a partir de su cese, dentro de los treinta días siguientes a la referida publicación. La fecha valor será la del cese en el cargo o función.

3. h) A los efectos de la identificación de los cargos comprendidos, es obligación de los organismos públicos nacionales y departamentales así como de los entes paraestatales dentro de los treinta días de publicado el decreto reglamentario en el Diario Oficial (esto es antes del 20 de diciembre de 1999) enviar tal información a la Junta Asesora.

## **II. Antecedentes fácticos relativos a la Junta Asesora.**

1. Con fecha 25 de marzo de 1999 el Poder Ejecutivo, actuando en Consejo de Ministros, solicitó al Senado de la República la anuencia para la designación de los tres miembros de la Junta Asesora, adjuntando los antecedentes curriculares respectivos.
2. Con fecha 7 de julio de 1999 la Cámara de Senadores concede la anuencia solicitada por el Poder Ejecutivo para los tres miembros propuestos, aclarando que la designación del Presidente debe ser de resorte de la Junta Asesora.
3. El 28 de octubre de 1999, el Poder Ejecutivo actuando en Consejo de Ministros designa a los tres miembros de la Junta Asesora y con igual fecha comunica dicha designación a la Cámara de Senadores.
4. El 16 de noviembre de 1999 los miembros son investidos en sus cargos en acto presidido por el Vicepresidente de la República en ejercicio de la Presidencia.
5. Los miembros de la Junta Asesora han planteado verbalmente al Poder Ejecutivo las necesidades presupuestales mínimas imprescindibles para llevar a cabo el encargo legal cometido, ya que la ley 17.060 no contenía previsiones al respecto fuera de la creación de los cargos públicos de miembros de la Junta Asesora, a partir de la iniciativa del Poder Ejecutivo en la materia.



## *Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado*

6. El 29 de diciembre de 1999 el Poder Ejecutivo emitió un decreto, previo dictamen sin observaciones del Tribunal de Cuentas de 17 de diciembre de 1999, destinado a proveer los rubros para atender el presupuesto básico operativo de la Junta Asesora, transfiriendo un monto equivalente a U\$S 1.381.798, dando cuenta a la Comisión Permanente, con cargo a la partida dispuesta por el numeral 3 del art 15 del Tocaf 1996.

7. Mientras se procesaron y ahora se ejecutan las disposiciones del Decreto de 29 de diciembre de 1999 referido, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto ha dispuesto verbalmente que la Junta Asesora se desempeñe provisoriamente en una de sus dependencias sita en el tercer piso de Casa de Gobierno, Edificio Libertad. Asimismo, ha facilitado algunos materiales imprescindibles así como puesto a disposición técnicos y auxiliares para la tarea de preparación de la instalación de la Junta Asesora.

### **III. Actividades realizadas atinentes a la instalación y funcionamiento de la Junta Asesora.**

1. Diseño de formulario de Declaraciones Juradas.
2. Proyecto de Instructivo para la presentación de las Declaraciones Juradas.
3. Evaluación del sistema de software y hardware para la recepción y custodia de las declaraciones juradas:
  3. a) Solicitud de Asesoramiento a la Dirección de Informática de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
  3. b) Solicitud de asesoramiento y cotización de precios a Conex / UTE, que presentó oferta con fecha 3 de diciembre de 1999, en proceso de evaluación.
  3. c) Solicitud verbal de asesoramiento con la Central de Cómputos de la Universidad de la República (SECIUC) y de cotización de costos.
  3. d) Definición del proceso de recepción y archivo de las declaraciones juradas con Bibliotecaria de Presidencia de la República.
4. Selección de un local para sede de la Junta Asesora de alrededor de 400 metros cuadrados, en la zona próxima a los Juzgados Penales, sobre la base de tasación de la Dirección Nacional de Catastro.



## *Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado*

5. Determinación de las obras de refacciones, en particular para la seguridad de la custodia (incendios y robos) de las declaraciones juradas. Al efecto se ha recabado a la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Transporte y Obras Públicas la cotización de las mismas.

6. Trámite de la contratación del arrendamiento del local por parte de la Dirección de Administración de la Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación.

### **IV. Vinculaciones con otras instituciones públicas.**

#### 1. Coordinación con el Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación en

1. a) Reuniones de trabajo en relación al decreto reglamentario de la ley 17.060 y la difusión de su alcance con los fiscales pertenecientes al Ministerio Público. Al respecto se ha previsto la realización de una teleconferencia a realizarse en febrero de 2000 y la realización de cursillos en la materia.

1. b) Reiterado apoyo en la etapa de instalación de la Junta Asesora por parte de la Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación.

1. c) Reuniones de trabajo relativas a la elaboración de un presupuesto operativo y a las modalidades de su aplicación.

#### 2. Coordinación con la Suprema Corte de Justicia.

2. a) La Junta Asesora fue recibida por la Suprema Corte de Justicia en pleno en sesión especial en la que se expresó el deseo recíproco de colaboración en lo atinente a la ley 17060.



## *Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado*

- b) Se informó a la Junta Asesora que la Suprema Corte de Justicia habrá de instruir a los jueces acerca de la posibilidad de asesoramiento a recibir conforme a la ley 17.060 y su decreto reglamentario.
- 2. c) Se recibió un oficio relativo a la posibilidad de cursos en la materia por parte del Centro de Estudios Judiciales con participación de la Junta Asesora.
- 3. *Coordinación con el Tribunal de Cuentas de la Republica.*
  - 3 a) La Junta Asesora fue recibida por el Tribunal en pleno, cuyos Ministros expresaron su disposición a trabajar mancomunadamente en la materia.
  - 3 b) Designación del representante del Tribunal para la Comisión Honoraria a que refiere el artículo 25 de la ley 17.060.
- 4. *Comparecencia a la Comisión Permanente del Poder Legislativo.*

Con fecha 22 de diciembre de 1999 los miembros de la Junta Asesora fueron convocadas por la Comisión Permanente del Poder Legislativo para informar sobre cuales van a ser los lineamiento generales de su funcionamiento. Al respecto se produjo el correspondiente informe verbal.

### *5 Consulta de la Presidencia de la Cámara de Senadores.*

El 21 de diciembre de 1999 se consulta sobre los criterios que manejará la Junta Asesora para que los legisladores pertenecientes a la XLIV Legislatura que cesa el 14 de febrero de 2000 puedan cumplir con las obligaciones emanadas de la ley 17.060. Al respecto, al día siguiente se contestó que dichos legisladores tienen la obligación legal de presentar sus declaraciones juradas con motivo del cese de sus cargos (inciso tercero del artículo 13 de la ley 17.060 de 23 de diciembre de 1998 e inciso tercero del artículo 27 del decreto 354/999 de 12 de noviembre de 1999). El plazo para hacerlo será de treinta días desde que el instructivo correspondiente sea publicado por primera vez en el Diario Oficial.

Montevideo, 31 de diciembre de 1999.