

MEMORIA ANUAL 2014

Informe de actividades
de la Junta de Transparencia y
Ética Pública



Junta de Transparencia y Ética Pública
República Oriental del Uruguay

Marzo, 2015

Junta de Transparencia y Ética Pública

Memoria Anual / Informe de actividades 2014, Montevideo,
Uruguay. Montevideo: Junta de Transparencia y Ética Pública,
2015.

258 pp; 18 x 26 cm.

ISSN: 2301-0517

INFORME ANUAL / JUTEP / INFORME DE ACTIVIDADES /
MEMORIA

Memoria Anual 2014

ISSN: 2301-0517

Editores: Luis Yarzabal y Carla Chiappara

1ª. Edición: marzo de 2015

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

Depósito Legal . - 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 a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, la Memoria Anual de actividades correspondiente al año 2014, 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. Luis Yarzábal, Presidente

Dr. José Pedro Montero Traibel, Vicepresidente

Dr. Carlos Soares de Lima, Vocal

Dr. Iván Toledo, Secretario General

Esc. Carmen Simón y Sra. Laura Rizzo, Secretaría Técnica

Dr. Rodolfo Becerra y Cra. Marta González, Asesores

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

Sr. Juan Mancebo, Sra. Julieta Brito, Sra. Mónica Infante, Sra. Ivana Herbert, Sra.

Natalia Güira y Sra. Pamela Olivera

Unidad de Registro de Declaraciones Juradas

Lic. Rosario Cibils, Custodia y Archivo de Declaraciones Juradas

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

Téc. Noemí Ramírez y Sra. Rosario de Vasconcellos, Unidad de Informática

Sr. Sergio Barreiro Servicios Generales

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	11
1. SITUACIÓN INSTITUCIONAL.....	15
1.1 naturaleza y competencias	16
1.2 adscripción institucional	18
1.3 autoridades, personal y organización.....	19
2. ASESORAMIENTO	23
2.1 a la justicia penal.....	24
2.2 a la administración pública	25
3. GESTIÓN, CUSTODIA Y ARCHIVO DE LAS DECLARACIONES JURADAS	27
3.1 información general.....	28
3.2 funcionarios obligados	28
3.3 declaraciones juradas recibidas.....	29
3.4 número de incumplimientos y omisiones.....	29
3.5 evacuación de consultas sobre gestión y control de declaraciones juradas	30
3.6 capacitación de nexos	30
3.7 aperturas de declaraciones juradas	31
3.8 devoluciones de declaraciones juradas	31
3.9 destrucción de declaraciones juradas.....	31
4. COMPRAS ESTATALES	33
4.1 verificación del cumplimiento de las obligaciones	34

5. CAPACITACIÓN Y DIFUSIÓN..... 37

5.1 cursos de capacitación 38

5.2 publicaciones 43

6. ACTIVIDADES INTERNACIONALES EN MATERIA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 45

6.1 participación de la jutep en la convención interamericana
contra la corrupción 47

6.2 participación de la jutep en la convención de las naciones
unidas contra la corrupción 50

6.3 participación de la jutep en reuniones de otros organismos
internacionales 55

7. PROYECTOS EN CURSO 59

7.1 sistema de declaraciones juradas electrónicas 60

7.2 observatorio de transparencia y corrupción en uruguay 60

7.3 evaluación de la política de prevención de la corrupción 61

8. ANEXOS 63

Anexo 1:

UBICACIÓN INSTITUCIONAL Y GRADOS DE INDEPENDENCIA
TÉCNICA DEL ÓRGANO DE CONTROL DE LA CORRUPCIÓN

Dr. Rodolfo Becerra Barreiro 64

Anexo 2:

CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES PERICIALES, DE
ASESORAMIENTO Y DE CONTROL, ASIGNADAS A LA JUTEP

Dr. Jorge Rodríguez Pereyra 75

Anexo 3:

ESTIMACIÓN DE LOS APORTES DEL SISTEMA DE
DECLARACIONES JURADAS Y SUS CONTRIBUCIONES A LA
PREVENCIÓN EN LA CORRUPCIÓN

Dra. Ximena Pinto Nerón 98

Anexo 4:

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN DE LA
JUTEP Y SUS POSIBLES EFECTOS SOBRE EL DESEMPEÑO DE
LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Dra. María José Oviedo 165

anexo 5:

BALANCE DE LOS EFECTOS DE LA PARTICIPACIÓN EN LAS
CONVENCIONES INTERNACIONALES CONTRA LA CORRUPCIÓN

Dra. Natalia Acosta Casco 182

anexo 6:

Estudio comparado de la ubicación institucional, cometidos y
funciones de órganos similares a la JUTEP en la región

Dr. Fernando Gómez Pereyra 221



Resumen Ejecutivo

RESUMEN EJECUTIVO

En el correr del año 2014 la JUTEP ha llevado adelante programas, proyectos y actividades que han generado avances significativos en el cumplimiento de los cometidos asignados por las normas vigentes. La aceptación, demanda, consistencia y perdurabilidad relativa de las diferentes actividades han identificado a la promoción de la transparencia, el ejercicio de la probidad en la función pública y la prevención de la corrupción como los ámbitos más valorados de actuación de la JUTEP.

El organismo ha gozado de independencia técnica, pero continúa ubicado como unidad ejecutora del Ministerio de Educación y Cultura, lo que —independientemente de la respetuosa y estimulante actitud de los titulares de dicha Secretaría de Estado— ha originado importantes limitaciones operativas del órgano de control de la corrupción. Se destacan entre las limitaciones: la obligada radicación del sistema informatizado de gestión de las declaraciones juradas en el Departamento de Sistemas del MEC; la dependencia del dicho Departamento para el manejo del expediente electrónico y la baja prioridad asignada a las demandas de personal especializado y recursos financieros requeridos por la Junta en las rendiciones de cuentas.

En lo que se refiere al personal, en este ejercicio se incorporaron cinco funcionarias administrativas mediante el mecanismo de pase en comisión: una del MEC y cuatro del Ministerio del Interior. Tres de ellas pasaron a reforzar la Unidad de Registro de Declaraciones Juradas, debido a que el número de funcionarios obligados a realizar la declaración aumentó de alrededor de 13.000 a más de 45.000. Las dos restantes cubrieron las vacantes de la Secretaría Técnica, lo que permitió que se reconstituyera el área que había sido desmantelada por la inesperada baja de la anterior encargada. Sin embargo, no fue posible asegurar la continuidad de la Secretaría General (el cargo del titular actual —vinculado por contrato de alta prioridad— cesará indefectiblemente el 28 de febrero de 2015 y no ha sido posible concertar su sustitución), ni tampoco fortalecer la Asesoría Letrada (que requiere dos abogados especializados), ni la Unidad de Capacitación (donde conviene incorporar dos docentes especializados), así como tampoco se logró fortalecer la Unidad de informática (que demanda por lo menos un técnico en la materia).

En lo que concierne a los cometidos esenciales de la Junta, sigue llamando la atención el decreciente interés de la Justicia Penal y del Ministerio Público por solicitar el asesoramiento del organismo en materia de delitos previstos por la ley n.º 17060 contra la Administración pública y contra la economía y la hacienda pública. La evolución del número de requerimientos de este tipo en el período de 15

años de actividad de la Junta, revela una evidente tendencia a la reducción de las demandas de asesoramiento provenientes del sistema de justicia.

A diferencia de lo ocurrido con las solicitudes de informes del Poder Judicial, las consultas de organismos y jerarcas de la Administración respecto al comportamiento ético de los funcionarios en el ejercicio de la función pública, exhiben un incremento sostenido. Interpretaciones preliminares, que habrán de ser sometidas a verificación, sugieren que este aumento se debe en gran parte a la multiplicación de actividades de capacitación desarrollada por la Junta.

Respecto a las declaraciones juradas de patrimonio, los funcionarios obligados siguen cumpliendo satisfactoriamente con las disposiciones legales. En 2014 la Junta recibió 32.500 declaraciones juradas patrimoniales de las 39.641 esperadas. La diferencia, 7141, debe ser reducida puesto que alrededor de 3000 declaraciones, provenientes del Ministerio del Interior, están aún en proceso. Una vez cumplidos los procedimientos de notificación se estima que el número de omisos no superará el promedio anual de 2 % registrado desde que la Junta comenzó sus actividades.

En el 2014 se consolidó un progresivo avance en el cumplimiento de la normativa vigente que regula la contratación pública y que exige la debida publicación de las contrataciones en el sitio web de Compras y Contrataciones Estatales. Según pudo verificar la Junta, solo 16 organismos del Estado se mantuvieron omisos en su obligación de publicitar las compras y contrataciones que realizan, estos fueron: la Intendencia de Soriano; las Juntas Departamentales de Colonia, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Maldonado, Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, Salto, San José, Soriano, Treinta y Tres y Tacuarembó. En el caso de ASSE se evidenciaron progresos significativos, comprobándose que 73 de 87 unidades ejecutoras, es decir, el 84 % ha publicado debidamente la información requerida. Las otras 14, que constituyen el 16%, no lograron hacerlo. En éstas se incluyen: el Instituto Nacional de Donación y Trasplante de Células, Tejidos y Órganos (INDT); los centros departamentales de Cerro Largo, Colonia, Río Negro y Soriano; las redes de atención primaria de Lavalleja, San José, Salto, Río Negro, Rivera y Treinta y Tres; el Centro Hospitalario Libertad y el centro Auxiliar de Cardona y Florencio Sánchez.

Durante el período analizado para este informe, en las actividades de capacitación se multiplicó la frecuencia, aumentó la cobertura institucional y se incrementó el número de funcionarios capacitados en transparencia, ética de la función pública y normativa anticorrupción. Durante el año se incorporaron seis nuevos organismos al programa de cursos de la JUTEP, se impartieron 51 cursos / talleres en materia de transparencia y ética de la función pública y normativa anticorrupción en Uruguay, y se logró capacitar en la materia a 2753 personas vinculadas a 19 organismos públicos estatales y una organización sindical. Asimismo, se entregó a los asistentes material bibliográfico de apoyo a los talleres que fue posteriormente

difundido en las instituciones de origen de los participantes. Después de cada actividad se comprobó un importante aumento de las consultas de funcionarios y jerarcas respecto a las normas y su aplicación.

En el ámbito de las actividades internacionales se destaca la participación activa de los expertos de la Junta en tres reuniones del Mecanismo de Seguimiento de la aplicación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), en dos reuniones del Grupo de Análisis de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) y en tres reuniones organizadas por otras agencias internacionales en materia de lucha contra la corrupción.

Dentro del ámbito de la CICC, la delegación uruguaya —integrada por el vicepresidente y el secretario general de la JUTEP— participó en la décima reunión del Subgrupo de Análisis de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción y en las Reuniones Ordinarias vigésimo tercera y vigésimo cuarta del Comité de Expertos (CE) de dicho Mecanismo. El Subgrupo de Análisis, conformado por los expertos de Honduras, Uruguay y República Dominicana, produjo el informe final del proceso de análisis de la aplicación de la Convención por parte de la República Dominicana. La XXIII Reunión Ordinaria del CE procedió a examinar y aprobar los informes finales de Nicaragua, República Dominicana, Canadá, Ecuador y Guyana. En la XXIV, a su vez, se analizó el grado de cumplimiento de seis Estados Parte (Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Grenada, Suriname, Belize y Haití), se aprobaron los informes finales correspondientes, se elaboró el plan de trabajo del MESICIC para el período 2014-2015 y se proclamó a los candidatos designados para ejercer la presidencia y la vicepresidencia del Comité durante el nuevo ejercicio.

En el marco de la CNUCC, la delegación uruguaya —complementada y apoyada en toda su actuación por el embajador de Uruguay en Austria (Bruno Faraone) y la secretaria del Servicio Exterior (Nathalie Peter), integrantes de la Misión Permanente del país ante las Naciones Unidas— asistió a las dos reuniones efectuadas en el Quinto período de sesiones del Comité de Expertos. En la primera, realizada en junio, se llevó a cabo el sorteo de los países que actuarán como examinadores y aquellos que serán examinados en el próximo período; se revisaron los informes de Panamá, Argelia, Nueva Guinea, Perú, Malasia y República Dominicana y se establecieron las bases y condiciones para solicitar y brindar asistencia técnica. En la segunda, efectuada en octubre, se designaron por sorteo los países examinados y examinadores, se revisaron las respuestas de los Estados Parte sorteados previamente y se aprobó el informe final sobre Uruguay.

Entre las actividades internacionales desarrolladas en el marco de otras agencias se destaca la participación en la Segunda Reunión Especializada de Ministros, Ministras y Altas Autoridades de Prevención y Lucha Contra la Corrupción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC). En esa ocasión se

aprobó una declaración conjunta que establece los objetivos de la región en cuanto a prevención y lucha contra la corrupción y la aspiración de colaboración para alcanzar los objetivos. También se acordó promover la investigación científica que permita obtener índices que reflejen los principales esfuerzos y avances de los Estados en la materia y constituir un grupo técnico de funcionamiento permanente para la región.

En el capítulo que cierra esta Memoria se da cuenta de la puesta en marcha de tres proyectos de importancia estratégica para la institución. El primero, apunta a la instrumentación de un *Sistema de declaraciones juradas electrónicas* de los funcionarios comprendidos en las normas vigentes que opten por utilizar esta modalidad, en lugar de la escrita a mano (en papel) y ensobrada. El sistema informático resultante coexistirá con el tradicional y habrá de cubrir todas las etapas de la gestión de las declaraciones: ingreso, custodia y recuperación; al tiempo que deberá satisfacer todos los requerimientos legales e informáticos de seguridad y privacidad de los datos.

El segundo proyecto procurará determinar la *Evolución de indicadores de corrupción en Uruguay en el período 2000-2014*. Lo anima el propósito de aportar al *diseño e implementación de un estudio sobre el estado actual del fenómeno de la corrupción en Uruguay*, con miras a esclarecer su evolución en el tiempo y a establecer la línea de base para futuras mediciones periódicas, en el marco de la conformación de un Observatorio de Transparencia y Ética Pública.

El tercero, adopta la forma de un seminario/taller y se denominará *Situación y perspectivas de la prevención de la corrupción en Uruguay*. Se propone efectuar una evaluación de la política de prevención de la corrupción delineada por la ley n.º 17060 y un análisis de las fortalezas y debilidades de la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP). El objetivo fundamental de esta actividad, planificada para abril de 2015, será el de presentar conclusiones y recomendaciones a las autoridades competentes a fin de mejorar la calidad y pertinencia de la política pública instrumentada.

Situación institucional

SITUACIÓN INSTITUCIONAL

1.1 Naturaleza y competencias

La Junta de Transparencia y Ética Pública (jutep), creada por la ley n.º 17060 de 23 de diciembre de 1998 con la denominación inicial de Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado, tiene por finalidad específica propiciar políticas públicas, normativas y acciones que fortalezcan la transparencia en la gestión del Estado, asesorar al Poder Judicial y a la Administración en la lucha contra la corrupción y gestionar el sistema de declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos obligados legalmente a su presentación.

De acuerdo al art. 8 de la ley antes mencionada y al art. 4 del decreto reglamentario 354/999 de 12/11/99, la jutep es un órgano del Estado, con independencia técnica en el ejercicio de sus funciones, que actúa en el ámbito del Poder Ejecutivo y se vincula con este a través del Ministerio de Educación y Cultura.

Su creación, respaldada por todos los sectores partidarios, se produjo en el marco de la relevancia nacional e internacional adquirida en los años noventa del siglo pasado por el fenómeno de la corrupción, entendida ésta como el uso indebido del poder o de la función pública. La lucha contra tal fenómeno emergió entonces como uno de los temas centrales del debate político, se considera que afecta a países y gobiernos de diferentes características y signos, y que, junto con la falta de transparencia, ocasiona impactos directos sobre la estabilidad democrática, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible, entrañando, en general, graves violaciones de derechos humanos.

Por esas razones en los últimos 20 años se han celebrado importantes tratados y convenciones, tanto a nivel de organismos de integración regional como de la Organización de Naciones Unidas, que comprometen a los Estados Parte a asumir compromisos de lucha contra las prácticas corruptas, a implementar mecanismos conducentes a prevenirlas y reprimirlas y a desarrollar instrumentos de cooperación internacional, en la medida en que este fenómeno abarca, en un mundo crecientemente globalizado, dimensiones que trascienden los Estados y que obligan a confrontarlo en forma concertada.

Uruguay es partícipe de varios de esos tratados y en ese marco ha sancionado normativa específica sobre el tema, la que, integrada en los fundamentos democráticos del Estado de Derecho y los principios constitucionales y legales de nuestro ordenamiento jurídico, constituye un sustento normativo todavía incompleto pero ya apto para ordenar una serie de acciones en defensa de la primacía de los postulados éticos en la actuación de los entes y los agentes públicos.

En tanto se avanza en la Reforma del Estado como objetivo prioritario para sustentar sólidamente los cambios que el país está encarando, la afirmación de la supremacía del interés general sobre los intereses particulares en la gestión pública y de la necesidad de disponer de mecanismos preventivos y represivos que fortalezcan un funcionamiento ético de la estructura estatal no puede estar ausente.

Un compromiso de esta envergadura es responsabilidad prioritaria, pero no exclusiva, del Gobierno. La sociedad civil en general y las organizaciones sociales en particular, tienen un intransferible rol a cumplir, que debe ser jerarquizado y promovido desde los propios ámbitos gubernamentales.

Ubicada en esta perspectiva, la JUTEP ha desarrollado, durante el año 2014, múltiples actividades orientadas a cumplir cabalmente con sus diversos cometidos, entre los que se destacan:

- prestar asesoramiento a la Justicia Penal y al Ministerio Público en los delitos contra la Administración y la Hacienda Pública;
- brindar asesoramiento a los organismos públicos en la aplicación de las Normas de Conducta en la Función Pública establecidas por el decreto 30/003 de 23/01/003;
- asumir la gestión y custodia del Registro de Declaraciones Juradas de Bienes e Ingresos impuesto por los arts. 10 y 11 de la ley n.º 17060;
- ejercer el control de la publicidad que deben realizar los entes públicos sobre los actos de adjudicación de licitaciones y de contrataciones directas en régimen de excepción, según lo dispuesto por el decreto 393/04 de 03/11/004;
- promover normativas, programas y actividades de capacitación y difusión que fortalezcan la transparencia y la probidad en la gestión pública;
- atender los compromisos internacionales asumidos por el país en las convenciones y convenios vinculados a la materia.

En el correr del 2014, tal como se detalla en el curso de esta Memoria, la Junta ha llevado adelante importantes programas, proyectos y actividades que han generado avances significativos en el cumplimiento de los cometidos asignados por las normas vigentes. La aceptación, consistencia y perdurabilidad relativas de las diferentes actividades ha ido delimitando la promoción del desempeño ético de la función pública y la prevención de la corrupción como el ámbito más demandado de actuación de la JUTEP.

1.2 Adscripción institucional

La ley n.º 17060, por la que se creó la JUTEP, no determinó su adscripción institucional. En el debate parlamentario que condujo a su aprobación se manejaron tres alternativas: la inserción de la Junta en el ámbito del Poder Judicial, su instrumentación como organismo ad hoc del Tribunal de Cuentas y su instalación dentro del Poder Ejecutivo, pero no se adoptó posición al respecto.

Se privilegió así la creación de la Junta y la delimitación de sus cometidos y atribuciones por sobre su inserción institucional, aspecto éste que quedó librado al Poder Ejecutivo, sin perjuicio de convenir que la ubicación institucional no debería, en ningún caso, afectar las definiciones sustantivas asumidas en la ley. Ante tal situación, el decreto 354/999 de 12 de noviembre de 1999, mediante su artículo 4, estableció que [...] *La Junta Asesora es un órgano del Estado que actuará en el ámbito del Poder Ejecutivo, al que se vinculará a través del Ministerio de Educación y Cultura.*

De la propia redacción del texto se refleja la intención de preservar la jerarquía institucional de la Junta, a la que reconoce como órgano del Estado, identidad que mantiene en tanto no queda sometida a las jerarquías del Ministerio de Educación y Cultura, sino que se *vincula* al Poder Ejecutivo a través de él.

En consonancia con dicha disposición, por el art. 333 de la ley n.º 17296 de 21 de febrero de 2001, se creó el programa 101 (actualmente 14) *Asesoramiento a la Justicia Penal en materia económico financiera del Estado e implementación de medidas preventivas en la lucha contra la corrupción (ley n.º 17060, de 23 de diciembre de 1998)* en el inciso 11 *Ministerio de Educación y Cultura*. Y por el art. 334 de la misma norma se creó [...] *la unidad ejecutora 022 Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado* en el inciso 11 *Ministerio de Educación y Cultura*, lo que le otorgó respaldo presupuestal e inserción orgánica a la Junta.

La JUTEP, entonces, constituye presupuestalmente una unidad ejecutora, pero ello sin desvirtuar su calidad de órgano del Estado, su independencia técnica ni las atribuciones legalmente conferidas. Por tal motivo, su integración dentro del Ministerio ha contemplado hasta ahora esa particularidad que la distingue sustancialmente de otras unidades ejecutoras, sujetas en todos sus aspectos a la jerarquía respectiva.

Ello no obstante, la experiencia de los 15 años de actuación del organismo ha demostrado que esta situación es inestable, dado que su gestión depende en alto grado de las prioridades del MEC y del enfoque político-administrativo del ministro a su cargo.

1.3 Autoridades, personal y organización

1.3.1 Autoridades

En atención a lo dispuesto por su Reglamento interno, la JUTEP efectuó la correspondiente rotación de autoridades en mayo de 2014. Desde entonces, por el término de un año, la presidencia del cuerpo es ejercida por el Dr. Luis Yarzabal, la vicepresidencia por el Dr. José Pedro Montero Traibel y la posición de vocal por el Dr. Carlos Soares de Lima.

1.3.2 Personal

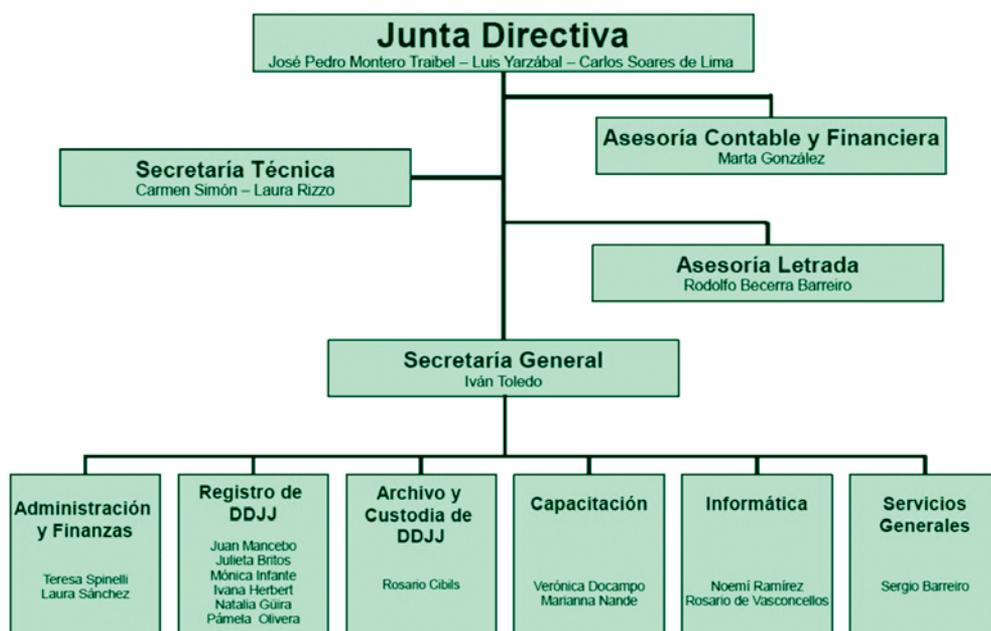
Durante el ejercicio actual se produjo la incorporación de cinco funcionarias: una profesional, la Esc. Carmen Simón, cedida en comisión por el Ministerio del Interior (MI) y cinco administrativas en comisión: una procedente del MEC (Laura Rizzo) y tres provenientes del Ministerio del Interior (Natalia Güira, Ivana Herbert y Pamela Olivera). Se llegó así a la cifra de 19 funcionarios, de los cuales 14 están en comisión, cuatro son presupuestados de la Unidad Ejecutora, y uno cumple funciones de alta prioridad.

El equipo se compone de: un abogado (secretario general, con contrato de alta especialización de vencimiento anual, cuyo contrato vence el 28 de febrero de 2015); una contadora (en comisión, desempeña funciones de asesoramiento contable y financiero); una licenciada en bibliotecología (presupuestada, encargada de archivo y custodia de declaraciones juradas); un abogado (en comisión, encargado de la asesoría letrada); una escribana y una administrativa (ambas en comisión, se desempeñan en la secretaría técnica); una socióloga y una administrativa (en comisión la primera y presupuestada la segunda, desarrollan funciones en la unidad de capacitación); seis administrativos (uno presupuestado y cinco en comisión, dedicados a gestionar el registro de declaraciones juradas); una docente y una administrativa (ambas en comisión, asignadas al área de administración y finanzas); una técnica y una administrativa (ambas en comisión, en la unidad de informática) y un funcionario de servicios (presupuestado, en el área de servicios generales). Como se verá más adelante, pese al buen nivel de rendimiento funcional, este plantel no es suficiente para atender todos los cometidos que le fueron atribuidos a la Junta.

1.3.3 Organización

Los 19 funcionarios que integraron la nómina en 2014 fueron distribuidos en 10 unidades funcionales conformadas con el fin de atender, de la mejor manera posible, los requerimientos derivados del cumplimiento de los cometidos de la JUTEP (Figura 1).

Figura 1. Organización funcional de la JUTEP en 2014



Pese a que las incorporaciones señaladas han aumentado significativamente el número de funcionarios, la dotación de personal de la Junta sigue mostrando carencias que se traducen en la insuficiente cobertura de funciones específicas y prioritarias.

Siguen estando incompletas o descubiertas áreas particularmente importantes como la secretaría general, unidad clave para el funcionamiento de la Junta cuyo titular habrá de cesar el 28 de febrero de 2015; la asesoría letrada, puesto que un solo abogado no basta para evacuar el gran número y la alta diversidad de dictámenes demandados; la unidad de capacitación, que necesita docentes especializados y la unidad de informática cuyo técnico especializado cesó en febrero de 2014.

Entonces, se requiere particularmente fortalecer el personal profesional propio para cubrir adecuadamente la secretaría general (un abogado o escribano), la asesoría letrada (un abogado especializado en derecho penal, un abogado especializado en derecho administrativo), la unidad de capacitación (un docente especializado en educación de adultos y dos docentes especializados en educación a distancia) y la unidad de informática (un técnico especializado en informática). También sería conveniente generar una estructura de cargos que: a) garantice un soporte más estable y permanente al trabajo de la Junta; b) ofrezca a su personal niveles de especialización y de continuidad institucional y c) genere posibilidades de desarrollo de una carrera administrativa.

1.3.4 Presupuesto

Los créditos presupuestales asignados a la JUTEP en el Ejercicio 2014 totalizaron \$ 17.877.479.00 (pesos uruguayos diecisiete millones ochocientos setenta y siete mil cuatrocientos setenta y nueve). Ello supuso un incremento de 66 % en relación con el ejercicio anterior, lo que se explica por la asignación de un refuerzo de rubros dispuesto por el Poder Ejecutivo a los efectos de financiar gastos e inversiones generados por el incremento de funcionarios obligados a presentar declaraciones juradas.

El total ejecutado, al final del ejercicio, fue de \$ 16.356.367.00 (pesos uruguayos dieciséis millones trescientos cincuenta y seis mil trescientos sesenta y siete), lo que significa un 91,49 % del total autorizado. El plan de inversiones se ejecutó en su totalidad. El refuerzo de rubros otorgado por la Contaduría General de la Nación en gastos y por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en inversiones permitió a la JUTEP encarar satisfactoriamente la emergencia funcional generada por la incorporación de más de 30.000 declaraciones juradas al sistema.

1

21

Cuadro de ejecución presupuestal

FUNCIONAMIENTO					
C. Gasto	Nombre	Crédito Vigente	T. Obligado	C. Disponible	% EJECUTADO
0	Remuneraciones	12.737.466	11.981.039	756.427	94,06%
TOTAL REMUNERACIONES		12.737.466	11.981.039	756.427	94,06%
C. Gasto	Nombre	Crédito Vigente	T. Obligado	C. Disponible	% EJECUTADO
1	Bienes de consumo	774.666	773.439	1.227	99,84%
2	Servicios No Personales	3.254.544	2.656.045	598.499	81,61%
7	Gastos no clasificados	179.888	70.743	109.145	39,33%
TOTAL GASTOS		4.209.098	3.500.227	708.871	83,16%
C. Gasto	Nombre	Crédito Vigente	T. Obligado	C. Disponible	% EJECUTADO
578.097	Canasta fin de año	6.053	6.053	0	100,00%
TOTAL TRANSFERENCIAS		6.053	6.053	0	100,00%
C. Gasto	Nombre	Crédito Vigente	T. Obligado	C. Disponible	% EJECUTADO
211	Teléfono y similares	211.930	181.873	30.057	85,82%
213	Electricidad	242.932	229.381	13.551	94,42%
TOTAL SUMINISTROS		454.862	411.254	43.608	90,41%
TOTAL DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO		17.407.479	15.898.573	1.508.906	91,33%
INVERSIONES					
		Crédito Vigente	T. Obligado	C. Disponible	% EJECUTADO
	Proyecto 971	90.000	88.534	1.466	98,37%
	Proyecto 972	380.000	369.260	10.740	97,17%
TOTAL DE INVERSIONES		470.000	457.794	12.206	97,40%
TOTALES		17.877.479	16.356.367	1.521.112	91,49%

Asesoramiento

2.1 A la justicia penal

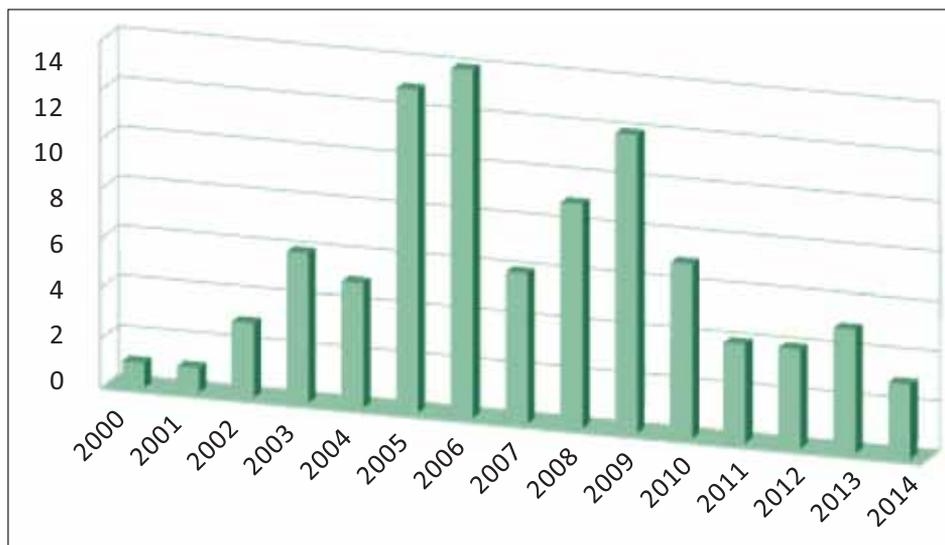
De acuerdo al artículo 4 de la ley n.º 17060 de 23 de diciembre de 1998, compete a la Junta de Transparencia y Ética Pública, el asesoramiento a la Justicia Penal respecto de los delitos contra la Administración Pública (Título IV, excluyendo los Capítulos IV y V del Código Penal) y contra la Economía y Hacienda Pública (Título IX del Código Penal), imputables a los funcionarios públicos referidos en los artículos 10 y 11 de la ley citada.

El dictamen del Cuerpo puede ser requerido por disposición de los órganos del Poder Judicial o del Ministerio Público y Fiscal con competencia penal y el pronunciamiento técnico debe producirse bajo la forma de un informe preliminar o un informe técnico, según lo solicitado por el requirente.

Mientras que el informe preliminar debe contener las pruebas documentales referidas a los hechos en investigación o proceso debidamente sistematizados, el informe técnico tiene que proporcionar las conclusiones habidas en el análisis de la situación planteada y de los términos de la solicitud cursada (artículos 4 de la ley n.º 17060 y 11 y 18 del decreto 354/999). La Junta no podrá hacer incriminaciones jurídico-penales en ninguno de sus dictámenes.

Durante el 2014 la Junta recibió del Poder Judicial solamente tres solicitudes de informes. Cuando se coloca este dato en un gráfico (Gráfico1) que cuantifica la evolución del indicador en los 15 años de funcionamiento de la JUTEP, se observa que los requerimientos del Poder Judicial fueron escasos en el quinquenio 2000-2004, aumentaron significativamente en el período 2005-2009, para caer notoriamente en el lustro extendido de 2010 a 2014.

Gráfico 1. Asesoramiento a la Justicia Penal



Se visualiza así una evidente tendencia a la reducción de las demandas de asesoramiento provenientes del Poder Judicial y del Ministerio Público y Fiscal, cuyas causas conviene esclarecer al momento de evaluar los efectos de la ley n.º 17060 así como los de sus modificativas y derivadas.

2.2 A la administración pública

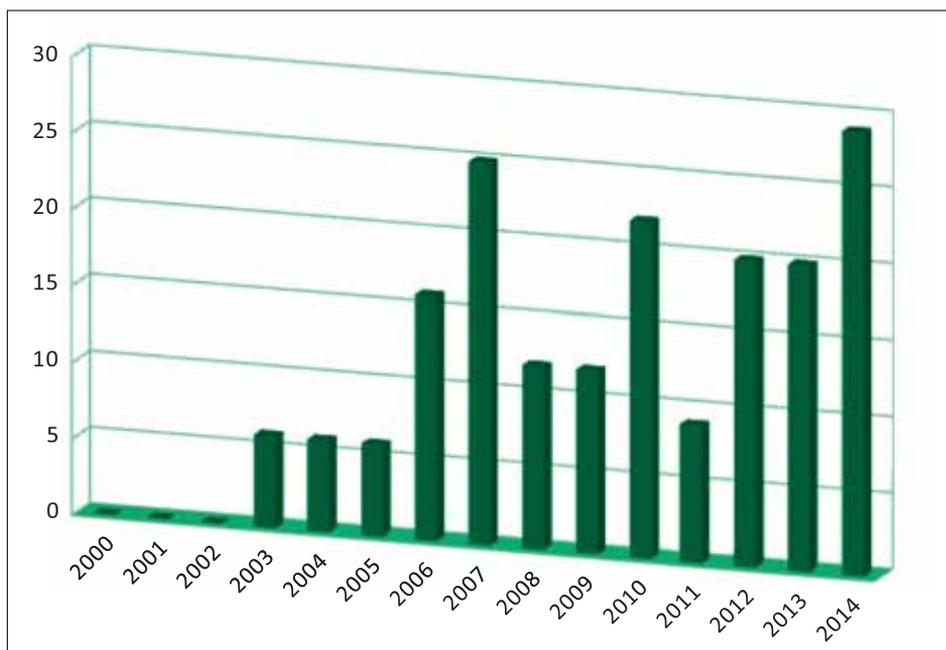
El artículo 44 del decreto 30/2003, bajo el *nomen iuris* de *Consultas*, prevé otro ámbito de actuación de la JUTEP al preceptuar que:

[...] En el ejercicio de la potestad disciplinaria, los organismos cuyos funcionarios se encuentran alcanzados por este decreto podrán recabar la opinión de la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado, en cuyo caso, para apartarse del dictamen que ésta emita, deberá procederse en forma fundada.

Los jefes de dependencias públicas, previo al dictado de las pertinentes decisiones administrativas, podrán dirigir directamente a la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado los pedidos de asesoramiento y aclaraciones relativos a la aplicación del presente decreto que estimen necesarios, adjuntando informe de la asesoría jurídica de su respectivo ámbito orgánico (arts. III num. 9 de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 4 de la ley 17060 y 11 literal I) del decreto 354/999).

De acuerdo a ello, y en cumplimiento de ese cometido, en el período objeto de análisis la JUTEP emitió 29 informes relacionados con las normas de conducta que debe respetar todo servidor público. Veintitrés de ellos atendieron solicitudes de organismos estatales, cuatro respondieron a pedidos formulados por la Junta Departamental de Cerro Largo y dos evacuaron solicitudes de la Justicia no especializada.

Gráfico 2. Asesoramiento a la Administración Pública



A diferencia de lo que ocurriera con las solicitudes de informes del Poder Judicial, como se ve en el gráfico anterior, las consultas de organismos y jefes de la administración respecto a la probidad en el ejercicio de la función pública, exhiben un incremento sostenido. Interpretaciones preliminares, que habrán de ser sometidas a verificación, sugieren que este aumento se debe en gran parte a la multiplicación de actividades de capacitación desarrollada por la Junta.

Gestión, custodia y archivo de las declaraciones juradas

GESTIÓN, CUSTODIA Y ARCHIVO DE LAS DECLARACIONES JURADAS

3.1 Información general

Al organismo le corresponde asumir la gestión y contralor del Registro de Declaraciones Juradas de Bienes e Ingresos impuesto por los artículos 10 y 11 de la ley n.º 17060 y 139 de la ley n.º 19149 de 11 de diciembre de 2013. Estas funciones son aseguradas por dos unidades funcionales: el Registro de Declaraciones Juradas y el área de Custodia y Archivo.

Cada funcionario obligado debe presentar declaración jurada de bienes e ingresos dentro de los 30 días que siguen al plazo de 60 días de ejercicio ininterrumpido del cargo; luego cada dos años mientras permanezca en el cargo y, finalmente, dentro de los 30 días que siguen al cese, cualquiera sea el momento en que se produzca éste. La omisión en la presentación de la declaración jurada se considera falta grave en el ejercicio de la función pública y puede implicar una retención del cincuenta por ciento de los haberes del funcionario omiso.¹

Las declaraciones juradas son recibidas, validadas y registradas en el Registro organizado, abastecido y actualizado por la unidad correspondiente de la JUTEP. Dado su carácter reservado, las declaraciones son ordenadas correlativamente, almacenadas en una bóveda de seguridad y custodiadas por la unidad de Custodia y Archivo, la cual tiene a su cargo también la apertura y destrucción de declaraciones cuando se cumplen los requisitos fijados por la normativa.

A partir de la base de datos generada y mediando la colaboración de los nexos institucionales designados por la Junta a propuesta de los organismos, se informa a los funcionarios obligados respecto a las fechas de presentación de sus declaraciones, se notifica a aquellos que no han cumplido a tiempo su obligación y cuando procede, se propone a la JUTEP la correspondiente declaración de omisos.

3.2 Funcionarios obligados

En el 2014 el número de funcionarios obligados a presentar declaraciones juradas patrimoniales se elevó a 45.509, distribuyéndose por tipo de organismo según lo muestra el cuadro n.º 1.

1 Ley n.º. 18046 de 1 de enero de 2007. Decreto 152/007 de 26 de abril de 2007.

Cuadro n.º 1. Obligados según tipo de organismo

TIPO DE ORGANISMO	Número	PORCENTAJE
Poder Legislativo	158	1 %
Administración Central y Organismos Paraestatales ²	38.245	44 %
Poder Judicial	1120	9 %
Entes Autónomos y Servicios Descentralizados ³	2776	23 %
Gobiernos Departamentales ⁴	3209	23 %
TOTAL	45.509	100 %

Como se puede apreciar, la mayoría de los obligados trabajan en instituciones de la Administración Central, la que es seguida por los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, los gobiernos departamentales, el Poder Judicial y el Poder Legislativo, en ese orden.

3.3 Declaraciones juradas recibidas

Al cerrar el 2014 se contabilizaron 32.500 declaraciones patrimoniales recibidas e incorporadas al Registro. Teniendo en cuenta que el número de declaraciones que se esperaba recibir en este período fue estimado en 39.641, se podría inferir que hubo, en principio, incumplimiento de la obligación en 7141 casos.⁵

Ello no obstante, como resta ingresar algo más de 3000 declaraciones juradas de obligados del Ministerio del Interior, se puede prever que el número de incumplimientos disminuirá y terminará por situarse alrededor del promedio anual histórico de 2 %.

3.4 Número de incumplimientos y omisiones

Al excluir al Ministerio del Interior por las razones antes mencionadas, el examen de las declaraciones provenientes de los demás organismos puso de manifiesto la existencia de 1063 incumplimientos, de los cuales 490 corresponden a funcionarios en actividad y 573 a ex funcionarios. Los activos fueron notificados en

- 2 Incisos 2 al 15 del presupuesto nacional y los organismos que se comunican con el Poder Ejecutivo a través suyo.
- 3 Incisos 17 al 29 del presupuesto nacional y las empresas públicas.
- 4 Incluye las 19 Intendencias Municipales, las Juntas Departamentales y el Congreso de Intendentes.
- 5 El artículo 16 de la ley n.º 17060 dispone que en caso de no presentar la declaración jurada en los plazos previstos por el artículo 13 de dicha ley, la JUTEP debe cursar aviso a los funcionarios omisos. De persistir el incumplimiento, el organismo emite las correspondientes declaraciones de omiso y procede a: 1) comunicar al organismo en el que reviste el funcionario que la omisión en que ha recaído constituye falta grave (artículo 17 de la ley n.º 17060); 2) solicitar al mismo organismo la retención del cincuenta por ciento de los haberes hasta que se cumpla con la obligación (artículo 99 de la ley n.º 17060 de 24 de octubre de 2006) y 3) publicar el listado de omisos en el Diario Oficial y en un diario de circulación nacional.

las respectivas oficinas de personal mediante comunicación electrónica (art. 35 del decreto 354/999 de 12 de noviembre de 1999). Los ex funcionarios, por su parte, fueron notificados en sus domicilios mediante comunicación postal.

Una vez vencidos los plazos de notificación y en cumplimiento del proceso administrativo se procedió, primero, a declarar omisos a 58 funcionarios y ex funcionarios que persistieron en el incumplimiento y, segundo, a publicar sus nombres en el Diario Oficial y en un diario de circulación nacional (art. 16 de la ley n.º 17060).

3.5 Evacuación de consultas sobre gestión y control de declaraciones juradas

El Registro del área recibe con creciente frecuencia, en forma directa, consultas relacionadas con distintos aspectos de la aplicación de las normas de la ley n.º 17060 y sus alcances. Esto ocurre habitualmente en forma electrónica, dándose debida respuesta por la misma vía.

Durante el período cubierto por este informe se han realizado 3200 consultas de este tipo, 700 de ellas por correo electrónico y 2500 vía contactos telefónicos. En la mayor parte de los casos la consulta se relacionó con la interpretación de las normas vigentes. En otros se requirió orientación respecto de eventuales modificaciones de la legislación normativa o nuevos criterios para la aplicación de las normas.

El incremento de este tipo de consultas refleja un sostenido interés del funcionariado público nacional por asegurar el cumplimiento del marco normativo y de las diversas disposiciones que rigen la materia. Al mismo tiempo, muestra la preocupación de los distintos organismos por dar oportuna satisfacción al contenido de las diferentes normas.

3.6 Capacitación de nexos

La JUTEP ha desarrollado una red de funcionarios nexos en las unidades ejecutoras de los diversos organismos que cuentan con personas obligadas, a efectos de la recepción de declaraciones juradas y actualización de la nómina de obligados (art. 19 de la ley n.º 17060). En tal sentido anualmente se realiza un encuentro con la finalidad de informar de las modificaciones en la normativa y capacitar en los diversos procedimientos administrativos relacionados. En 2014 dicha jornada de actualización se realizó el 3 de diciembre en la Sala de Actos del Ministerio de Transportes y Obras Públicas y contó con la participación de más de 90 funcionarios nexos de todo el país.⁶ Dicha actividad es especialmente valorada por los participantes.

6 Jornada de Actualización para la red de funcionarios responsables de las declaraciones juradas en los diferentes organismos públicos. Visto el 9 de enero de 2015 en <http://www.jutep.gub.uy/es/web/guest/26228573@publi>

3.7 Aperturas de declaraciones juradas

La Junta ha procedido durante este año a la apertura de 28 declaraciones juradas: 13 por disposición de la Justicia Penal y 15 a solicitud de los propios declarantes. De las primeras se realizó la apertura y se remitió al Juez Penal solicitante el correspondiente testimonio por exhibición, a los efectos de sus análisis en el proceso penal pertinente. En el segundo caso el testimonio fue entregado a los propios declarantes.

Al igual que en años anteriores, en 2014 la Junta no efectuó ninguna apertura de oficio como lo autoriza la ley n.º 17060, en virtud de la falta de precisión legislativa respecto de las circunstancias en las cuales el organismo está habilitado a actuar.

La Junta solicitó asesoramiento de un especialista altamente calificado a fin de analizar jurídicamente los alcances de lo dispuesto por el art. 15 de la ley n.º 17060 respecto a esa atribución. El tenor del dictamen de dicho jurista (incluido como Anexo 1 de este informe) torna más confuso el panorama, por lo que la JUTEP se propone promover modificaciones del marco jurídico vigente a fin de precisar la oportunidad, el mecanismo y los fundamentos a contemplar en las aperturas de oficio.

3.8 Devoluciones de declaraciones juradas

En cumplimiento del artículo 14 de la ley n.º 17060 de 23 de diciembre de 1998, se procedió a la devolución de 8 sobres de declaraciones juradas a solicitud de los propios declarantes, dado que se había cumplido el período de cinco años del respectivo cese en el cargo.

3.9 Destrucción de declaraciones juradas

En cumplimiento del artículo 14 de la Ley n.º 17060 se procedió a la destrucción de 5.000 sobres de declaraciones juradas.⁷ El proceso fue realizado con el debido control notarial, resultando en la consignación de los datos en un acta notarial protocolizada.

.....
7 Ley n.º 17060, art. 14: La Junta llevará un registro de las declaraciones juradas de los funcionarios referidos en la presente ley y expedirá los certificados de haber recibido las mismas. La Junta proporcionará los instructivos o formularios que correspondan para la correcta declaración jurada. Las declaraciones se conservarán por un período de cinco años contados a partir del cese del funcionario en su cargo o su fallecimiento. Vendido el mismo, procederá a su destrucción, labrándose acta notarial de dicho acto, salvo que el interesado hubiere solicitado su devolución, en cuyo caso se le entregará.

Compras estatales

COMPRAS ESTATALES

4.1 Verificación del cumplimiento de las obligaciones

En el cumplimiento del cometido que le fuera asignado a esta Junta por el artículo 5 del decreto 393/004 de 3 de noviembre de 2004, respecto a verificar la difusión de las compras estatales, dispuesta por el artículo 163 de la ley n.º 17556 de 8 de setiembre de 2002, se ha constatado en el transcurso del 2014 la incorporación del Centro Departamental de Lavalleja y el Centro Auxiliar de Dolores, ambos dependencias de ASSE, al cumplimiento de la normativa que establece la obligación de dar a publicidad a las adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios en el sitio www.comprasestatales.gub.uy creado a tal fin.

Es de destacar que a la fecha los organismos que siguen omisos en la obligación de realizar la publicación correspondiente en la página web de compras estatales son:

I) Intendencias Departamentales: Intendencia de Soriano

II) Juntas Departamentales: Colonia, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Maldonado, Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, Salto, San José, Soriano, Treinta y Tres, Tacuarembó

III) Inciso 29: ASSE

De la información remitida por el Área de Compras Estatales correspondiente a ASSE se desprende que realizan las publicaciones de las adjudicaciones en la página web 73 de ellas, no encontrándose en la misma situación otras 14, que son las que se detallan a continuación:

- 3 - Unidad de Atención Cardio-Respiratorio
- 17 - Centro Departamental de Cerro Largo
- 18 - Centro Departamental de Salud Pública de Colonia
- 26 - Centro Departamental de Río Negro
- 30 - Centro Departamental de Soriano
- 35 - Centro Auxiliar de Cardona y Florencio Sánchez
- 42 - RAP Lavalleja

- 45 - Red de Atención Primaria de San José
- 46 - Red de Atención Primaria de Rivera
- 61 - Red de Atención Primaria de Treinta y Tres
- 71 - Instituto Nacional Donación y Trasplante de Células, Tejidos y Órganos
- 82 - RAP Río Negro
- 84 - RAP Salto
- 101 - Centro Hospitalario Libertad

Capacitación y difusión

CAPACITACIÓN Y DIFUSIÓN

5

Durante el período analizado por este informe se sostuvo el proceso de fortalecimiento de la Unidad de Capacitación que se venía desarrollando desde el 2013. A partir de enero de 2014, se encargó la conducción de la Unidad a la licenciada Verónica Docampo, quien diseñó un plan operativo ajustado en función de los objetivos y metas identificados en los lineamientos estratégicos establecidos por la JUTEP.

38

Dicho plan incluyó la profundización y consolidación de los cursos y talleres dictados en cooperación con la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), la Dirección Nacional de Aduanas (DNA), el Banco de Previsión Social (BPS) y la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND). Por medio de la ENAP, se brindaron cursos de *Ética, transparencia y normativa anticorrupción* a funcionarios de los ministerios de: Relaciones Exteriores (MRREE), Desarrollo Social (MIDES), Economía y Finanzas (MEF), Salud Pública (MSP), Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP), Transporte y Obras Públicas (MTOB), Industria, Energía y Minería (MIEM) y Defensa Nacional (MDN). Cabe destacar que los cursos fueron realizados en los ministerios antes referidos.

Adicionalmente se suscribieron convenios o acuerdos con seis instituciones que aún no se habían incorporado al programa de capacitación que lleva adelante la JUTEP, a saber: la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE), el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), la Escuela de Gobierno del Parlamento (EGP), la Facultad de Enfermería de la Universidad de la República (UDELAR), la Federación de Funcionarios Públicos no Estatales (FFIPUNE) y el Plan Ceibal, estableciéndose mesas y comisiones de trabajo permanentes.

De esta manera, se avanzó satisfactoriamente en una de las metas propuestas en el plan, que consiste en ampliar y diversificar el público objetivo de los cursos, extendiendo la oferta a funcionarios de entes autónomos y organismos descentralizados (casos de BHU y UTE), funcionarios del poder legislativo, funcionarios públicos no estatales y sociedad civil.

5.1 Cursos de capacitación

Las actividades docentes de capacitación y formación realizadas se resumen en los siguientes apartados.

5.1.1 Administración Nacional de Educación Pública

En el marco del convenio suscrito con la Administración Nacional de Educación Pública se realizaron dos cursos, el 11 de junio y el 2 de julio, orientados a todos los funcionarios que participan en los procesos de licitaciones y compras del Consejo de Educación Primaria (CEIP). Ambos se desarrollaron en la sala de actos del CEIP, bajo la forma de taller. Abordaron el tema *Visión general sobre responsabilidad en el manejo de fondos públicos en el área de los procedimientos de contratación*, cuyo contenido y metodología fueron diseñados especialmente por docentes de la JUTEP: Dra. Ma. José Oviedo y Dr. Fermín Farinha. Participaron 85 funcionarios.

5.1.2 Dirección Nacional de Aduanas

El 3 de junio de 2014, la JUTEP suscribió con la DNA el convenio por el cual ambas instituciones se comprometen a mantener *un sistema de cooperación que les permita coordinar esfuerzos en beneficio de sus respectivas instituciones*. En este marco se realizarán investigaciones, actividades, intercambio recíproco de docentes, investigadores y técnicos para desarrollar actividades académicas, profesionales y de investigación. El primer objetivo contemplado fue la organización de un *Curso piloto a distancia sobre ética en la función pública* con un módulo específico referido a normativa para funcionarios aduaneros. La JUTEP aportó el diseño del curso y su instalación integral en la plataforma virtual de la DNA. Ésta, a su vez, cedió el uso de su plataforma virtual a la Junta de Transparencia y Ética Pública a los efectos de impartir cursos de ética en la función pública. Las partes acordaron la creación de una Unidad de Coordinación, que estará integrada por cuatro miembros, dos por cada una de las partes. Esta Unidad tendrá como función, entre otras, analizar los planes de trabajo y proponer el programa de actividades, estudiar y seleccionar las iniciativas y proyectos, y determinar el perfil profesional y técnico necesario para su ejecución.

5.1.3 Sociedad Civil Organizada

En la sede del PIT-CNT, Instituto Cuesta Duarte, el día 7 de agosto se realizó un taller dirigido a los delegados institucionales de la Federación de Funcionarios Públicos No Estatales (FFIPUNE). Se concretó así el primer curso de capacitación que la JUTEP brinda a integrantes de la sociedad civil, organizados en este caso en una federación de trabajadores. El docente encargado de brindar el curso fue el Dr. Fernando Gómez Pereyra. Participaron 38 delegados, de las 12 instituciones que conforman la Federación. Este encuentro y el interés que surgió en los participantes por los diversos temas tratados, facilitaron la conformación de mesas de trabajo que impulsan ahora la réplica de la experiencia en otras organizaciones similares.

5.1.4 Banco de Previsión Social

A partir de la suscripción de un convenio de cooperación interinstitucional entre la JUTEP y el BPS, efectuada el 13 de junio, se formalizaron los vínculos existentes desde el 2012 y se pusieron en marcha nuevas actividades de formación de recursos humanos. En el marco de las actividades realizadas con el Centro de Formación del BPS, de enero a diciembre se dictaron 9 cursos de *Ética y transparencia en la función pública*. Los contenidos de estos cursos, además de comprender las temáticas propuestas por la Junta, incluyeron la articulación con el Plan estratégico del BPS. Asistieron 603 funcionarios del Banco.

5.1.5 Escuela Nacional de Administración Pública

Como continuación de la cooperación con la Escuela Nacional de Administración Pública, los docentes de la JUTEP coordinaron y dictaron los módulos de *Ética y función pública* en los diferentes cursos que imparte la ENAP para todos los funcionarios de la Administración Central. En el 2014 se ejecutaron 28 cursos presenciales, cuatro cursos del Programa de Dirección Media (PDM), dos del Diploma de Gestión Humana (DGH) y un curso a distancia. Este último constituye la primera experiencia bajo esta modalidad. Entre los cursos presenciales y a distancia, participaron 1330 funcionarios públicos.

Adicionalmente, el diálogo permanente de las unidades de capacitación y de las autoridades de ambos organismos permitió acordar: a) la incorporación del Módulo de Ética a los DGH; b) la inclusión de un sistema de evaluación para los cursos, que implica el incremento de dos horas a los cursos del PDM y del DGH, respectivamente; c) la difusión de todo el material didáctico y las publicaciones de la JUTEP por medio de la página web de la ENAP; d) la creación de una comisión permanente de coordinación y monitoreo de cursos, integrada por dos representantes de cada institución y e) la incorporación a la oferta permanente de la ENAP de un curso sobre *Ética, transparencia y normativa anticorrupción*, con una carga horaria de doce horas. Se acordó también, diseñar un curso bajo la modalidad educación a distancia, que será elaborado y ejecutado por docentes de la JUTEP.

5.1.6 Corporación Nacional para el Desarrollo

Este año los cursos fueron dirigidos a todos los funcionarios de la CND y de las empresas asociadas, se estructuraron en cuatro seminarios de dos días cada uno. El primer día, se dictó el módulo de *Ética en la función pública*, y el segundo, se desarrolló el módulo de *Normativa anticorrupción*. La Dra. Ximena Pinto Nerón diseñó dichos cursos adecuados al público objetivo. Como docentes de aula actuaron los doctores Adrián Gutiérrez, Rodrigo López Crespi y las doctoras María José

Oviedo y Ximena Pinto Nerón. Asistieron 122 funcionarios de la CND y del conglomerado de instituciones que aloja.

5.1.7 Plan Ceibal

Pese a ser funcionarios públicos no estatales, algunos de los trabajadores del Plan Ceibal son alcanzados por algunas disposiciones de la ley n.º. 17060 y del decreto n.º 30/003. Por tal motivo, las autoridades del Plan acordaron con la JUTEP la realización de actividades de difusión de los principios y normas que regulan el comportamiento de los funcionarios públicos, que fortalecen la transparencia del Estado y que previenen la corrupción. Con esos fines en los salones del Plan Ceibal se realizó un curso-taller que incluyó el análisis del código de ética del propio Plan. Fue dictado a todos los funcionarios pertenecientes al área de soporte técnico. Asistieron 35 funcionarios. La docente responsable fue la Dra. Susana Carrere.

5.1.8 Centro de Posgrado de la Facultad de Enfermería

En el Centro de Posgrado de la Facultad de Enfermería se realizaron dos jornadas de capacitación (24 y 25 de setiembre). Si bien la convocatoria fue iniciativa de dicho Centro, las actividades fueron ofrecidas a los funcionarios de la Universidad en general. Los cursos estuvieron a cargo de los doctores Rodrigo López Crespi y Fernando Gómez. Asistieron 90 funcionarios de diversas facultades.

5.1.9 Escuela de Gobierno del Parlamento

La Escuela de Gobierno del Parlamento brinda cursos permanentes a los funcionarios del Parlamento Nacional. Este año, la JUTEP acordó realizar nueve cursos de *Ética, transparencia y normativa anticorrupción* a todos los funcionarios de la Cámara de Representantes. Los cursos fueron dictados en la Escuela, se estructuraron en jornadas de tres horas, divididas en dos módulos de una hora y media, entre los meses de mayo y junio del 2014. Los docentes responsables fueron la Dra. Susana Carrere, el Dr. Fernando Gómez y el Dr. Rodrigo López Crespi. Asistieron 300 funcionarios, casi la totalidad de la plantilla.

5.1.10 Banco Hipotecario del Uruguay

El BHU es uno de los organismos públicos que participa por primera vez de los cursos de capacitación de la JUTEP. En la sala de actos de la casa central del BHU, el 5 de junio, se realizó un curso de *Ética, transparencia y normativa anticorrupción* cuyo contenido incluyó el código de ética del organismo. El docente a cargo fue el Dr. Jorge Rodríguez Pereyra. Participaron 70 funcionarios de la sede central del BHU.

5.1.11 Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas

En el Centro de Capacitación Administrativa de UTE se realizaron dos instancias formativas, los días 8 y 14 de octubre, con una carga horaria de tres horas cada una.

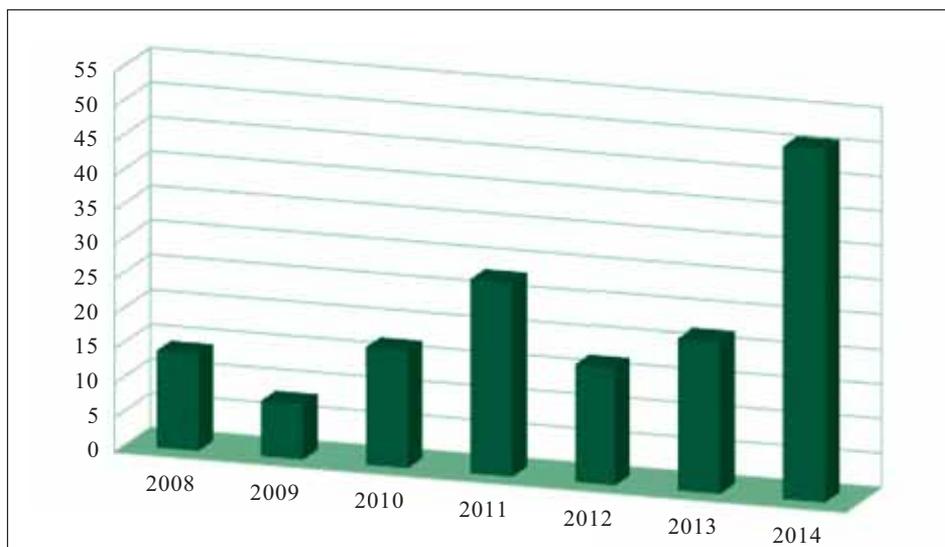
El objetivo inicial fue dotar al participante de los conocimientos básicos en la materia. Se abordaron los aspectos centrales que derivan del marco normativo, con énfasis particular en los sistemas de principios, los procedimientos de contratación y la normativa de la organización. Como docente responsable actuó el Dr. Jorge Rodríguez Pereyra. En las dos jornadas de capacitación participaron 80 funcionarios.

5.1.12 Resumen: sobre las capacitaciones en general

Durante el año se impartieron 51 cursos/talleres (50 presenciales y uno a distancia) en materia de transparencia y ética de la función pública y normativa anti-corrupción en Uruguay (Gráfico 3) y se logró capacitar en la materia a 2753 personas vinculadas a 19 organismos públicos estatales y una organización sindical. Asimismo, se entregó a los asistentes material bibliográfico de apoyo a los talleres que fue posteriormente difundido en las instituciones de origen de los participantes.

A ello debe agregarse que, como en 2012 y 2013, el Dr. José Pedro Montero Traibel —actual vicepresidente de la JUTEP—, expuso el tema *Corrupción y Derechos Humanos: Normativa Interna e Internacional*, con una carga de tres horas, en el curso de capacitación para operadores de la Administración de Justicia que organiza el Centro de Estudios Judiciales del Uruguay (CEJU).

Gráfico 3. Cursos y talleres de capacitación



Se produjo, pues, un notable incremento en el número de funcionarios capacitados que se debió, sin ninguna duda, al aumento de la capacidad de la JUTEP para organizar y dictar cursos y talleres formativos. En una primera aproximación, se considera que esta mejora institucional puede ser explicada por: a) la incorporación de personal estable a la Unidad de Capacitación; b) el buen funcionamiento del registro de profesionales externos de la Junta; c) la participación calificada y proactiva de varios integrantes de ese registro como docentes de los cursos y c) el creciente número de convenios suscritos con organismos interesados en la capacitación de sus funcionarios.

El registro de profesionales externos, conformado en 2012 mediante un llamado abierto, ha permitido ofrecer de forma ordenada y planificada las horas docentes requeridas por los cursos y talleres dictados. Sus integrantes han tenido, en general, alta disponibilidad para desarrollar actividades docentes, así como para introducir innovaciones —como la educación a distancia— que han ampliado el alcance de los cursos y les han asegurado un alcance nacional.

Los convenios, por su parte, han permitido asegurar la contratación de docentes (requisito que no es posible cubrir desde la Junta puesto que este organismo no dispone de norma legal que habilite a pagar horas docentes) y han proporcionado sin costos los locales necesarios para los cursos, talleres y seminarios programados.

5.2 Publicaciones

En el marco de sus actividades de difusión la JUTEP procuró fortalecer su política de publicaciones creando una Comisión editorial que la asesora, especialmente en lo que refiere a materiales didácticos. Dicha Comisión efectuó, en 2014, una revisión de las líneas editoriales existentes recomendando proseguir la publicación de reeditar algunos volúmenes, actualizar otros e incorporar nuevos títulos.

La Junta aprobó la propuesta y autorizó la publicación de los nueve textos que se detallan a continuación:

NORMATIVA ESPECIALIZADA

Normativa anticorrupción en Uruguay, 112 págs., 6.ª edición corregida y ampliada.
Normativa sobre derecho a la información en Uruguay, 136 págs., 1.ª edición.

MANUALES DE CAPACITACIÓN

Manual de capacitación n.º 2. Ética y valores en la función pública, 48 págs., 1.ª edición.
Manual de capacitación n.º 3. El derecho de acceso a la información como derecho humano, 32 págs., 1.ª edición.

CUADERNOS DE DIVULGACIÓN

- N.º1 Principios de la ética pública, 16 págs., 4ª edición, revisada y actualizada.
- N.º2 El marco institucional contra la corrupción, 16 págs., 4ª edición revisada y actualizada.
- N.º3 Conflicto de intereses entre lo público y lo privado, 16 págs., 4ª edición revisada y actualizada.
- N.º4 Declaraciones juradas de bienes e ingresos, 16 págs., 4ª edición revisada y actualizada.
- N.º 5 El derecho a la información en Uruguay, 16 págs., 1ª edición.

Como se puede observar, cinco son reediciones y cuatro configuran nuevas publicaciones que enriquecen las colecciones didácticas denominadas *Normativa especializada*, *Manuales de capacitación* y *Cuadernos de divulgación*.

Complementariamente, en este ejercicio se publicó el libro *El enriquecimiento ilícito y la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción en la legislación regional* (151 págs.). Esta obra constituye la memoria de la Jornada conmemorativa del día internacional contra la corrupción, realizada en diciembre del 2013.

Actividades internacionales en materia de lucha contra la corrupción

ACTIVIDADES INTERNACIONALES EN MATERIA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

6
46

El artículo 100 de la ley n.º 18046 de 24 de octubre de 2006, agrega al artículo 4º 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 ha determinado una sostenida 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 uno de los Estados Parte. La participación de Uruguay en estas instancias supone la concurrencia a las Conferencias de Estados Parte, en las cuales se definen las políticas de cada una de las Convenciones y la participación en las reuniones de los Comités de Expertos, organismos de naturaleza técnica, constituidos para promover avances en materia de cumplimiento de lo establecido en las Convenciones.

Estos comités 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 la ONU.

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

6.1 Participación de la jutep en la convención interamericana contra la corrupción

La CICC fue aprobada por la Organización de Estados Americanos el 29 de marzo de 1996 en Caracas, Venezuela, siendo ratificada por Uruguay mediante la ley n.º 17008 de 25 de setiembre de 1998.

Su aplicación 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: evaluar el cumplimiento de la Convención por los Estados Partes; actualizar y mejorar las disposiciones contempladas y facilitar la implementación de las modalidades de cooperación por ella prevista.

Los órganos de conducción de este mecanismo de seguimiento son: la *Conferencia de Estados Parte*, 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 miembros, que se reúne dos veces al año en la Sede de la OEA en Washington con el fin de ir evaluando el cumplimiento de los compromisos comunes por cada Estado Parte.

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 2004, 2006 y 2010. Actualmente está en curso la Cuarta Ronda, en la cual nuestro país, junto con la República Dominicana, tuvo a su cargo el examen de la situación de Brasil. En el último trimestre de 2012 se inició un nuevo examen a Uruguay, esta vez a cargo de Argentina y Antigua y Barbuda, el cual culminó en setiembre de 2013.

La programación de actividades acordada para el año 2014 en el marco del MESICIC supuso la participación de expertos de Uruguay en tres reuniones de componentes de la CICC: por un lado, la X reunión del Subgrupo de Análisis de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, y por otro, la XXIII y la XXIV Reuniones Ordinarias del Comité de Expertos de dicho Mecanismo.

6.1.1 X Reunión del Subgrupo de Análisis

Esta reunión tuvo lugar el 14 de marzo de 2014, en la Sala 675 del 6.º piso del Edificio de Servicios Generales de la Secretaría General de la OEA (1889 F Street, NW, Washington, DC). Participaron los expertos de Honduras, Uruguay y la República Dominicana, siendo asistidos por un miembro de la Secretaría Técnica del MESICIC. Dio continuidad al proceso de análisis de la aplicación de la CICC por parte de la República Dominicana.

Los participantes se dedicaron a examinar y aclarar las observaciones que los Expertos y la Secretaría habían formulado al informe preliminar de República Dominicana y a redactar el informe final que se puso a consideración del Comité de Expertos en la XXIII Reunión.

6.1.2 XIII Reunión Ordinaria del Comité de Expertos del MESICIC

Se celebró en Washington DC, del 18 al 21 de marzo de 2014 en el Salón Padilha Vidal del edificio de la Secretaría General de la OEA (1889 F St. NW., Washington D.C.).¹ Participaron los expertos titulares de los Estados Parte de la Convención y miembros de la Secretaría Técnica del MESICIC.

En la Reunión se efectuó el estudio de los proyectos de informes finales de Nicaragua, República Dominicana, Canadá, Ecuador y Guyana, en ese orden. En todos los casos se procedió de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 del Reglamento. Así, luego de recibir los descargos de los Estados Parte analizados, el Comité consideró cada uno de los proyectos a través de las observaciones y comentarios que formularon los expertos siguiendo el orden de los capítulos y secciones.

Durante ese proceso, tanto en el caso de República Dominicana como en los de los otros Estados Parte analizados, el Comité fue acordando modificaciones e introduciendo diversos cambios a los proyectos con el fin de presentar al plenario las versiones revisadas de los informes por país para la consideración y aprobación final.

En la última sesión, celebrada el 21 de marzo, se aprobaron, en el horario matutino, los informes finales de los países examinados.

6.1.3 XXIV Reunión Ordinaria del Comité de Expertos del MESICIC

La reunión tuvo lugar en la ciudad de Washington D.C. del 8 al 12 de setiembre. Participaron representantes de 29 Estados Parte.² Durante su transcurso se

-
- 1 La fecha de comienzo, fijada inicialmente para el 17, se postergó un día debido a la situación de emergencia generada por severas alteraciones climáticas.
 - 2 Steadroy Benjamin, Annete Mark (Antigua y Barbuda); Néstor Baragli (Argentina); Franklyn Williams (Bahamas); Iran Tillet-Dominguez (Belize); María Isabel Marca (Bolivia); Camila Colares, Elizabeth Cosmo, Tiago Farias, Carlos Lima, Marcia Dantas (Brasil); Douglas Breithaupt, Dana Cryderman, Jean Luc Pilon (Canadá); Mónica Rueda, Yadir Salazar (Colombia); Tatiana Gutiérrez (Costa Rica); Daniella Caldana, Alberto Rodríguez, Priscila Jara, Alicia de la Cruz, Francisco Devis (Chile); Mario Hidalgo, Marcela Miranda (Ecuador); Álvaro Magaña, Neri Ramón Granados (El Salvador); Debora Grout, Tiffany Norris (Estados Unidos); Robert Branch (Grenada); Verónica Taracena (Guatemala); Forbes July (Guyana); Antoine Atouriste, Yvlore Pigeot, Joseph Jean Figaro, Patrick Salomm, Romero Latry, Fabienne Deyis, Marie Andrée Brutus (Haití); Jorge Bográn, Rigoberto Córdova Laitano (Honduras); Nicole Foster-Pusey, Alicia McIntosh, Julia Hyatt (Jamaica); Teresa Gómez del Campo, Carlos Manuel Padilla Pérez-Vertti, Héctor del Castillo, Valentina Valdez, Pablo Monroy, Jorge Cruz Becerra (México); Julieta Blandón (Nicaragua); Antonio Lam, Agustín Miranda (Panamá); María Soledad Machuca, Melissa Benítez Cattebeke (Paraguay); Susana Silva Hasembank, Javier Yépez (Perú); Simón Castaños (República Dominicana); Jason Hamilton, Simone Bullen-Thompson (Saint Kitts y Nevis); Omari Williams

realizaron enmiendas al Reglamento del Comité, se aprobaron informes finales de seis Estados Parte y se consideraron tres temas de interés colectivo. También se aprobó el plan de trabajo del MESICIC para el período 2014-2015 y se proclamó a los candidatos designados para ejercer la Presidencia y la Vicepresidencia del Comité durante el nuevo ejercicio.

Los cambios del reglamento determinaron que:

[...] en caso de ausencia del experto titular en las reuniones del Comité, los demás expertos, en el orden de precedencia informado por el Estado Parte, lo reemplazarán para todos los efectos previstos en el Reglamento (artículo 2) [y establecieron que] Para ocupar la Presidencia o la Vicepresidencia se requerirá que el experto respectivo haya participado como mínimo en dos reuniones anteriores del Comité (artículo 4).

La revisión final de los proyectos de informes por país permitió analizar el grado de cumplimiento de la CICC por parte de Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Grenada, Suriname, Belice y Haití. Después de consideraciones formuladas en relación con cada uno de ellos, fueron aprobados por consenso.

Los temas de interés colectivo puestos a consideración del Comité fueron: *La responsabilidad del sector privado en la prevención y el combate contra la corrupción*, presentado por miembros de CREAM, Grupo Fairfax y el Grupo Internacional de Abogados; *Las autoridades anticorrupción*, expuesto por Francesca Recanatini, economista sénior del Sector Público y Gobierno del Banco Mundial y *La Cooperación internacional no penal en el combate contra la corrupción*, analizado por la experta titular de Brasil Camila Colares Bezerra, coordinadora general de Acuerdos y Cooperación Internacional de la Contraloría Geral da União (Contraloría General de la Unión, en español).

En lo que se refiere a los cargos de conducción, cabe destacar que para la presidencia del cuerpo fue postulado en primera instancia el experto titular de Uruguay, Dr. José P. Montero Traibel, quien declinó la candidatura por razones *personales y funcionales* y propuso a su vez para el cargo al experto titular de República Dominicana, Dr. Simón Castaño. El Comité, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.º del Reglamento, proclamó por consenso y aclamación de sus miembros, para un período de un año, al Dr. Simón Castaño, como presidente, y a la experta titular de Belice, Iran Tillet-Dominguez, como vicepresidenta.

Para finalizar, el experto de Canadá, secundado por el presidente y otros expertos, solicitaron dejar constancia en el Acta del reconocimiento del Comité de

(San Vicente y las Granadinas); Rolinne Gravenbeek, Chantal Elsenhout, Rosita Hubard, Harold Commissie, Sieglien Aviankoi, Monique Pool (Suriname); José Pedro Montero, Iván Toledo (Uruguay); Adelina González, Basilio Jáuregui, Carmen Velázquez de Visbal y Marlene da Vargem (Venezuela).

Expertos del MESICIC a la experta titular de la República Bolivariana de Venezuela y contralora general de dicho Estado, Cra. Adelina González, en atención a la información conocida en el marco de esta reunión de que concluiría sus funciones al frente de este cargo en el futuro próximo.

6.2 Participación de la jutep en la convención de las naciones unidas contra la corrupción

La CNUCC fue aprobada por la Organización de Naciones Unidas, siendo suscrita el 11 de diciembre de 2003. Uruguay la ratificó por ley n.º 18056 de 14 de noviembre de 2006.

La III Conferencia de Estados Parte celebrada en Doha en el 2009, dispuso la puesta en marcha de un Mecanismo de seguimiento e implementación que consiste en la evaluación del cumplimiento de las obligaciones contempladas en la Convención por cada uno de los países que la integran (Estados Parte). Este proceso es conducido por el Grupo de Examen de la Aplicación, organismo intergubernamental de composición abierta integrado por los Estados Parte que se reúne, por lo menos, una vez por año en Viena, Austria.

La evaluación de cada país es conducida por dos Estados Parte designados por sorteo y asistidos por la Secretaría de las Naciones Unidas, radicada en Viena. El seguimiento se inicia con la respuesta a un cuestionario por parte del país evaluado. El documento resultante recibe observaciones y comentarios de los Estados Parte analizadores, los que a su turno son examinados y respondidos por el país evaluado. A ello se agrega un encuentro entre todas las partes, preferentemente en el país evaluado (visita in situ). Con estos antecedentes los estados analizadores elaboran un informe final que es sometido a la consideración del Plenario del Grupo de Examen de la Aplicación.

Todos los países deben participar de este proceso, el cual habrá de dar origen a 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.

Durante el 2014 la delegación uruguaya fue convocada a participar en cinco reuniones de organismos de la CNUCC: dos de ellas comprendidas en el quinto período de sesiones del grupo de examen de la aplicación de esa convención y tres encuentros organizados por organismos de cooperación internacional, a saber: la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el Taller regional de la Oficina de ONU, y la II Reunión de Ministras, Ministros y Altas Autoridades de Prevención y Lucha Contra la Corrupción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) para la Droga y el Delito (ONUDD).

6.2.1 Primera reunión del quinto período de sesiones del Grupo de Examen de la Aplicación de la CNUCC

El quinto período de sesiones del Grupo de Examen de la Aplicación se llevó a cabo en Viena, Austria y se desarrolló en dos etapas. La primera se extendió del 2 al 6 de junio de 2014. La segunda se llevó a cabo del 13 al 15 de octubre del mismo año. Asistieron representantes de 134 Estados Parte.³

Los propósitos principales de las sesiones de este período fueron: a) adquirir una visión general del proceso de examen para identificar los problemas y las buenas prácticas y b) determinar las necesidades de asistencia técnica para asegurar la aplicación eficaz de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

La delegación de Uruguay fue complementada y apoyada en toda su actuación por el embajador de Uruguay en Austria, Bruno Faraone y la secretaria del Servicio Exterior, Nathalie Peter, integrantes de la Misión Permanente del país ante las Naciones Unidas.

El programa provisional del período de sesiones se preparó de conformidad con el Mecanismo de Examen recogido en la Resolución 3/1 aprobada en el tercer período de reuniones celebradas en Doha en noviembre de 2009.

El proyecto de organización de los trabajos se preparó con arreglo a la orientación impartida por el Grupo de Examen de la Aplicación, luego de una reunión con las misiones permanentes ante las Naciones Unidas.

Como primera actividad se procedió a realizar un sorteo para establecer los Estados parte que serán examinados y cuáles serán examinadores en este período de sesiones del Grupo de Examen. Se tuvo en cuenta que los Estados parte deben ser por lo menos una vez examinados y una vez examinadores, en cada período de sesiones. En este caso correspondía, además, asegurar que los Estados que

3 Afganistán, Angola, Antigua y Barbuda, Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Armenia, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bahrein, Bangladesh, Belarús, Bélgica, Benin, Estado Plurinacional de Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Brasil, Brunei Darussalam, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Canadá, Chile, China, Chipre, Comoras, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croacia, Cuba, Djibouti, Ecuador, Egipto, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estado de Palestina, Estados Unidos de América, Estonia, Etiopía, Federación de Rusia, Fiji, Filipinas, Finlandia, Francia, Gabón, Ghana, Grecia, Guatemala, Guinea, Haití, India, Indonesia, Irán (República Islámica del), Iraq, Irlanda, Islas Cook, Islas Marshall, Islas Salomón, Israel, Italia, Jordania, Kazajstán, Kenya, Kiribati, Kuwait, Lesotho, Letonia, Líbano, Liberia, Libia, Lituania, Luxemburgo, Madagascar, Malasia, Malawi, Maldivas, Malí, Malta, Marruecos, Mauricio, México, Montenegro, Myanmar, Namibia, Nauru, Nepal, Nicaragua, Níger, Nigeria, Noruega, Omán, Países Bajos, Pakistán, Palau, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Qatar, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, República de Corea, República Democrática del Congo, República Democrática Popular Lao, República Dominicana, República Unida de Tanzania, Rumania, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Serbia, Sierra Leona, Singapur, Sri Lanka, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tailandia, Timor-Leste, Togo, Turquía, Uganda, Uruguay, Vanuatu, República Bolivariana de Venezuela, Vietnam, Yemen, Zambia y Zimbabwe.

ratificaron la CNUCC después de aprobado el Mecanismo de Examen de la aplicación, participaran del examen en el cuarto o quinto período de sesiones.

A fin de dar cumplimiento a lo antes dicho, se excluyeron a los Estados que hubieran realizado dos exámenes, así como a aquellos que ya tenían asignado el papel de examinador o el de examinado. Por ese motivo, solamente se depositaron en las urnas papeletas con los nombres de los Estados de Omán, República Checa y el Estado de Palestina, es decir, los países que ratificaron la Convención después de iniciado el cuarto período de sesiones.

Realizado el sorteo, la República de Moldova y Turkemenistán fueron designados examinadores de la República Checa. Mientras que Kiribati y Arabia Saudita fueron elegidos como Estados examinadores de Omán y Omán y Antigua y Barbuda quedaron como examinadores del Estado Palestino.

La aplicación de este sistema de examen de la CNUCC muestra un número creciente de estados examinados desde la primera ronda a la actual. En efecto, el número de estados sorteados fue aumentando desde 51 en el 2010, a 77 en el 2011, hasta llegar a 105 en el 2012. En el cuarto período serán 189 Estados parte a examinar, mientras que en el quinto período alcanzarán la cifra de 207.

En lo que concierne al examen de la aplicación de la Convención, durante la primera etapa del quinto período de sesiones del CE se examinaron los informes de Panamá, Argelia, Nueva Guinea, Perú, Malasia y República Dominicana.

Posteriormente, considerando que uno de los cometidos principales de la UNODC es colaborar con los Estados Parte para identificar sus necesidades en la implementación de las disposiciones de la Convención y la forma como solucionarlas, se dedicó todo un día (miércoles 4) a establecer las bases y condiciones para solicitar y brindar asistencia técnica.

En esa sesión se procuró lograr una visión general del proceso de examen para determinar los problemas que enfrentan los países y las buenas prácticas que se han desarrollado, buscando al mismo tiempo determinar las necesidades de asistencia técnica a fin de cumplir con los requisitos de la Convención.

La mayoría de los representantes de los Estados Parte resaltaron en sus intervenciones que el hecho de recibir asistencia técnica les permitió promover la cooperación entre instituciones nacionales de sus países. Además, algunos de ellos expresaron que la asistencia permitió la elaboración de planes de acción, reformas legislativas e incluso la creación de organismos especializados en corrupción.

Al final de la sesión se concluyó que la detección y el estudio de los problemas de cada Estado Parte permite identificar las reales necesidades de asistencia técnica, lo que conlleva a promover y facilitar la prestación de esa asistencia de

una manera oportuna y eficiente. Tal apoyo, según manifestaron los participantes, debería ser fundamentalmente de tipo material, a los efectos de, por ejemplo, mejorar las posibilidades de recuperar activos, crear organismos centralizados para la administración de los bienes recuperados y mejorar la infraestructura destinada a la lucha contra la corrupción

En ese contexto, se presentó el informe de Secretaría que contiene información sistematizada sobre los aspectos que requieren en forma prioritaria la asistencia técnica. Asimismo, se detallan los pasos dados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) para apoyar la aplicación de la Convención, tanto a nivel mundial como regional o nacional.

Por último, con la finalidad de profundizar en los aspectos de la asistencia técnica de conformidad con el párrafo 44 de los Términos de Referencia, se dispuso organizar mesas redondas que tratarán las necesidades de asistencia constatadas en el examen de los Estados parte y la forma de satisfacerlas.

Llevando esta resolución a la práctica, el día miércoles 4 de junio se realizó una mesa redonda sobre las buenas prácticas y las necesidades de asistencia técnica en la que participaron representantes del Reino Unido, de la República Unida de Tanzania y de Rumania.

Luego de escuchar las intervenciones en las que se detallaron las experiencias de cada uno de esos países sobre recuperación de activos, cooperación internacional, extradición, entre otros, se produjo un intercambio de ideas de una riqueza muy especial.

Fue en esa instancia cuando algunos representantes mencionaron y describieron medidas como la adopción de planes o estrategias en la lucha contra la corrupción, las reformas legislativas referidas al decomiso del producto de la corrupción, así como las leyes y reglamentos contra el blanqueo de activos.

Un punto muy destacado por los participantes fue el que atribuye a las relaciones fluidas de los Estados con la sociedad civil en la lucha contra la corrupción y a la existencia de códigos de conducta y protocolos de actuación, buenos resultados en la lucha contra la corrupción, sobre todo cuando son varios organismos los que deben coordinar la tarea de reprimirla.

En el segundo período de sesiones (celebrado también en Viena entre el 30 de mayo y 2 de junio de 2011) Uruguay había sido sorteado para ser examinado por Argentina y Brasil. Si bien el cronograma prevé que los exámenes duren solamente dos años, el de Uruguay no finalizó como se suponía durante el transcurso del cuarto período de sesiones. A pesar de que nuestro país presentó en el plazo fijado de dos meses la respuesta a la lista amplia de verificación para la autoevaluación, no se pudo aprobar el informe final durante la 5.ª Conferencia de los Estados Parte celebrada en noviembre de 2013 en Panamá.

Por ese motivo, durante el quinto período de sesiones del grupo de revisión, el 4 de junio la delegación uruguaya mantuvo una reunión tripartita en la que participaron Argentina y Brasil como examinadores y Uruguay como examinado, siendo asistidos por la Oficial de las Naciones Unidas, Sra. Claudia Sayago. Este encuentro tuvo lugar a fin de atender un pedido de la delegación de Brasil: tener más tiempo para el estudio del Resumen Ejecutivo, pues habían cambiado los representantes que tuvo durante el 2014 y los nuevos no conocían el texto. Habiendo sido presentada y recibida en la ocasión la respuesta afirmativa de Brasil al Resumen Ejecutivo de Uruguay, el informe fue presentado para aprobación en la continuación de la 5.ª sesión del Grupo de Aplicación de la Convención, que se celebró en Viena del 13 al 17 de octubre de 2014.

El último día de reunión, la Secretaría de la UNODC presentó el informe referido a la labor realizada en su quinto período de sesiones por el Grupo de Examen de la Aplicación. Dicho informe recoge las conclusiones sobre el resultado de los análisis de los Estados partes examinados. Asimismo, analiza en forma pormenorizada las diferentes soluciones que los Estados dan a los requerimientos de la Convención recogidos en los capítulos III, *Penalización y aplicación de la ley*, y IV, *Cooperación Internacional*.

De ese informe se desprende que varios países de la región proceden a conceder o solicitar extradición de personas aunque no haya tratado bilateral, basándose en la existencia de la CNUCC. Igualmente, puede comprobarse que Uruguay es de los pocos países que tiene su Autoridad Central dentro del Poder Ejecutivo como una unidad ejecutiva dentro del Ministerio de Educación y Cultura, ya que en la gran mayoría es ejercida por los fiscales generales o confiada al Ministerio de Justicia, cuando este existe.

6.2.2 Segunda reunión del quinto período de sesiones del Grupo de Examen de la Aplicación de la CNUCC

Las sesiones de junio no fueron suficientes para culminar el tratamiento de todos los temas agendados para el quinto período. En razón de ello se decidió realizar una nueva sesión para continuar con los temas pendientes, fijándose el período del 13 al 15 de octubre. En esta instancia se designaron por sorteo a los países examinados y examinadores, se revisaron las respuestas de los Estados Parte sorteados previamente y se aprobó el informe final sobre Uruguay.

De acuerdo con lo establecido en los párrafos 14 y 19 de los Términos de Referencia del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención, se realizó un sorteo entre los Estados que ratificaron la Convención y se incorporaron recientemente al Mecanismo de Examen para establecer que Estados Parte serán examinados y cuales serán examinadores. De esta forma, Liberia fue sorteado como

examinador provisional de Djibouti, Costa de Marfil lo será de Túnez, Sudán examinará a las Camoras y República Checa junto a Micronesia son examinadores provisionales del Estado de Palestina.

En lo que se refiere al examen de las respuestas de los Estados Parte la Secretaría presentó un balance de las principales conclusiones a las que se arribó, al tratar los informes temáticos y regionales sobre la aplicación de los capítulos III y IV de la Convención.

En lo que respecta al Capítulo III, se señaló lo equilibrados que resultaron los exámenes respecto a la situación geográfica de los Estados. De este modo, se indicó que los grupos de Asia, el Pacífico, África y los de Europa Oriental, representaron casi las tres cuartas partes de los exámenes finalizados. Asimismo se puso de manifiesto algunos inconvenientes respecto de la adopción de fallos sobre los delitos de enriquecimiento ilícito, blanqueo de capitales, soborno de funcionarios públicos, etc.

En cuanto al Capítulo IV, el tema principal fue la cooperación internacional, donde los resultados de los exámenes mostraron que los Estados Parte utilizan para su instrumentación acuerdos institucionales u oficiosos, sosteniéndose en algunos casos la utilización de la Convención a falta de un tratado.

Finalmente, resultó aprobado el informe sobre Uruguay, pero, teniendo en cuenta que todos los informes aprobados deben traducirse a los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas y que hay 62 informes en espera de dichas traducciones, el documento se publicará recién en los primeros meses de 2015.

6.3 Participación de la jutep en reuniones de otros organismos internacionales

Durante el período cubierto por este informe la JUTEP fue invitada a participar en reuniones de organismos afines a la lucha contra la corrupción, a saber: un encuentro promovido por la Ministra de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción del Estado Plurinacional de Bolivia, un taller regional latinoamericano promovido por la ONUD y la II Reunión de Ministras, Ministros y Altas Autoridades de Prevención y Lucha Contra la Corrupción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

6.3.1 Reunión de miembros de CELAC

Durante la primera reunión del quinto período de sesiones del Grupo de Examen de Aplicación de la CNUCC realizada en el mes de junio de 2014, la ministra de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción del Estado Plurinacional

de Bolivia, señora Nardi Suxo, promovió la realización de una reunión fuera de programa con algunos de los representantes de la CELAC para tratar temas comunes a los países integrantes.

En esa oportunidad se conversó sobre el intercambio de experiencias en la lucha contra la corrupción y se examinaron diversos mecanismos para facilitar la recuperación de activos. Algunos asistentes plantearon la posibilidad de eliminar barreras a la extradición, sobre todo al derogar la excepción de delito político en los casos de extradición referidas al delito de corrupción. Asimismo plantearon determinar que el delito de corrupción es imprescriptible. En este punto los representantes de Uruguay comunicaron las soluciones legales y doctrinarias que desde siempre ha mantenido nuestro país respecto a los temas planteados.

También se propuso, por parte de la ministra Nardi Suxo, la promoción de la investigación científica en el área de las ciencias sociales en la región para obtener indicadores confiables sobre el fenómeno de la corrupción. Se escucharon diversas propuestas de los presentes al respecto.

6.3.2 Taller regional de la Oficina de ONU para la Droga y el Delito

En ocasión de una visita que el Representante regional de la ONUDD realizara a la sede de la JUTEP con el propósito de identificar áreas de cooperación técnica, dicha Agencia puso a disposición de Uruguay cinco cupos para participar en una actividad de capacitación sobre lavado de activos a realizarse en Asunción del Paraguay del 10 al 14 de noviembre de 2014, con apoyo de la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD) dependiente de OEA.

La actividad consistió en un curso taller de investigación simulada en el que los participantes debían resolver un caso de lavado de activos procedentes de un delito de corrupción y presentarlo ante un juez a la manera de un fiscal. Se debía actuar dentro de un proceso acusatorio y trabajar en equipos multidisciplinarios que abarcaran los diferentes segmentos de una investigación. Fue apoyada por una serie de conferencias de expertos de Brasil, Colombia y Paraguay.

La delegación uruguaya fue integrada por técnicos de la Secretaría Nacional Antilavado de Activos, la Policía Nacional, la Unidad de Análisis Financiero del Banco Central, un Fiscal Letrado Nacional y el Secretario General de la JUTEP. Concurrieron también técnicos similares de toda la región.

El resultado fue muy satisfactorio tanto para los uruguayos como para las demás delegaciones y se aspira a realizar en el futuro una actividad similar en nuestro país.

6.3.3 II Reunión de Ministras, Ministros y Altas Autoridades de Prevención y Lucha Contra la Corrupción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

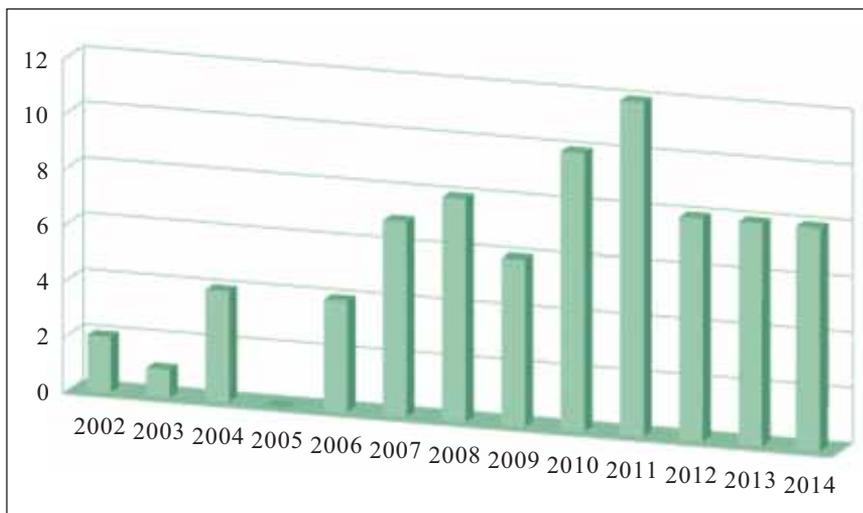
El 8 y 9 de diciembre se llevó a cabo en la ciudad de Quito, Ecuador, la Segunda Reunión Especializada de Ministros, Ministras y Altas Autoridades de Prevención y Lucha Contra la Corrupción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC).

A la JUTEP le correspondió representar a nuestro país en este ámbito y designó al Dr. Iván Toledo Villanueva, secretario general, para representarla. El Dr. Toledo presentó un documento (matriz de compromisos) que informa sobre los principales avances de Uruguay en la materia, luego de la primera reunión de 2013.

En la mañana del lunes 8 se llevó a cabo la apertura del evento por parte del secretario nacional de la Administración Pública de Ecuador, Dr. Vinicio Alvarado Espinel y autoridades de la presidencia pro t mpore de la CELAC (Costa Rica).

Se procedió a una ronda de intervenciones dando cuenta de los principales avances desde la primera reunión. Uruguay resaltó las medidas relativas al Ministerio del Interior (creación de dirección de Asuntos Internos, obligación de presentación de declaración jurada patrimonial de todos los funcionarios del organismo, incluyendo a toda la policía ejecutiva) y el agravamiento de las penas en caso de delitos de corrupción. Esta última medida no solo incluye a la policía sino a autoridades de gobierno que presentan declaración jurada patrimonial y a otros encargados de la persecución de los delitos como los miembros de la justicia.

Gráfico 4. Reuniones internacionales



También se informó respecto a las actividades de capacitación de la JUTEP a funcionarios públicos y los convenios de capacitación con organizaciones de la

sociedad civil y se resaltó la nueva ley que obliga a presentar declaración jurada a quienes dirigen empresas privadas que reciben fondos públicos.

En las siguientes sesiones se debatió la redacción de una declaración conjunta para establecer los objetivos de la región en cuanto a prevención y lucha contra la corrupción y la aspiración de colaboración para alcanzar los objetivos. También se acordó promover la investigación científica que permita obtener índices que reflejen los principales esfuerzos y avances de los Estados en la materia y constituir un grupo técnico de funcionamiento permanente para la región.

Proyectos en curso

PROYECTOS EN CURSO

7.1 Sistema de declaraciones juradas electrónicas

Durante el año 2014 entró en fase de ejecución el proyecto de instrumentación de un Sistema de gestión electrónica de las declaraciones de los funcionarios comprendidos en las normas vigentes que opten por utilizar esta modalidad, en lugar de la manual, escrita en papel y ensobrada.

El sistema informático resultante coexistirá con el tradicional y habrá de cubrir todas las etapas de la gestión de las declaraciones, como ser su ingreso, custodia y recuperación, al tiempo que deberá satisfacer todos los requerimientos legales e informáticos de seguridad y privacidad de los datos.

Adicionalmente, se vinculará con el actual sistema informático que gestiona las declaraciones registradas en forma tradicional, así como la gestión con los nexos de los organismos para las nóminas de funcionarios obligados a presentar las declaraciones juradas, con el fin de asegurar la cobertura de todas las necesidades operativas, de gestión y de manejo estadístico de la JUTEP.

7.2 Observatorio de transparencia y corrupción en Uruguay

En el último trimestre de 2014 la JUTEP, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) puso en marcha el Proyecto *Evolución de indicadores de corrupción en Uruguay en el período 2000-2014*.

Dicho Proyecto tiene como objetivo determinar la evolución de diversos indicadores de corrupción aplicados a escala nacional o departamental desde la instrumentación de la ley n.º 17060, en el 2000. Lo anima el propósito principal de realizar un estudio comparativo secuencial, que permita a las autoridades aproximarse a una correcta estimación de las dimensiones y características de la corrupción en el país.

Las actividades propuestas por el proyecto apuntan a la medición y análisis del estado actual de los diversos indicadores utilizados en estudios anteriores. A título de ejemplo se menciona: (a) el número de denuncias, procesamientos y sentencias registrados por el Poder Judicial en sus actuaciones específicas de la materia; (b) el número, tipo y monto de observaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas de la República a licitaciones públicas y abreviadas tramitadas

por organismos del Estado; (c) los resultados de encuestas de percepción sobre frecuencia y tipos de corrupción efectuadas a funcionarios públicos, usuarios de servicios y empresarios.

El propósito principal que sustenta esta actividad es el de aportar al diseño e implementación de un estudio sobre el estado actual de la corrupción en Uruguay, con miras a determinar la evolución del fenómeno en el tiempo y a establecer la línea de base de futuras mediciones periódicas, en el marco de la conformación de un Observatorio de Transparencia y Ética Pública

7.3 Evaluación de la política de prevención de la corrupción

Transcurridos ya 15 años de funcionamiento de la Junta de Transparencia y Ética Pública sus integrantes han considerado conveniente efectuar una evaluación de la política de prevención de la corrupción delineada por la ley n.º 17060 y un análisis de las fortalezas y debilidades de la Junta. El propósito fundamental de esta actividad, planificada para abril de 2015, será el de presentar conclusiones y recomendaciones a las autoridades competentes a fin de mejorar la calidad y pertinencia de la política pública instrumentada.

A esos efectos se han identificado los seis objetivos específicos que se anotan a continuación:

1. Analizar la ubicación institucional y grados de independencia técnica del órgano de control.
2. Examinar las funciones periciales, de asesoramiento y control asignadas a la JUTEP.
3. Estimar los aportes del sistema de declaraciones juradas y sus contribuciones a la prevención.
4. Evaluar el programa de capacitación y sus posibles efectos sobre el desempeño de los funcionarios.
5. Estudiar los efectos de la participación en las convenciones internacionales contra la corrupción.
6. Releva la ubicación institucional, cometidos y funciones de otros órganos similares de la región.

Para alcanzarlos se concibió un seminario taller que ha sido denominado *Situación y perspectivas de la prevención de la corrupción en Uruguay* que está siendo preparado con la siguiente metodología:

- Elaboración, por especialistas, de documentos de trabajo sobre cada objetivo específico (julio-diciembre 2014).
- Revisión y comentarios de los documentos de trabajo por parte del Comité Asesor (agosto, setiembre, noviembre 2014).
- Discusión de documentos y comentarios en grupos de trabajo de composición acotada, elaboración de relatorías (Seminario/Taller abril 2015).
- Análisis de relatorías y formulación de conclusiones y recomendaciones generales en sesión plenaria (Seminario/Taller abril 2015).
- Sistematización de información y propuestas (mayo 2015).

Los especialistas designados, Natalia Acosta Casco, Rodolfo Becerra Barreiro, Fernando Gómez Pereyra, Ximena Pinto Nerón, Jorge Rodríguez Pereira y María José Oviedo Peláez, han producido los documentos que se presentan en los anexos 1 a 6. Estos documentos, examinados por un Comité Asesor integrado por los doctores Carlos Balsa, Carlos Delpiazzo y Adolfo Pérez Piera (quien lo preside) serán distribuidos en marzo de 2015 a los participantes del Seminario/Taller.

Anexos

ANEXO 1

UBICACIÓN INSTITUCIONAL Y GRADOS DE INDEPENDENCIA TÉCNICA DEL ÓRGANO DE CONTROL DE LA CORRUPCIÓN

Dr. Rodolfo Becerra Barreiro¹

SUMARIO

1. Reseña histórica de la creación de la JUTEF: situación institucional
2. Naturaleza jurídica
3. Cometidos y competencias
4. Proyección

1. RESEÑA HISTÓRICA DE LA CREACIÓN DE LA JUTEF: SITUACIÓN INSTITUCIONAL

Antecedentes históricos

Aprobada la Convención Interamericana contra la Corrupción en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996, Uruguay la ratifica por ley n.º 17008 de 25 de setiembre de 1998. Es a partir de ese momento que comienza a diseñar la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado, la que finalmente sale a la vida jurídica con la ley n.º 17060 de 23 de diciembre de 1998.

Hoy día ha cambiado su nombre por Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEF).²

El proyecto originario estructuraba la llamada Comisión Nacional de Transparencia Pública, como un órgano independiente y con autonomía técnica, con base en la ley francesa de 1993 y con fines específicos de prevención de la corrupción

-
- 1 Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, docente de la Facultad de Derecho en derecho y relaciones laborales, de la Facultad de Ingeniería y Asesor Letrado de la jutef.
 - 2 El artículo 302 de la ley n.º 18362 de 15 de octubre de 2008 dispuso en su primer inciso: La Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado, creada por disposición del artículo 4.º de la ley n.º 17060 de 23 de diciembre de 1998, pasará a denominarse Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEF).

pública.³ No tenía poderes de instrucción, persecución ni sanción ya que corresponden a la función jurisdiccional, por tanto, se ajustaba a los principios constitucionales pues no tenía funciones concurrentes con las del Poder Judicial. Según Malet, el peligro era darle poderes jurisdiccionales y su probable intromisión en las funciones de jueces y fiscales.

Una agencia, además, rara vez y por su propia naturaleza detecta actos de corrupción. Debe ser un sistema independiente, transversal y con la suficiente independencia del gobierno y de partido, inclusive con el control o la participación de la sociedad civil en un claro concepto de gobernanza, de control ciudadano.⁴

La Comisión se transformó en Junta, lo que no fue un cambio meramente nominativo, sino que se transformó en un organismo *ab initio*, de recopilación e interpretación de prueba.⁵

Su antecedente inmediato radica en la ley n.º 14095⁶ CEYPRIDE, donde *se sintió la necesidad de apoyar —y hasta sustituir— la labor investigadora de los jueces en asuntos de particular extensión y complejidad.*⁷ Se sostuvo que debía tener el apoyo previo y de consulta del Ministerio Público y Fiscal. Su nombre deriva del triopericial, nomenclatura que finalmente se adoptó; prevaleció *Junta en Materia Económico Financiera del Estado*, lo que limita expresamente su ámbito de actuación.

Se integra por:

[...] tres miembros, quienes durarán cinco años en sus funciones a partir de su designación por el Presidente de la República, actuando con el Consejo de Ministros, con venia de la Cámara de Senadores otorgada siempre por tres quintos de votos del total de componentes, entre personas de reconocida experiencia y solvencia profesional y mora⁸ [los que] 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 de Ministros, podrá destituir por resolución fundada a los miembros de la Junta con venia de la Cámara de Senadores otorgada por la misma mayoría exigida para su designación. Si la Cámara de Senadores no se expidiera

3 Mariana Malet, 1999: *La corrupción en la administración pública: aproximación a la ley n.º 17060, normas referidas al uso indebido del poder público*. Montevideo: Carlos Álvarez.

4 La referencia al término *gobernanza* lo es en la acepción latina de participación de las personas interesadas y no en el sentido inglés de buen gobierno.

5 Malet, ob. cit.

6 Tipificaba delitos económicos y fue derogada por la ley n.º 17.060.

7 Ver Malet, nota al pie n.º 31.

8 Artículo 4, inciso 1 de la ley n.º 17060.

9 Ello fue dispuesto por el artículo 11 de la ley n.º 17904 de 14 de octubre de 2005.

en el término de sesenta días, el Poder Ejecutivo podrá hacer efectiva la destitución.

Posteriormente se estableció que no podrían ser designados para un período inmediato, de esta forma se preserva la rotación como herramienta de la transparencia.¹⁰

Respecto de su ubicación se manejaron tres propuestas: ubicarla en la órbita del Tribunal de Cuentas; en el ámbito del Poder Judicial y en el Poder Ejecutivo.¹¹

La ubicación en el Tribunal de Cuentas contaba a favor con que el art. 210 de la Constitución prevé la posibilidad de atribuirle otras funciones no especificadas a texto expreso en la Carta, los miembros se nombrarían y cesarían con el Tribunal, pero como Junta. La actuación de la Junta bajo el Tribunal de Cuentas estaría respaldada por la función principal de ese organismo, que es la de fiscalizar a la administración pública y facilitaría su accionar el contar con especialistas en materia contable.

A esta propuesta se le criticaba que si bien la Constitución permite que se le incorporen nuevas funciones al TCN, que se le incorporarían a través de la Junta, irían en detrimento de las propias. Se argumentó el recargo de tareas al menos potencial y la celeridad que exige este tipo de pronunciamientos. Se indicó que podría haber influencias políticas o gremiales por la expectativa popular de las denuncias que pudiera analizar la Junta. También se la cuestionó por la dificultad de formar cuadros en la organización del TCN especializados y ajenos a las disciplinas que maneja habitualmente, dado el papel decisorio que los dictámenes pudieran tener en la actuación de la justicia.

Se criticó a nivel parlamentario que se creaba una Junta dependiente del TCN, que asesora al Poder Judicial y a la vez asesora al Poder Ejecutivo por intermedio del Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación y además puede dirigirse directamente al Presidente de la República.¹²

También se analizó ubicarla en el ámbito del Poder Judicial, con designación por la Suprema Corte de Justicia. Dependería entonces del Poder Judicial y acarrearía las dificultades que el ITF ya tiene en su carácter de perito para cumplir con los encargos de la justicia. Si se ubicaba en los cuadros del Poder Judicial ya no cabría el asesoramiento jurídico permanente del Fiscal de Corte. Se favorecía cierta judicialización de la política y se otorgarían nuevos poderes a los jueces.¹³

.....
10 El artículo 222 de la ley n.º 18172 de 31 de agosto de 2007 estableció: *Los integrantes de la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado continuarán en el ejercicio del cargo hasta la toma de posesión de los nuevos miembros que los sustituyan, no pudiendo ser designados para un período inmediato.*

11 Malet, ob. cit.

12 Pablo Millor, citado por Malet.

13 Malet lo llama la politización del Poder Judicial.

Se observó también la superposición de funciones con los fiscales en lo penal, los técnicos del ITF, así como con otras diligencias que pudiera disponer el juez en la indagatoria antes de resolver o dar vista al fiscal.

Respecto a la ubicación de la Junta en la órbita del Poder Ejecutivo, se fundó esta ubicación en el asesoramiento jurídico permanente y previo para el Ministerio Público, como apoyo adicional. Se le objetó pronto que podría haber dependencia política o tinte político en su accionar, la cercanía al Poder Ejecutivo, su dependencia, no le permitiría analizar su conducta, máxime que es el propio Presidente y cabeza del Ejecutivo que nombra los miembros de la Junta. Las denuncias en tiempos electorales era uno de los temores. El contra argumento fue que no habría inhibiciones de hacer denuncias contra miembros del Poder Ejecutivo, los fiscales y jueces y que son plenamente independientes en su accionar no debiendo pensarse en presiones. Serían propuestos por el Ejecutivo y nombrados por mayoría especial en el senado.

Otras opciones pueden ser en el ámbito del Poder Legislativo, en una adscripción similar a la del Institución Nacional de Derechos Humanos y a la Defensoría del Pueblo, sin dependencia jerárquica del Poder por el que se vincula al Estado.¹⁴

Esta adscripción tiene la ventaja de la lejanía con el Poder Ejecutivo y estaría dentro de las funciones naturales del Poder Legislativo, que además de la función legislativa tiene el deber de control del Ejecutivo. Mantiene contacto más directo con la representación más plural de la voluntad popular, sin embargo, no es dable ninguna dependencia de ninguno de los tres poderes.

Otra opción podría ser la de un ente autónomo, en el 2012 la JUTEP presentó a consideración del Poder Ejecutivo un proyecto de ley con esta iniciativa, donde proyectaba el Instituto Nacional de Transparencia y Ética Pública (INTEP).¹⁵

14 Creado por ley n.º 18446 de 24 de diciembre de 2008. El artículo 1.º establece: *(Creación). Créase la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, como una institución del Poder Legislativo, la que tendrá por cometido, en el ámbito de competencias definido por esta ley, la defensa, promoción y protección en toda su extensión, de los derechos humanos reconocidos por la Constitución de la República (Constitución Vigente) y el Derecho Internacional. Artículo .2º. (Autonomía). La INDDHH no se hallará sujeta a jerarquía y tendrá un funcionamiento autónomo no pudiendo recibir instrucciones ni órdenes de ninguna autoridad.*

15 Artículo 8. Créase el Instituto Nacional de Transparencia y Ética Pública (INTEP), Ente Autónomo con personería jurídica, como Órgano de Control Superior conforme a lo establecido en el Art. III, numeral 9 de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, ratificada por ley n.º 17008 de 25 de setiembre de 1998, y artículo 334 de la ley n.º 17296 de 21 de febrero de 2001. El INTEP sustituirá a la actual Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP), Unidad Ejecutora 022, Programa 262, del Inciso 11, Ministerio de Educación y Cultura. Tendrá las facultades establecidas en las leyes n.º 17060 de 23 de diciembre de 1998, n.º 18362 de 15 de octubre de 2008, n.º 18046 de 24 de octubre de 2006, n.º 17556 de 19 de setiembre de 2002, y domicilio legal en la ciudad de Montevideo. Su misión será promover la transparencia de la gestión pública, contribuir a la prevención de la corrupción, desarrollar actividades de difusión y capacitación en el ámbito de su competencia, atender las obligaciones derivadas de las convenciones internacionales suscritas por el país y relacionarse con organizaciones representativas de la sociedad civil de lucha contra la corrupción.

Esta ubicación tendría la ventaja de la no dependencia de ningún poder del Estado y además la de poder formular su propio presupuesto. Sería una de las que mejor se adaptaría al control transversal del Estado lejos del control vertical que otorga la jerarquía natural a la que está sometido el funcionamiento orgánico estatal.

La independencia es una de las garantías del accionar, la que se debe verificar no solo en la ubicación institucional, sino además en los medios técnicos y materiales necesarios y adecuados a la función que debe cumplirse, o dicho de otra manera, debe además de estar en la letra de la norma, verificarse en la realidad, plasmarse en ella, en el accionar y en el resultado de la gestión, entendido como el control de los patrimonios de las personas que cumplen función pública y el respeto al debido proceso de las personas administradas, los obligados.

2. NATURALEZA JURÍDICA¹⁶

La Junta de Transparencia y Ética Pública¹⁷ fue creada por la ley n.º 17060 de 23 de diciembre de 1998, tiene por finalidades principales propiciar políticas públicas, normativas y acciones que fortalezcan la transparencia en la gestión del Estado, 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 otros obligados legalmente¹⁸ a su presentación, difundir los principios de la ética pública y la normativa anticorrupción y atender los compromisos internacionales asumidos por el país en las convenciones y convenios vinculados a la materia¹⁹, entre otros.

Es un órgano público²⁰ del Estado²¹, con independencia técnica en el ejercicio de sus funciones, que actúa en el ámbito del Poder Ejecutivo, vinculándose con este a través del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

- 16 Hablar de naturaleza jurídica es hacer referencia a las características que particularizan un órgano y lo distinguen del resto del universo jurídico o lo insertan en una categoría jurídica.
- 17 La denominación Junta de Transparencia y Ética Pública fue adoptada en el primer inciso del artículo 302 de la ley n.º 18362 de 6 de octubre de 2008: *La Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado, creada por disposición del artículo 4.º de la ley n.º 17060 del 23 de diciembre de 1998, pasará a denominarse Junta de Transparencia y Ética Pública.*
- 18 Preferimos la expresión obligados ya que la obligación abarca a las sociedades anónimas, creadas o adquiridas por el Estado y otras que se creen a partir de estas según lo editado por la ley, dado lo establecido por el artículo 1.º de la ley n.º 19208 de 18 de abril de 2014. Hay un corrimiento de la ley n.º 17060 la que se fundó en el control de los funcionario públicos hacia la actividad privada donde participa el Estado, la que debería hacerse extensiva también a todas las actividades donde el Estado brinda exoneraciones tributarias y, por ende, es dable que controle además de las instituciones a los responsables de estas por tratarse de dineros públicos de los que se priva de recaudar.
- 19 Uruguay suscribió en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996, la Convención Interamericana contra la Corrupción (CIC), y la ratificó internamente mediante la ley n.º 17008 de 25 de setiembre de 1998.
- 20 Artículo 1.º del decreto n.º 354/999 de 12 de noviembre de 1999.
- 21 Artículo 4.º del decreto n.º 354/999.

Su creación, respaldada por todos los sectores partidarios, se insertó en el marco de la emergencia a nivel nacional e internacional del fenómeno de la corrupción como uno de los temas centrales del debate político, se admite que afecta a países y gobiernos de diferentes características y signos.²² Al mismo tiempo, se apoya en que la falta de transparencia y la corrupción tienen impactos directos sobre la estabilidad democrática, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible, entrañando, en general, la violación de los derechos humanos, al significar pérdida del producto.

En el plano internacional, se han celebrado importantes tratados y convenciones a nivel de organismos regionales y de la Organización de Naciones Unidas, comprometiendo a los Estados Parte a asumir compromisos de lucha contra las prácticas corruptas, a implementar mecanismos conducentes a prevenirlas y reprimirlas y a desarrollar instrumentos de cooperación internacional, en la medida en que este fenómeno abarca, en un mundo crecientemente globalizado, dimensiones que trascienden los Estados y que obligan a confrontarlo en forma concertada.

El fenómeno de la globalización hace que nadie esté exento del flagelo de la corrupción, para el que no existe vacuna y que muta permanentemente para eludir los controles que se le plantean. Hoy día hay personas y empresas mucho más poderosas que muchos estados y ello lleva a la vulnerabilidad de las naciones como tales.

El combate a través de convenciones creadas por Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, es una de las formas, donde los países pueden afinar sus mecanismos y compartir experiencias, así como mejorar las de otros.

Uruguay es partícipe de varios de esos tratados y dando cumplimiento a compromisos derivados de ellos ha sancionado normativa específica sobre el tema que, integrada en los fundamentos democráticos del Estado de Derecho y los principios constitucionales y legales de nuestro ordenamiento jurídico, constituye un sustento jurídico todavía incompleto pero apto ya para ordenar una serie de acciones en defensa de la primacía de los postulados éticos en la actuación de los entes y los agentes públicos.

En el derecho positivo interno la ley n.º 17060 ha procurado jerarquizar a la Junta, creándola como un cuerpo u órgano y no como una dependencia integrada a otra estructura, otorgándole independencia técnica para el ejercicio de sus funciones, procurando así preservarla de eventuales influencias políticas o burocráticas, que desnaturalicen el importante cometido asignado de actuar con objetividad en el contralor del funcionamiento de la Administración Pública en su conjunto.

.....
22 El artículo 3 de la ley n.º 17060 define la corrupción como el uso indebido del poder o de la función pública para obtener un provecho económico para sí o para otro, se haya consumado o no un daño al Estado.

El reconocimiento de la independencia técnica resulta una nota de identidad fundamental, ya que si la Junta, en lo que respecta al ejercicio de sus cometidos, estuviese sujeta a otras jerarquías administrativas, se estaría desnaturalizando el cumplimiento de su función primordial de velar, en lo que le corresponde, por la transparencia de la gestión pública.

Finalmente, dicha jerarquía también se expresa en la forma de designación de sus tres miembros, elegidos por el Presidente de la República actuando con el Consejo de Ministros y con venia del Senado, por tres quintos de votos de sus componentes [...] *entre personas de reconocida experiencia y solvencia profesional y moral* [...].²³ La destitución de estos solo se podrá realizar por resolución fundada, con venia del Senado que cuente con la misma mayoría requerida para su designación, lo que refrenda que no se trata de meros cargos de confianza del Poder Ejecutivo, sino del Gobierno en su conjunto.

3. COMETIDOS Y COMPETENCIAS

De acuerdo con lo establecido por la ley n.º 17060 y el cuerpo de normas complementarias generado desde su puesta en vigencia, la JUTEP tiene un conjunto de cometidos que pueden ser sintetizados como sigue:

a) *Asesorar²⁴ a la justicia penal y al Ministerio Público en los delitos contra la Administración y la hacienda pública²⁵*

En estas circunstancias, la Junta actúa como perito auxiliar de la justicia en los casos en que se están investigando hechos con relevancia jurídico penal en los que se presume hayan participado funcionarios públicos, y se haya vulnerado la Administración Pública, o bien la economía y la hacienda pública. Su actuación debe ser requerida por el juzgado con competencia en materia penal que esté participando en la investigación, sea por resolución judicial o a pedido del Ministerio Público y Fiscal que es el titular de la acción penal y en estos casos, siempre es pública.

b) *Asesorar a los organismos públicos en la aplicación de las Normas de Conducta en la Función Pública²⁶*

Este asesoramiento puede ser solicitado por los organismos integrantes de la Administración Pública cuando existieren dudas respecto del alcance de los

.....
23 Numeral 1, art. 4, ley n.º 17060.

24 La ley n.º 17060 remite al Código General del Proceso cuando refiere a la función pericial la que se ha de regular por lo dispuesto en los artículos 177 a 184.5 CGP en la redacción otorgada por la ley n.º 19090.

25 Según lo dispone el inc. 2.º del artículo 4 de la ley n.º 17060. Se trata de delitos contra la economía y la hacienda públicas.

26 Establecidas por el decreto n.º 30/003 de 23 de enero de 2003.

preceptos del decreto referido. Asimismo, procede emitir el pronunciamiento de la Junta cuando fuere solicitado por los jefes de los órganos administrativos en ocasión del ejercicio de la potestad disciplinaria.²⁷

c) *Asumir la gestión y contralor del Registro de Declaraciones Juradas de Bienes e Ingresos*²⁸

Existen alrededor de 45.000 funcionarios²⁹ obligados a presentar declaraciones juradas de bienes e ingresos, habiendo unas 93.500 declaraciones bajo custodia en la Junta.³⁰ Las declaraciones juradas del Presidente y Vicepresidente de la República son abiertas y publicadas en el Diario Oficial y el sitio web de la Junta.

Las declaraciones de los otros funcionarios públicos son reservadas, sin perjuicio de las causales de apertura previstas legalmente entre las que se encuentran: 1) el pedido del mismo interesado; 2) la resolución fundada de la Justicia Penal; 3) la actuación de oficio de la propia Junta³¹ y 4) la solicitud fundada de una Comisión Investigadora Parlamentaria. La declaración inicial al ingresar a un cargo público, debe presentarse 30 días después de transcurridos los primeros 60 de la asunción o toma de posesión del cargo, y las siguientes cada dos años, sin perjuicio de la obligación de presentar la declaración por cese, cualquiera sea el momento en que se produzca éste y dentro de los 30 días siguientes. La omisión en la presentación de la declaración jurada se considera falta grave en el ejercicio de la función pública y puede implicar una retención del 50 % de los haberes del funcionario omiso.

27 El art. 44 del decreto n.º 30/003 de 23 de enero de 2003 establece: *(Consultas) En el ejercicio de la potestad disciplinaria, los organismos cuyos funcionarios se encuentran alcanzados por este decreto podrán recabar la opinión de la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado, en cuyo caso para apartarse del dictamen que ésta emita, deberá procederse en forma fundada.*

Los jefes de dependencias públicas, previo al dictado de las pertinentes decisiones administrativas, podrán dirigir directamente a la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado los pedidos de asesoramiento y aclaraciones relativos a la aplicación del presente decreto que estimen necesarios, adjuntando informe de la asesoría jurídica de su respectivo ámbito orgánico (arts. III num. 9 de la Convención Interamericana de la Lucha contra la Corrupción, 4.º de la ley n.º 17060 y 11 literal I del decreto n.º 354/999).

28 Impuesto por los artículos 10 y 11 de la ley n.º 17060 del 23 de diciembre de 1998.

29 El concepto de funcionario público es el que establece el artículo 175 del Código Penal: *A los efectos de este Código, se reputan funcionarios a todos los que ejercen un cargo o desempeñan una función retribuida o gratuita, permanente o temporaria, de carácter legislativo, administrativo o judicial, en el Estado, en el Municipio o en cualquier ente público.*

30 Datos a diciembre de 2014. Disponible en: www.jutep.gub.uy.

31 Este mecanismo no ha sido utilizado, debido al celo del debido proceso y que las declaraciones juradas de bienes y servicios son secretas. En la actualidad se pueden presentar electrónicamente, cuestión no instaurada aún en la práctica aunque considerada en el derecho positivo según lo dispuesto en el artículo 1.º de la ley n.º 19177 de 20 de diciembre de 2013. Ello ha de permitir el control anónimo de los patrimonios de los obligados.

También posee funciones de verificación de los obligados a presentar declaración jurada de bienes e ingresos. La establecida en el decreto n.º 338/010 de 12 de noviembre de 2010.³²

d) Recepcionar las denuncias que por corrupción se presenten formalmente, debiendo remitirlas a la Fiscalía de Corte y a la Procuraduría General de la Nación sin más trámite

Este cometido está dispuesto en la ley n.º 17060 y en el decreto n.º 30/003.³³

e) Ser el Órgano de Control Superior de la Corrupción para Uruguay

Así lo dispuso el art. 334 de la ley n.º 17296 de 16 de febrero de 2001 que establece:

A fin de llevar adelante el programa establecido en el artículo 333 de la presente ley, lo dispuesto por el numeral 9) del artículo III de la Convención Interamericana de la Lucha contra la Corrupción ratificada por la ley n.º 17008, de 25 de setiembre de 1998, y lo estipulado en el artículo 4.º de la ley n.º 17060, de 23 de diciembre de 1998, que estableció: créase la unidad ejecutora 022 Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado, en el Inciso 11 Ministerio de Educación y Cultura [...].

f) Ejercer el contralor de contrataciones estatales y licitaciones

Dicho cometido se señala en el artículo 5.º del decreto n.º 393/004:

La Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado tendrá como cometido verificar la difusión que deben realizar todos los organismos públicos de sus adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios.

A tales efectos contará con la información proveniente del Sistema de Compras y Contrataciones Estatales, aquella derivada de las publicaciones realizadas en el sitio web www.comprasestatales.gub.uy y todo otro medio de publicidad, sin perjuicio de la que solicitare a los organismos de control.

32 Artículo 1.º. En el marco de la atribución otorgada por el último literal del art. 11 de la ley n.º 17060, en la redacción dada por el art. 299 de la ley n.º 18362 de 6 de octubre de 2008, la Junta de Transparencia y Ética Pública se encuentra facultada para proceder, cuando lo entienda pertinente, a verificar a través de personal propio o contratado, la corrección de las nóminas de funcionarios obligados a presentar declaración jurada de bienes e ingresos según lo dispuesto por los artículos 10 y 11 de la ley n.º 17060, remitidas a la Junta por los organismos relacionados en el artículo 1.º de dicha ley. Artículo 2.º. La Junta podrá constituirse, a través de sus funcionarios o de personal contratado, en los organismos referidos, los que deberán poner a su disposición la documentación e información que se le requiera para poder determinar la pertinencia de las listas referidas. Artículo 3.º. La Junta, previamente, deberá notificar su decisión al organismo que corresponda, el que deberá recibir el personal de aquélla dentro de los 15 días hábiles siguientes de recibida la notificación. Artículo 4.º. Al finalizar las actuaciones, la Junta informará al organismo inspeccionado de sus resultancias, indicando las correcciones que correspondan. Este dispondrá de 15 días hábiles para realizarlas y acreditarlas ante aquélla.

33 Así está dispuesto en el art. 3.º de la ley n.º 17060 y por el artículo 10 del decreto n.º 30/003 de 23 de enero de 2003 para la recepción de denuncias. Pero según lo establecido por el 4 del decreto n.º 354/999 de 12 de noviembre de 1999 deberá enviar la denuncia recibida a la Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación sin más trámite.

La Junta Asesora quedará facultada para dar a publicidad los listados de los Organismos omisos en cumplir con dicha obligación, transcurridos ciento ochenta días de vencido el ejercicio, sin perjuicio de informar dicha circunstancia a los respectivos jerarcas u órganos de control.

- g) *Investigar las acciones establecidas en los artículos 50 y 51 de la ley n.º 18834 de 25 de octubre de 2011*

Artículo 51. La Presidencia de la Asamblea General o de la Junta Departamental, en su caso, al recibir estas observaciones caratuladas de urgente consideración, referidas en el artículo 476 de la ley n.º 17296, de 21 de febrero de 2001, en la redacción dada por el artículo 50 de la presente ley, podrá solicitar a la Junta de Transparencia y Ética Pública asesoramiento especializado sobre las mismas, actuando para ello con las más amplias facultades de auditoría e investigación, como auxiliar pericial del órgano legislativo, con autonomía técnica. En tal caso, la Junta deberá emitir un dictamen técnico en un plazo máximo de cuarenta días hábiles, salvo solicitud expresa de prórroga. El informe será remitido a la Asamblea General para su consideración y, de corresponder, al Poder Judicial. El Poder Ejecutivo deberá otorgar a la Junta de Transparencia y Ética Pública los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el cabal cumplimiento de este cometido.

- h) *Promover normativas, programas y actividades de capacitación y difusión que fortalezcan la transparencia en la gestión pública*

A partir del convencimiento sobre las bondades de la educación como herramienta de lucha contra la corrupción, se ha cometido a la Junta la implementación de módulos de capacitación en cursos sobre Ética Pública y Corrupción diseñados para colaborar en la formación de servidores públicos junto a la Oficina Nacional del Servicio Civil, dependiente de la Presidencia de la República. Adicionalmente la JUTEP, con el apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lleva a cabo desde el 2010, a escala nacional, un programa de capacitación de funcionarios públicos en ética de la función pública y normativa anticorrupción. También se han celebrado convenios para el dictado de cursos y de uso de la plataforma de Aduanas para la transmisión de cursos.

- i) *Brindar asesoramiento especializado a la Asamblea General o a las Juntas Departamentales en observaciones elevadas por el Tribunal de Cuentas con el carácter de urgente consideración³⁴*

En esos casos el presidente de la Asamblea General o el presidente de la Junta Departamental pueden remitir el expediente a la JUTEP para que realice un asesoramiento especializado y, a esos efectos, la norma legal le confiere amplias

34 De acuerdo con los artículos 50 y 51 de la ley n.º 1834 del 4 de noviembre de 2011.

facultades de auditoría y de investigación para su actuación como auxiliar pericial de la Asamblea General o de la Junta Departamental en su caso.

4. PROYECCIÓN

En tanto se pone énfasis en la reforma del Estado como objetivo prioritario para sustentar sólidamente los cambios que el país está llevando adelante, la afirmación de la supremacía del interés general sobre los intereses particulares en la gestión pública y de la necesidad de disponer de mecanismos preventivos y represivos que fortalezcan el funcionamiento ético de la estructura estatal no pueden estar ausentes.

Un compromiso de esta envergadura es responsabilidad prioritaria, pero no exclusiva, del Gobierno. La sociedad civil en general y las organizaciones sociales en particular, tienen un rol intransferible a cumplir que debe ser jerarquizado y promovido desde los propios ámbitos gubernamentales.

En este sentido el aprovechamiento de las tecnologías de la información permitiría respecto a las declaraciones juradas electrónicas, controlarlas en forma estadística y anónima.

De surgir variaciones patrimoniales importantes, el sistema podría informarlo y dar fundamento al acto de apertura de oficio no utilizado por la Junta al presente y desde su fundación.

Ese acto de apertura debería hacerse en presencia del obligado y con el fin de que tome vista y establezca los porqués de la variación. Justificado el hecho se archivará el expediente (herencia, aumento de riqueza justificado, entre otros). De no ser así la Junta debería pasar sin más trámite el expediente al Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación para su trámite jurisdiccional.³⁵

Los plazos actuales no se condicen con las declaraciones de tributos requeridas por el Estado. Se toma la fecha de cómputo relacionada a la asunción en el cargo, por así establecerlo la normativa vigente.

En el derecho comparado se presentan un tiempo después de la presentación de las declaraciones de impuestos generales —por ejemplo dos meses luego de la declaración de IVA, IRPF y FONASA, y se presenta una actualización patrimonial al año si hubiera cambios.

Actualmente se ha habilitado a la JUTEP a recabar las declaraciones juradas de bienes e ingresos en soporte informático, haciendo uso de las TIC.³⁶

.....

35 Esto llevaría además al doble efecto deseado de sentimiento de control en los obligados y de no permitir la posibilidad de realización de delitos en forma impune como máxima de combate a la corrupción, que el agente no vislumbre la posibilidad de delinquir sin ser detectado.

36 Ello fue establecido en la ley n° 19177 de 18 de diciembre de 2013 pero en forma optativa, los funcionarios pueden decidir seguir presentando la declaración en formato papel.

ANEXO 2

CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES PERICIALES, DE ASESORAMIENTO Y DE CONTROL, ASIGNADAS A LA JUTEP

Dr. Jorge Rodríguez Pereira¹

[...] 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.

Dr. Javier Miranda

SUMARIO

1. Introducción
 2. Relación de normas
 3. El asesoramiento a juzgados penales
 4. El asesoramiento a organismos públicos
 5. El control de la publicidad en compras estatales
 6. La posición institucional de la jutep
 7. Conclusiones
 8. Recomendaciones
- Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

A partir de los compromisos internacionales asumidos por nuestro país una vez ratificada la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), en cumplimiento a su artículo III numeral 9, se volvió necesario —para enfrentar la corrupción y el fraude administrativos— contar con un órgano de control superior

1 Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Subdirector del Departamento Jurídico del Tribunal de Cuentas.

para prevenir y combatir esos flagelos, cuyas consecuencias nefastas para las economías mundiales los volvió agenda obligada para cualquier Estado.

La entonces Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado, creada por la ley n.º 17060 de 23/12/98, pasó a asumir esas competencias, ratificadas luego por el art. 334 de la ley n.º 17296 de 21/2/01. En su actual denominación, otorgada por ley n.º 18362 de 6/10/08, la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) se constituye en un órgano que goza de independencia técnica para desplegar los cometidos asignados por el legislador nacional, orientados a prevenir y combatir aquellas patologías.

La articulación de herramientas que favorezcan la transparencia del administrador en la gestión de la hacienda pública es apenas un fin general de la Junta, dentro del cual se pueden distinguir cometidos específicos de prevención, detección y erradicación de las conductas deshonestas de los servidores públicos.

El análisis de estos cometidos y, especialmente dentro de ellos, los vinculados a la actuación pericial y de asesoramiento ponen de manifiesto una serie de aspectos teóricos y prácticos que se pretende tratar en este trabajo. Desde la posición institucional actual de la JUTEP pasando por las herramientas que el legislador pone a su alcance para cumplir sus fines, así como la percepción de los operadores sobre el sistema, se van delineando una serie de aspectos que hacen a la actuación de este órgano, a su eficacia y a su mejora.

Seguramente el papel de perito auxiliar del juez penal y el asesoramiento a los organismos públicos en materias de su competencia, son dos de los más importantes cometidos de la JUTEP: es a través de estos donde su actuación es más conocida públicamente, dada la trascendencia que la prensa ha otorgado muchas veces a sus dictámenes, en especial frente a casos sensibles a la opinión del ciudadano común, donde la responsabilidad administrativa funcional fue cuestionada.

No menos importante resulta el control de la publicidad de las compras estatales: el área de contratación administrativa es, sin lugar a dudas, una de las comúnmente denominadas *banderas rojas* para cualquier auditor público. Es allí donde los conflictos de interés, las incompatibilidades y prohibiciones se detectan más a menudo y donde apartarse de los procedimientos competitivos mediante la violación del principio de concurrencia, puede determinar un ambiente favorable para la aparición de actividades corruptas.

Ciertamente no se trata de enfrentar estas patologías funcionales a cualquier costo, sino de la correcta valoración y del uso responsable de las herramientas jurídicas que el ordenamiento vigente pone a nuestro alcance. Pero una vez que tenemos claro este extremo, es esencial que todos los operadores conozcan y adecuen su actuación a esas previsiones, que se superen barreras culturales y falsos

prejuicios, en búsqueda transparente de perfeccionar el sistema para volverlo más eficiente y eficaz, acorde a los fines para los que fue creado.

2. RELACIÓN DE NORMAS

Previo al desarrollo del tema, es conveniente ubicar al lector en el contexto normativo vinculado a los cometidos que se analizarán.

Y el punto de partida no es otro que la Convención Interamericana celebrada en Caracas el 29 de marzo de 1996, punto de partida para la toma de conciencia de los Estados americanos sobre el verdadero alcance y las consecuencias nefastas de la corrupción administrativa sobre las economías en general, sin distinción del tipo de gobierno que las administre.

Desde su artículo III numeral 9, ya citado, la CICC expresa que los Estados que ratifiquen dicho instrumento, deberán disponer la creación —dentro de sus propios ordenamientos jurídicos— de órganos de control superior *con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas*. Ese mismo artículo, en su numeral 1.º, establece la obligación del Estado Parte de disponer medidas, dentro de sus propios sistemas de normas, destinadas a crear, mantener y fortalecer normas de conducta.

Consecuencia inmediata de la ratificación de esta Convención (que se concretó para nuestro país por ley n.º 17008 de 25/9/98), fue el dictado de la ley n.º 17060 de 23 de diciembre de 1998, cuyo artículo 4.º creó la entonces denominada Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado, hoy JUTEP. Los numerales 1.º y 2.º de ese artículo determinan las funciones periciales que cumple la Junta, cuando dispone que asesorará respecto de delitos previstos en la ley, contra la Administración y la hacienda públicas, imputables a determinados funcionarios, además de tener como cometido exclusivo el asesoramiento a juzgados y tribunales judiciales con competencia penal, cuando éstos lo requieran o cuando lo disponga el Ministerio Público y Fiscal.

Los dictámenes emitidos por la Junta como perito auxiliar de la justicia penal, que se regulan por lo establecido en la Sección V, Capítulo III, Título IV, Libro I del Código General del Proceso, pueden ser de dos categorías: el llamado *preliminar*, destinado a obtener y sistematizar las pruebas que fueran necesarias para el esclarecimiento de los hechos, y el denominado *técnico*, que refiere a las conclusiones a emitir en torno al requerimiento de la sede judicial (artículos 4.º de la ley n.º 17060 y 11 y 18 del decreto n.º 354/99) y que en ningún caso debe contener incriminaciones penales.

A su vez, los cometidos de asesoramiento están definidos especialmente en otro cuerpo de normas, esta vez de rango reglamentario, pero que también resulta

consecuencia de la ratificación de la CICC: nos referimos al decreto n.º 30/03 de 23 de enero de 2003. En su artículo 44 el decreto establece las consultas que los organismos públicos y jerarcas de la administración podrán dirigir a la JUTEP, cuando existieren dudas respecto al alcance de sus preceptos o en ocasión del ejercicio de la potestad disciplinaria.

Otra labor de asesoramiento especializado y de carácter pericial es la que brinda la JUTEP a la Asamblea General o a las Juntas Departamentales (artículos 50 y 51 de la ley n.º 18834 de 25 de octubre de 2011). En efecto, se prevé que los presidentes de estos órganos legislativos, ante observaciones elevadas por el Tribunal de Cuentas y calificadas por éste como de urgente consideración, puedan requerir de la Junta su opinión calificada, confiriéndole la norma para ese caso, amplias facultades de auditoría e investigación al órgano asesor.

En materia de control propiamente dicho, se destaca otro conjunto de normas contenidas en el decreto n.º 393/04 de 3 de noviembre de 2004, que preceptúan las labores de fiscalización de la Junta respecto a la publicidad que deben realizar los organismos públicos comprendidos en el artículo 2.º del TOCAF, sobre los actos de adjudicación de licitaciones y de contrataciones directas en régimen de excepción. Este control abarca las ampliaciones (artículo 74 del TOCAF) y las reiteraciones de gastos observados al amparo de lo dispuesto por el artículo 211 literal B) de la Constitución de la República. Se trata de normas orientadas a la transparencia y al control social sobre las compras del Estado, resultando el control de la Junta de importancia sustancial para garantizar aquellos extremos.

3. EL ASESORAMIENTO A JUZGADOS PENALES

Nada se descubre al afirmar que la actuación de la Junta como perito auxiliar del juez penal —cuando éste o el Ministerio Público lo requieran— se constituye en uno de los principales cometidos del órgano. Se trata de un apoyo especializado que el legislador patrio puso en manos de la justicia penal, de una herramienta cuya utilidad no descansa meramente en la teoría, sino en su comprobada eficacia práctica, cuya utilización ha tenido altibajos a partir de los preceptos enunciados por la ley n.º 17060.

En efecto, desde su creación y salvo durante un período que coincide con los efectos de la crisis del 2002, este mecanismo técnico de auxilio a la justicia penal no ha tenido el uso, por los fiscales y jueces penales, que se hubiera esperado, extremo que no pasó desapercibido para nadie.

El grado de trascendencia de esta herramienta en la conformación de la institucionalidad anticorrupción en el país, a criterio del autor debe, sin perjuicio de lo expresado, calificarse como elevado, aún frente a las estadísticas y diversidad de

opiniones entre los operadores del sistema sobre su bondad. Prueba de ello es que, desde el 2004, los mecanismos de seguimiento de implementación de las normas de la CICC (a través de su Comité de Expertos, MESICIC) han resaltado la relevancia de este cometido a través de sus informes periódicos.²

Cierto es que la intervención pericial no procede de oficio por parte de la JUTEP: la actuación debe ser requerida por el juzgado penal de la capital o aquellas sedes que en el interior del país tengan esa competencia y estén a cargo de la investigación de hechos pasibles de configurar conductas corruptas o fraudulentas; o provenir de quien se constituye en titular de la acción penal, esto es, el Ministerio Público y Fiscal.

En la práctica, el ejercicio de este cometido implicó dictámenes que incluían y combinaban los dos informes que puede emitir la Junta: el llamado *preliminar* (sistematización de la prueba remitida por el juzgado requirente) y el *técnico*, en el que se establecen conclusiones sobre la responsabilidad administrativa de los involucrados, donde el asesoramiento pericial se vuelve más latente, aún frente a la prohibición de encuadre de las conductas a un tipo penal, operación ésta reservada exclusivamente al Ministerio Público y al juez de la causa. Es decir que estadísticamente, los requirentes no realizaron tal distinción y, al remitirse a normas generales, su pedido se interpretó en forma amplia por el órgano asesor.³

Las materias objeto de peritaje son amplias y pasan desde la investigación sobre conflicto de interés entre lo público y lo privado, violación a los principios básicos de actuación pública, estudio de declaraciones juradas en búsqueda de enriquecimientos injustificados, entre otros, existiendo una tendencia a ampliar el objeto del requerimiento pero sin violentar las previsiones legales.

No obstante y como se verá *infra*, el informe preliminar (organización y sistematización de la prueba) es uno de los cometidos que revisten importancia y valoración por los operadores. De importancia resultó, por ejemplo, la labor llevada a cabo por la Junta en ocasión de actuaciones remitidas a aquel efecto por el Juzgado en lo Penal de 9.º Turno, autos *Bonino, Jorge y otros. Abuso de funciones. Ficha 60/2003*, respecto a concesión de publicidad oficial por distintos organismos del Estado durante el período 1995–2000. La profusa prueba, proveniente de todos los organismos involucrados, determinó ardua tarea en lo que respecta a su sistematización, habiendo sido útil al propósito de la justicia actuante, la que determinó el procesamiento (incluso con privación de libertad) de algunos jerarcas y funcionarios públicos.

2 Estos informes están disponibles en la página web www.jutep.gub.uy.

3 Así ocurrió, por ejemplo, respecto a una intervención requerida en el 2004 por el Juzgado Penal de 2º Turno de Montevideo, que tras dictamen de la Fiscalía Penal de 2º Turno solicitó a la Junta asesoramiento acerca de la denuncia presentada por la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación.

Vinculado a este mismo tema, la misma sede en autos *Banco Hipotecario del Uruguay. Denuncia. IUE 94-74/2006* solicitó, a requerimiento del Ministerio Público, que tratándose de gastos de publicidad ocurrida en la institución denunciante entre los años 1995–2005, la Junta sistematizara la prueba aportada y la relacionara con la obtenida y analizada en el 2003.

Más recientemente, el Juzgado Letrado de Colonia de 1.º Turno, en autos *Intendencia de Colonia. Denuncia. IUE 222-138/10* y a requerimiento de la fiscal actuante, remitió a la JUTEP el expediente relacionado a reempadronamiento de vehículos en ese departamento del interior del país. La denuncia involucraba a altos funcionarios municipales que podían ver comprometida su responsabilidad al contrariar con su conducta principios de probidad y buena administración, además de existir riesgo de repercusión de esos actos en el erario público.

Luego de considerar que el pedido se encontraba dentro de las competencias de apoyo especializado de la Junta al Poder Judicial (tanto el juez requirente como la fiscal actuante señalaban expresamente los puntos que debían ser objeto del dictamen), la Junta procedió a sistematizar la prueba remitida y concluyó en síntesis que:

- las acciones y omisiones de los funcionarios involucrados determinan que pudieron comprometer con su conducta principios básicos de actuación administrativa, violentando normas de contabilidad y administración financiera;
- se constató reempadronamiento de vehículos por parte de la Intendencia en fecha ficticia a la real, lo cual permitió señalar que los funcionarios actuantes contravinieron expresas normas de conducta de rango constitucional y legal, además de violentar bienes jurídicos protegidos por el legislador penal al concebir los delitos contra la Administración Pública, a saber: prestigio y buen funcionamiento del sistema y probidad de sus funcionarios.

De pública notoriedad resultó la decisión finalmente adoptada por la justicia penal, procesando con prisión a dos altos jefes municipales por los aspectos ventilados en la denuncia de marras.

Sin dudas, se trata de casos prácticos y testigos que denotan la incidencia gravitante del dictamen técnico de la JUTEP en la adopción de decisiones judiciales trascendentes.

3.1 Posibles causas para la escasez de requerimientos judiciales

Hace ya algún tiempo, connotados operadores del sistema han venido preguntándose si la JUTEP cumple con la finalidad para la cual fue creada y con aquellas expectativas institucionales que se generaron a partir de entonces.

Así por ejemplo el Dr. Carlos Balsa, quien supo desempeñarse como integrante de la primera Junta, señalaba entonces la necesidad de mantener el órgano JUTEP y la necesidad de reformas legislativas sobre sus cometidos, como forma de volverla más eficiente.

Señalaba el letrado que los cometidos legales de asesoramiento atribuidos a la Junta no implicaban necesariamente relevancia institucional, desde que no es facultativo consultarla y sus dictámenes no son preceptivos. Precisaba que, en función de los medios jurídicos que el órgano tenía a su alcance, cumplía más una función de presencia tuitiva *respetada y considerada por la organización estatal en el trato preferente recibido de apoyo y consideración por la lucha contra la corrupción, más que por sus cometidos.*

Lo que no puede negarse es que los requerimientos han ido decreciendo en número y la propia Junta ha manejado algunas posibles causas para ello, las que en síntesis se mencionan a continuación:⁴

- Bajos índices de percepción de corrupción en Uruguay pueden, en parte, explicar la exigua actividad judicial, por cuanto se trata de un dato objetivo que posiciona al país dentro de aquellos menos expuestos a estos flagelos.
- Superposición de funciones con la justicia penal en lo que concierne a la sistematización de la prueba, que determinaría que los jueces y fiscales tuvieran preferencia por organizar ellos mismos las probanzas.
- Reforma del Ministerio Público que permite suponer una pretensión de reservarse la búsqueda y sistematización de la prueba, como forma de mantener la reserva de las actuaciones.

Cierto es que nuestro país goza de una posición privilegiada en el ranking elaborado por organizaciones no gubernamentales encargadas de medir los grados de corrupción administrativa, y que tal extremo podría estar incidiendo para justificar el no uso del sistema. Pero los dos restantes motivos no parecen de relieve suficiente para explicar el fenómeno. Más bien tendemos a explicarlo por la existencia de una cultura que no ha podido superar determinados prejuicios, sin base fáctica y con falsos argumentos, incluso de orden político.

Sin perjuicio de que volveremos sobre el tema, hay un aspecto que no se puede soslayar al momento de evaluarlo: la opinión de los operadores.

4 Trabajo presentado en el Seminario «Ciudadanía Responsable» organizado por claeH y la Fundación Avina.

3.2 Percepción del sistema por jueces, fiscales y abogados

En ocasión de la presentación del libro editado por JUTEP sobre *Políticas Públicas contra la Corrupción en Uruguay*, la fiscal nacional especializada en crimen organizado, Mónica Ferrero, señalaba la utilidad que en la práctica brindaba a los representantes del Ministerio Público la asistencia pericial de la Junta y lo que ello ha contribuido al cumplimiento de la función fiscalizadora.⁵

No obstante señalar que el informe pericial no constituye una *definición del caso* y que se constituye en una *guía orientadora de gran precisión* para el operador requirente. La citada profesional lo destaca como un elemento que coadyuva a superar la soledad con la que el fiscal normalmente actúa en la investigación de hechos de corrupción y fraude administrativo.

Para la realización de este trabajo he realizado una pesquisa entre distintos agentes que utilizan y/o conocen los alcances del sistema de asesoramiento judicial que brinda la JUTEP. Esa labor de campo se realizó entrevistando a abogados que ejercen liberalmente la profesión (especializados en derecho penal), jueces y fiscales penales en actividad e incluso miembros actuales de Tribunales de Apelaciones en lo Penal.

La opinión de los entrevistados dista bastante de la percepción de la Fiscal Ferrero. En efecto, consultados sobre cómo calificarían el sistema vigente que habilita recurrir a la JUTEP como perito auxiliar del juez penal, en una escala en que 1 era malo, 2 era regular, 3 era bueno y 4 muy bueno, el rango predominante fue 2.

Las causas para considerar un funcionamiento regular del sistema fueron varias pero coincidentes en su gran mayoría: ubicación institucional del órgano y la consecuente jerarquía del Poder Ejecutivo sobre él; poca difusión de sus cometidos y/o relevancia de sus dictámenes para los funcionarios requirentes y para el proceso en sí mismo; preferencia de peritos designados por el juez, independientes y de su confianza (sin las limitaciones propias de la Junta), son algunas de las causas invocadas, sin dejar de reconocerse por los encuestados la función de sistematización la prueba como la más relevante, incluso por sobre la pericial.

Cuando se les consultó qué cambios recomendarían, las opiniones también coincidieron señalando en general que se requerían dos: el primero pasaba por el dictado de normas que reubicaran institucionalmente al organismo y el segundo —sin necesidad de reforma legislativa— implicaba una mayor difusión de las bondades del sistema a todo nivel, incluyendo la opinión del ciudadano común.

.....
5 Opinión publicada en la Memoria Anual 2013 de la jutep, pág.88.



Como autor no puedo dejar de expresar mi opinión, como un operador más, en este caso contratado por JUTEP para prestar asesoría jurídica (artículo 337. ley n.º 17296) en distintos requerimientos del sistema judicial penal. Sin dejar de reconocer la menguada estadística de utilización de la herramienta y que la realidad no permite suponer cambie a corto lapso, coincido más con la percepción de la Fiscal Ferrero que con los operadores entrevistados.

En efecto, la efectividad del sistema, su utilidad en función de los fines legislativos para los que fue creado, resulta indudable. Nadie puede soslayar que frente a sonados casos que despertaron alarma pública por conductas desplegadas por funcionarios públicos, por ejemplo, en materia de concesión abusiva de publicidad oficial, la opinión de la Junta resultó gravitante para la toma de decisión por el juez penal, que determinó el procesamiento y prisión de altos jefes administrativos en la primera década del año 2000.

Tanto en ese caso como en los restantes que debió intervenir en más de 13 años de existencia, la Junta actuó imparcialmente, con sobriedad, independencia, reserva, igualdad y diligencia. No he percibido de ninguna de sus integraciones — en todas tuve el honor de ser llamado para distintos asesoramientos— sugerencias aún mínimas que hicieran pensar que sus miembros no estuvieran imbuidos sino de un objetivo claro: cumplir con la ley y dejarle al asesor completa libertad de opinión en su trabajo.

Por otro lado —y también es un dato estadístico— los dictámenes de la Junta han sido valorados y prácticamente no discutidos, ni por los órganos requirentes ni por los involucrados, salvo contadas ocasiones. Todo lo anterior no significa, claro está, que deba la Junta y sus integrantes dejar de plantearse nuevos desafíos o abandonar la constante búsqueda para perfeccionar el sistema y su propia actuación como soportes físicos de este. En tal sentido, es importante la previsión contenida en el Anteproyecto de Ley de Fortalecimiento de la Transparencia Pública, elevado por la JUTEP al Parlamento, en donde se prevé la posibilidad de que el requerimiento al órgano de control superior pueda provenir (además del Poder Judicial y del Ministerio Público) del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

4. EL ASESORAMIENTO A ORGANISMOS PÚBLICOS

Seguramente fruto de la intensa actividad de difusión y capacitación constantes llevadas a cabo por la JUTEP a los funcionarios públicos en todo el país sobre las disposiciones legales y reglamentarias vinculadas al fraude y la corrupción administrativa (extremo este que echa por tierra la mentada falta de conocimiento del sistema expresada por algunos operadores), la labor de asesoramiento —a diferencia de la derivada de la labor de auxilio a la justicia penal— es frecuente aún sin alcanzar en número la pretendida por el órgano de control superior.

El artículo 44 del decreto n.º 30/03 prevé dos hipótesis de consultas a la JUTEP: la formulada por un organismo público en el ejercicio de su potestad disciplinaria y la planteada por cualquier jerarca público que deba pronunciarse administrativamente sobre las normas del decreto. En el primer caso, el dictamen de JUTEP tiene rasgos preceptivos, pues para apartarse de este el jerarca deberá proceder fundamentadamente; mientras que en el segundo, el requirente deberá acompañar un informe de su asesoría jurídica con la opinión que el caso le merece.

El promedio último de 15 consultas anuales parece aún escaso y las causas podrían asimilarse a las relacionadas en el capítulo anterior para explicar el bajo número de requerimientos judiciales. Sin embargo, las labores de capacitación también pueden concebirse como gravitantes a la hora de interpretar esas normas, al punto de hacer innecesaria la consulta por el servidor, en cuanto pudo este aprovechar la difusión de las normas en cada taller o conferencia brindada por la Junta. Ello sin perjuicio de que, así como la consulta opera como medio disuasivo y preventivo, también los cursos y talleres tienden o pretenden operar sobre los funcionarios de igual manera.

Un aspecto no menor en cuanto a la diversidad de estas consultas es el hecho de que en la preparación de sus Códigos de Ética, algunos organismos hayan recurrido al asesoramiento de la JUTEP, ampliando con ello el ámbito de materias consultadas y reconociendo la especialidad del órgano para opinar en la materia.⁶

Destaca como un asesoramiento importante —por lo menos en los papeles, según lo que se expresará *infra*— el regulado por los artículos 50 y 51 de la ley n.º 18834 de 25/10/11, en virtud del cual la Junta brinda asesoramiento especializado a la Asamblea General o a las Juntas Departamentales, respecto de aquellas observaciones elevadas por el Tribunal de Cuentas con el carácter de urgente consideración.

En estos casos, el presidente de la Asamblea General o el presidente de la Junta Departamental, según el caso, pueden remitir el expediente a la JUTEP para que ésta dictamine, confiriéndole la norma legal amplias facultades de auditoría e investigación en cuanto fueren necesarias para el cumplimiento de su labor. Se trata de una previsión importante, no solo porque ayuda a que los órganos legislativos consideren las observaciones formuladas por el órgano de control externo (comúnmente ignoradas), sino porque además despliega la posibilidad de obtener un dictamen pericial, emitido por un órgano especializado. Lamentablemente, no podemos decir que se trate de un mecanismo aceptado y que esté funcionando eficientemente en la práctica.

6 La Contaduría General de la Nación y la Dirección Nacional de Aduanas son ejemplo de ello, conforme surge de la Memoria Anual 2013 de JUTEP.

De la información relevada para este trabajo, se reiteran como materia de asesoramiento los temas vinculados a conflicto de intereses y la inclusión o no de ciertos funcionarios en la obligación de presentar la declaración jurada de bienes e ingresos.

Sin perjuicio de las distintas temáticas abordadas en cada consulta, algunas de ellas —por la importancia de los temas en juego y porque implicaron la asunción de competencias por la Junta cuando ello no resultaba del todo claro— merecen citarse especialmente, desde que son ejemplos prácticos que significaron colocar las competencias del órgano asesor en destaque público.

Primer ejemplo. En el corriente año 2014, una Junta Departamental del interior del país, a partir de las conclusiones de una investigación llevada a cabo por una Comisión designada por el órgano legislativo, solicitó a la Junta asesoramiento sobre si las conductas de jerarcas involucrados podían estar previstas en el decreto n.º 30/03.

La Junta, luego de reseñar el mecanismo del artículo 44 del decreto n.º 30/03, señaló que el primer párrafo de dicho decreto no era aplicable a la especie, porque ni se estaba frente al ejercicio de la potestad disciplinaria ni se trataba de la conducta de funcionarios que integran la plantilla del órgano que requiere la consulta.

En el segundo párrafo de esa norma era más claro para interpretar el caso concreto: allí se prevé que el jerarca, previo a dictar cualquier tipo de decisión administrativa, podrá solicitar el asesoramiento a JUTEP sobre la aplicación de las disposiciones del decreto, exigiendo el Poder Ejecutivo para esta posibilidad un requisito: que la requisitoria esté acompañada de un informe de la asesoría jurídica de la dependencia consultante.

La consulta en cuestión, no obstante encuadrar en este segundo párrafo de la norma, no venía acompañada de un informe de la asesoría jurídica del órgano consultante y existían fundadas dudas sobre si el informe de la Comisión Investigadora podía o no sustituir tal requisito. La posibilidad, tratándose de un requisito de admisibilidad en cuanto emitir el dictamen, podía ser requerir a la Junta Departamental la emisión de un informe jurídico.

Con buen criterio, la JUTEP asumió competencia basándose en que el artículo 44 del decreto cita como fuente el numeral 9 del artículo III de la CICC, el artículo 4.º de la ley n.º 17060 y el artículo 11 del Decreto Reglamentario de esta, el n.º 354/99.

La norma supranacional citada prevé la existencia en cada Estado Parte, de un órgano de control superior en la lucha contra la corrupción que, como vimos *ut supra*, en nuestro país es la JUTEP. La disposición de la ley n.º 17060 citada, dispone que la Junta tiene como cometido el asesoramiento a nivel nacional a los

organismos públicos que así lo soliciten, en cuanto a los mecanismos vigentes para prevenir y erradicar las prácticas corruptas. Misma redacción tiene el decreto reglamentario de esa norma.

Por tanto, existiendo un conjunto de conclusiones técnico-jurídicas en el informe remitido y conforme las disposiciones vigentes, la Junta asumió su competencia y emitió el dictamen de asesoramiento requerido.

Segundo ejemplo. La JUTEP recibió a fines del 2011 una comunicación de la Cámara de Senadores, en virtud de la cual se adjuntaban dos versiones taquigráficas: la primera correspondía a la 51.^a Sesión Extraordinaria del Senado de la República, llevada a cabo el 22/11/11, relacionada con el llamado a Sala al Ministro de Salud Pública, motivada en la gestión de ASSE; y la segunda relativa a la 54.^a Sesión Ordinaria del mismo cuerpo, de fecha 6/12/11, vinculada con la resolución de una Comisión Pre Investigadora. La nota remitía dichos documentos a los fines que la JUTEP creyera conveniente, sin más.

Lo primero era entonces determinar si existían competencias para entender en este asunto, esto es si estaba dentro de los cometidos de la Junta las materias relacionadas en el requerimiento para, en una segunda instancia, evaluar el procedimiento a seguir.

Una vez más, la interpretación armónica y sistemática de las leyes y decretos vigentes resultó esencial para la asunción de competencias.

Se analizó inicialmente si lo remitido por el Senado de la República era o no una denuncia en el sentido del numeral 3 del art. 4.º de la ley n.º 17060, y la respuesta resultó negativa: ni se utilizaba el término por el remitente ni correspondía al órgano asesor autolimitarse a aquella posibilidad.

Lo segundo y ya dentro del aspecto material, era menester saber si los hechos referenciados en las Actas integraban o no los cometidos de JUTEP. Y la respuesta fue positiva: ¿alguien podía negar que la regularidad con que se llevan adelante los contratos con el Estado, la eventual violación a los principios de publicidad o transparencia, la aparente existencia de conflictos de interés, resultan aspectos ajenos a los cometidos de la JUTEP?

Tratándose de materias que pueden estar vinculadas al fraude y a la corrupción (violaciones al principio de buena administración, falta de probidad de funcionarios públicos, preeminencia de intereses particulares sobre los colectivos, omisión de publicidad en compras estatales, etc.), el órgano cuya opinión no puede dejarse de escuchar es aquel al que el legislador le ha confiado precisamente la lucha y erradicación de esos flagelos. Y ese órgano no es otro que la JUTEP.

Se expresó entonces que el legislador de la ley n.º 17060 concibió el cometido de asesoramiento de la Junta definiéndolo como *exclusivo* en cuanto a sus destinatarios (jueces y fiscales penales); pero también es cierto que esa misma ley le reconoce luego otras funciones de asesoramiento, por lo que aquel cometido inicial puede considerarse no ya como *exclusivo*, sino a título de *principal*.

De lo anterior, se concluyó que:

- tratándose de un órgano de control superior, con independencia técnica, con amplia competencia para el combate contra la corrupción, con cometidos de asesoramiento que se insertan dentro del sistema político de controles vigentes, sus cometidos no pueden ser interpretados en forma restrictiva, sino amplia;
- el asesoramiento es una herramienta válida y eficaz para cumplir los cometidos asignados por el legislador a la JUTEP, quien puede recabar por informe datos sobre la regularidad e imparcialidad con que se preparan y ejecutan los contratos del Estado (artículos 4 núm. 5 lit. A de la ley n.º 17060 y 11 lit. D del decreto n.º 354/99);
- si la Junta puede recabar esta información sobre la regularidad y publicidad de las compras estatales y obrar en consecuencia frente a eventuales incumplimientos, no puede permanecer pasiva cuando existe fundada sospecha —por el tenor de la información remitida— de que se estaría ante irregularidades en aquel sentido.

Conviene destacar que este informe concluyó con tres recomendaciones de la Junta, a saber: a) agilizar las investigaciones administrativas que entonces estaba en curso, orientadas a esclarecer si hubo irregularidades en ASSE como las denunciadas (de pública notoriedad resultan los procesamientos penales recientes a altos jerarcas de esa Administración del Estado); b) llevar efectivamente a la práctica lo dispuesto por los arts. 50 y 51 de la ley n.º 18834 en cuanto a las observaciones de gasto realizadas por el Tribunal de Cuentas y calificadas por este como de urgente consideración; c) implementar en ASSE un programa intensivo de educación de valores éticos que hacen al desempeño del funcionario público.⁷

Tercer ejemplo. En el 2013, el Senado de la República remitió actuaciones a la JUTEP relacionadas con las asociaciones concretadas entre PLUNA ente autónomo con VARIG, LEADGATE INVESTMENT SA y la SOCIEDAD AERONÁUTICA ORIENTAL SA. En esa ocasión, la Cámara respectiva utilizó el mismo giro que en el caso anterior: la comunicación era *a los efectos que correspondan*, siendo el antecedente inmediato de ella las conclusiones de una Comisión preinvestigadora.

7 El texto completo de esta consulta puede leerse en www.jutep.gub.uy/documets.

En el caso concreto, la JUTEP analizó inicialmente si estaba dentro de sus competencias asumir la tarea de asesoramiento. Se concluyó atinadamente de que existían bases legales y reglamentarias suficientes para sostener que, frente a la remisión de la documentación por el Parlamento, la JUTEP debía brindar el asesoramiento técnico-preventivo conforme el marco de las competencias que le atribuyera por el legislador nacional.

La importancia actual de la temática y del material remitido, la investidura del remitente sobre la que confluye la representatividad popular y el deber de velar por la transparencia y el control social del órgano asesor, no podían sino redundar en la asunción de competencia para emitir un dictamen de asesoría.

Las conclusiones pueden sintetizarse de la siguiente forma:

- ante la dificultad de las Administraciones para controlar el desempeño de las sociedades público-privadas conformadas por PLUNA, pudo haber existido irregularidades en la gestión empresarial de los socios privados y omisiones de los representantes del Estado uruguayo en la aplicación de los principios de buena administración (de pública notoriedad resultan los procesamientos dispuestos por la justicia penal competente de ejecutivos privados y jerarcas públicos por temas vinculados a estas asociaciones);
- en lo que respecta puntualmente a la asociación de PLUNA con VARIG, pudo existir contravención a principios básicos que hacen a las normas de conducta en el sector público y a la administración financiera en general (eficacia, eficiencia, transparencia);
- en lo que concierne a la asociación de PLUNA con LEADGATE, el informe señala la presunción de irregularidades que supondrían violaciones a los principios de buena administración, concurrencia, legalidad, imparcialidad e interés público.

Desde JUTEP se recomendó la adopción de las medidas que fuesen necesarias por parte de los servicios y jerarcas de organismos involucrados, con el fin de ahuyentar las presunciones de irregularidades o, en caso de comprobación de estas, la toma de decisiones que por derecho corresponda.⁸

Finalmente, no se puede abandonar el tema del asesoramiento, sin una reflexión sobre el de carácter especializado que proporciona la JUTEP en ocasión de que el Tribunal de Cuentas califique la observación del gasto como de urgente consideración. La Asamblea General o la Junta Departamental podrán requerir que la

8 El texto completo de este asesoramiento puede leerse en www.jutep.gub.uy/documents.

Junta suministre ese asesoramiento y realice una auditoría e investigación del gasto objetado.

No se ha visto comúnmente la utilización práctica de esta valiosa herramienta y debería procurarse la búsqueda de su implementación efectiva, a través de la coordinación entre los órganos de control involucrados.

5. EL CONTROL DE LA PUBLICIDAD EN COMPRAS ESTATALES

El cumplimiento de la normativa vigente que regula la contratación pública exige la debida publicación de las contrataciones en el sitio web de Compras y Contrataciones Estatales (artículo 5 de la ley n.º 17060, reglamentado por el literal h. del artículo 11 del decreto n.º 354/99, artículo 31 de la ley n.º 18834 de 4/11/11 y artículo 50 del TOCAF). Esta obligación alcanza a todos los organismos y abarca los actos de adjudicación de licitaciones, contrataciones directas en régimen de excepción, ampliaciones y actos de reiteración de gastos observados por el Tribunal de Cuentas. Para ello, cuentan con un plazo de diez días posteriores a la producción del acto respectivo.

La verificación de la difusión de dicha exigencia fue cometida para su control a la Junta Asesora (artículo 163 de la ley n.º 17556 reglamentado por el artículo 5.º del decreto n.º 393/04) y a partir de entonces la publicidad de la adquisición de bienes y contratación de servicios de todos aquellos organismos citados en el artículo 2.º del TOCAF se debe realizar en el sitio www.comprasestatales.gub.uy. Y el control de la Junta es de extrema relevancia, dada la sensibilidad de esta materia en la prevención de actos y hechos vinculados a la corrupción y el fraude administrativos.

La Junta controla, año a año y así lo informa en la Memoria Anual respectiva, la adhesión de los distintos obligados a cumplir con el sistema vigente (lo que incluye organismos del presupuesto nacional y los comprendidos en los artículos 220 y 221 de la Constitución de la República), se destacan aquellos que están aún omisos en su obligación de publicitar las compras y contrataciones que realizan.

Esta labor es compartida por el control de legalidad que desarrolla el Tribunal de Cuentas (artículo 211 literal B de la Constitución de la República), que observa el gasto derivado de cualquier erogación que no cumpla con tal requisito.

Precisamente, al pronunciarse la Junta sobre aspectos vinculados a observaciones del Tribunal de Cuentas a ASSE (asunto referenciado como Segundo ejemplo en este trabajo), por violación del artículo 47 del TOCAF (actual artículo 50), el órgano asesor señaló:

- que el principio de publicidad es básico en la gestión de cualquier administrador público: es una obligación del jerarca y un derecho del administrado, una herramienta que favorece el control social y un requisito legal y reglamentario de importancia sustancial;
- que la norma que exige la publicidad de las compras estatales debe interpretarse y cumplirse armónica e íntegramente, porque solo así se la contempla en forma debida;
- que la JUTEF tiene plena competencia para entender en este aspecto, brindada a través de normas de rango legal y reglamentario, poniendo de manifiesto a quienes omiten su cumplimiento, comunicando tal extremo a los restantes órganos de control.

No se trata entonces de un hecho menor controlar este aspecto vinculado al gasto y que hace a la marcha transparente de cualquier administración pública: la violación de los principios de concurrencia e igualdad así como la lesión del principio de transparencia (artículo 149 lit. b y h del TOCAF) y el de buena administración financiera (artículo 23 del decreto n.º 30/03), pueden ocultar una irregularidad mayor pasible de ser considerada una conducta corrupta.

Es este un aspecto estrechamente relacionado al control social (artículos 5, 6 y 7 de la ley n.º 17060) por cuanto consagra el derecho del ciudadano común y, a su vez, la obligación de los organismos, a priorizar la más amplia publicidad a las adquisiciones de bienes y contratación de servicios conforme lo determine la ley. Es decir que, la regla no es otra que la publicidad y el acceso a esa información a través de los medios informáticos y legales que el ordenamiento pone a disposición del administrado. La excepción es la reserva o secretismo, el que deberá fundarse en cada caso, comprometiendo la responsabilidad del jerarca que lo invoque.

A su vez, el legislador se preocupó para que la actualización de normas y procedimientos que hacen a la transparencia de las contrataciones públicas, se produzca sin solución de continuidad, previendo la creación de una Comisión Honoraria integrada con seis miembros (pertenecientes a la JUTEF, Ministerio de Economía y Finanzas, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Tribunal de Cuentas, Oficina Nacional de Servicio Civil y un representante de la organización más representativa de funcionarios públicos). Este mecanismo previsto por el artículo 25 de la ley n.º 17060, lamentablemente no ha sido puesto en práctica, por lo menos regularmente, ni sopesada convenientemente su importancia.

El sistema no prevé sanciones comunes y generales a los organismos omisos: salvo la observación del gasto por el Tribunal de Cuentas o la previsión contenida en el decreto 232/03 de 9/6/03 para las unidades ejecutoras del presupuesto nacional (hoy derogada por decreto n.º 277/13 de 3/9/13), la única referencia punitiva



—solamente aplicable a jefes de la Administración Central— es la contenida en el artículo 65 de la ley n.º 17556 de 19/9/02, que califica de falta administrativa grave la omisión en suministrar la información en tiempo y forma.

En definitiva, parecería que el control/verificación que ejerce la JUTEP debería complementarse y contener, como medio de coerción, algo más que no sea la molestia del jefe de ver publicado el nombre de su organismo dentro de aquellos omisos al sistema. Tal extremo se justifica únicamente por considerar que, aún con la normativa vigente y la antigüedad de la obligación en nuestro sistema, a fines del 2013 todavía quedaban muchos organismos y reparticiones que no habían dado cumplimiento a ese deber (se destacan varias unidades de ASSE y varias Juntas Departamentales del interior del país).

6. LA POSICIÓN INSTITUCIONAL DE LA JUTEP

Brevemente y pese a no ser el propósito central de este trabajo, el tema en cuestión no puede soslayarse, a la hora de examinar los tres cometidos que vienen de verse. No solo resulta gravitante cuando se trata de encontrar una explicación a la marcha actual del sistema, sino que ha sido referido por todos los operadores consultados (aunque bueno es señalar desde el comienzo, no se trata de una opinión compartida necesariamente por mí, como autor de este trabajo, en cuanto se haga descansar en ella el imperfecto uso de las herramientas puestas al alcance del órgano por el legislador nacional).

Pero si lo anterior no fuese motivo suficiente para justificar el tratamiento mínimo de este tema, la propia JUTEP, ya en el comienzo de su Memoria Anual 2012, señala que no resulta razonable que el organismo este subsumido dentro del Ministerio de Educación y Cultura, *uno de los órganos que, precisamente, debe controlar y cuyas áreas de competencia específica no guardan relación con las de la propia Junta.*⁹

La Dra. Mariana Malet en su trabajo sobre corrupción en la Administración Pública, señalaba que el legislador manejó —previo al dictado de la ley n.º 17060—, tres propuestas de ubicación de la Junta: dentro del Tribunal de Cuentas, en el ámbito del Poder Judicial y formando parte del Poder Ejecutivo, señalando incluso que la actual ubicación ya había despertado suspicacias entre algunos legisladores.

Al partir, entonces, de que no existen dudas sobre la inconveniencia de la actual posición institucional, vale recordar que en el debate parlamentario de la ley n.º 17060 se manejaron diversas soluciones para ubicar institucionalmente a la JUTEP, y que triunfó aquella que la reconoce como un órgano del Estado que actúa en el ámbito del Poder Ejecutivo al que se vincula a través del MEC.

9 JUTEP: *Memoria Anual 2012*, pág. 11. Disponible en www.jutep.gub.uy.

Los problemas comienzan —o se reafirman— con el artículo 334 de la ley n.º 17296 que, al citar el artículo III numeral 9.º de la CICC, reconoce a la Junta como *órgano de control superior* en la lucha contra la corrupción. Mal puede un órgano con cometidos de control estar dentro de organismos que debe controlar y, lo que es peor aún, sin autonomía funcional, formando parte de la estructura ejecutiva de uno de los tres poderes del Estado. Ello atenta, sin lugar a dudas, con la materia propia que las normas le reconocen al órgano y, mal que pese a quienes lo integran, no solo hay que ser imparciales sino que hay que parecerlo, prueba de ello es la incesante referencia de los operadores a esta adscripción institucional.

Tan importante es este tema, que la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción ratificada por nuestro país por ley n.º 18056 de 14/11/06, prevé que el Estado Parte cuente con un órgano similar a la JUTEP pero con independencia plena, capaz de desempeñarse sin influencias indebidas, con autonomía presupuestal y el personal necesario y capacitado para desempeñar sus fines (artículo 6.º numeral 1.º de la Convención).

La JUTEP, en ocasión de presentar sus aspiraciones para la Rendición de Cuentas del 2011, propuso la transformación del organismo en un Ente autónomo, acompañando su opinión con sendas consultas de dos destacados administrativistas, los doctores Juan P. Cajarville y Carlos Delpiazzo.¹⁰

El Dr. Cajarville destacó la inconveniencia de que la Junta se encuentre sometida a potestades jerárquicas del Fiscal de Corte, órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación y Cultura. Luego de descartar por inconveniente la posibilidad de incorporar a la Junta como dependencia jerarquizada de otro Ministerio y por inconstitucional su asimilación a la Presidencia de la República, concluye en recomendar la creación por ley de una administración descentralizada, cuyo jerarca sea precisamente la propia JUTEP.

El Dr. Delpiazzo señala que la autonomía técnica no resulta suficiente para un órgano con los cometidos de la JUTEP, siendo necesaria una autonomía funcional hoy incompatible con la subordinación jerárquica del órgano asesor al Poder Ejecutivo. Se inclina por una ubicación fuera de la persona pública mayor, Estado, esto es como ente autónomo y no como servicio descentralizado (en cuyo caso sus actos podrían ser revisados por el Poder Ejecutivo mediante el recurso de anulación), proponiendo entonces una solución legislativa al caso concreto.

En mi opinión, si existe una nota que distingue al órgano de control, esa debería ser su independencia respecto a los entes públicos que debe controlar. Independencia en sentido amplio, entendida como la presencia de autonomía técnica, funcional y por ende presupuestal, con un estatuto propio y con actos no revisables

.....
¹⁰ Se puede acceder a las consultas en la Memoria Anual 2012. Disponible en: www.jutep.gub.uy.

por los demás órganos pertenecientes a la estructura estatal. Parece esencial descartar —porque así lo dicen connotados profesores y lo claman los operadores consultados— la inclusión de la Junta en cualquier ubicación que tenga relación directa o indirecta con el Poder Ejecutivo. Claro está que la solución de concebirlo como un ente autónomo, presupone la necesidad del dictado de una ley que requiere mayorías especiales para su creación.

En cuanto a si la posición actual incide —y sobre todo si lo hace negativamente— en el cumplimiento de sus cometidos y fines, la respuesta debe ser negativa y, en todo caso, se deberían buscar otras causas, además de las señaladas *ut supra*, para fundar la baja percepción de su importancia como órgano de control superior en la lucha anticorrupción.

7. CONCLUSIONES

El órgano de control superior JUTEP, creado hace ya más de 13 años, fue dotado por el legislador patrio de varios cometidos de importancia para prevenir, combatir y erradicar el fenómeno tan nefasto a las economías contemporáneas, llamado corrupción. Entre ellos se destaca la atención de los requerimientos de apoyo especializado al Poder Judicial y las demandas de asesoramiento a la Administración Pública, a la vez de la asignación de una tarea de control de la publicidad de las compras y contratos del Estado.

En un país con bajos índices de corrupción administrativa y una relativa percepción de los operadores sobre la bondad del sistema (que conlleva a que estadísticamente su actuación sea escasa), cada vez que fue requerida la asistencia de la JUTEP por los jueces y fiscales con competencia penal o cuando la solicitud de asesoramiento provino de cualquier organismo público, su desempeño resultó acorde a las responsabilidades que a sus integrantes le asignaron las leyes y decretos. En este sentido, la Junta actuó siempre en el marco de sus competencias y preservó los deberes de reserva, a la vez que jerarquizó los principios de imparcialidad e idoneidad como objetivos básicos para el fiel cumplimiento de las funciones que se les confiaron.

Sin perjuicio de que una gran mayoría de los operadores marcaron una serie de obstáculos que les permiten explicar la falta de cultura en requerir la intervención de la Junta, ello no puede necesariamente hacernos pensar negativamente sobre su marco de actuación. Distintos especialistas han resaltado los avances posteriores al dictado de la vulgarmente llamada ley anticorrupción (la ley n.º 17060), han señalado la preocupación de los actores sociales por redefinir las potestades y atribuciones de la JUTEP y han destacado especialmente su crecimiento e importancia institucional.

No obstante, aún aquellos que opinan favorablemente respecto del sistema, preconizan cambios que permitirían mejorar las funciones del órgano, así por ejemplo: algunos señalan la necesidad de mayor autonomía (los propios integrantes del órgano y la enorme mayoría de los operadores del sistema lo destacan), otros entienden que el órgano debe contar con una mayor visibilidad, una mayor presencia pública, que resalte sus cometidos y la importante labor práctica cumplida.¹¹

Con bastante mayor número de intervenciones respecto a las labores de perito auxiliar del juez penal, aparece la Junta cumpliendo el cometido de asesorar a los organismos públicos, lo que denota que la herramienta está siendo correctamente asumida por los actores públicos que se apoderan de ella para interpretar las normas de conducta o contar con un asesoramiento preciso en la fase previa a la toma de decisiones administrativas, donde la responsabilidad funcional pueda verse afectada.

Asimismo, no puede soslayarse la importancia en el control de la publicidad de las compras estatales que ejerce la JUTEP. La razón de la normativa que le asigna estas competencias debe buscarse en el logro de una mayor transparencia en las adquisiciones de bienes y servicios por parte del Estado, que facilite su fiscalización por los órganos institucionales y el control social del administrado. Ello, sin perjuicio de facilitar la información para los proveedores y favorecer la generación de mejores condiciones en las transacciones comerciales de la Administración Pública.

En lo personal consideramos que la base sobre la que se construye todo el sistema anticorrupción nacional (convencido de que las normas están y son suficientes) descansa en tres soportes: a) la convicción del gobernante de que las normas y las herramientas creadas por ésta no constituyen un mero cumplimiento de compromisos internacionales asumidos por el país; b) el conocimiento cabal del alcance de estos instrumentos por los operadores involucrados; y c) su uso responsable.

El primer aspecto supone un compromiso gubernamental para que el órgano de control superior en la lucha contra la corrupción, cumpla con sus cometidos favorecido por un tratamiento presupuestal acorde a las funciones que se le confían y en reconocimiento a su importancia. Mayores recursos humanos y materiales se imponen a la hora de reivindicar la importancia institucional de este órgano.

El segundo aspecto, de estrecha vinculación al primero, pasa por no cesar en la difusión de las normas de conducta, la instrucción a través de cursos y talleres orientados a los funcionarios públicos en general respecto a los derechos, deberes, prohibiciones e incompatibilidades que los alcanzan y, sobre todo, de los procedimientos que están a su alcance para evitar los conflictos de interés. Dentro de este

.....
11 Opinión del Dr. Javier Miranda en: *Memoria Anual 2013*, Montevideo: JUTEP, pág. 96 y 97

aspecto destacamos la importancia de desmitificar en los operadores judiciales, la falsa concepción de que la JUTEP —ya por su posición institucional, ya por sus cometidos acotados— no constituye una opción válida y confiable a la hora de cumplir su rol de perito auxiliar del sistema penal. Un más estrecho relacionamiento entre ambas partes y la utilización de los sistemas existentes de cooperación, son necesarios e imprescindibles para enfrentar con éxito la lucha —muchas veces desigual— contra la corrupción y el fraude administrativos.

El tercer aspecto, lo concebimos como un manejo ético de las herramientas legales que están a nuestro alcance para prevenir, combatir y erradicar estos fenómenos patológicos que tanto mal causan al erario público y a la solvencia de nuestras instituciones democráticas. Debe entenderse bien: cuando abogamos por un mayor uso de los procedimientos existentes, muy alejados estamos de la utilización irresponsable de éstos por operadores de mala fe, que bajo el atavío de luchar contra los flagelos que nos afligen, vulneren con sus acciones derechos fundamentales inherentes a la personalidad humana.

Propuestas para mejorar el sistema, en general, hay muchas y tal extremo sensibiliza incluso a la Junta desde su primera integración, a través de proyectos de reforma que aún no han merecido la atención parlamentaria. Como ejemplos de avances pretendidos vale citar, por su importancia, dos aspectos.

El primero, relativo a la adscripción institucional del órgano de control superior en la lucha contra la corrupción. Su ubicación actual, coincidimos, no es la adecuada para el ejercicio de la fiscalización que le encomiendan las normas vigentes. No solamente lo dicen connotados juristas ya citados, sino todos los operadores que destacan que la autonomía técnica no basta y hay que caminar, lenta pero seguramente, hacia una autonomía funcional y amplia. Cierto es que se necesitará una ley con mayorías especiales, pero si queremos contar con un órgano que cumpla con los mandatos supranacionales que el país asumió al ratificar las convenciones de OEA y ONU en cuanto a independencia refiere, no hay otro camino.

El segundo, vinculado a las potestades de investigación. La propia fiscal Ferrero, en la intervención ya citada en este trabajo, abogó por la existencia de mecanismos que faciliten la presentación y la investigación de denuncias por parte de JUTEP. Textualmente, expresó:

[...] preconizo la creación de ámbitos para la recepción y procesamiento de denuncias, recomendando trabajar con rigor, diligenciando las investigaciones, para hablar solamente a través de los dictámenes cuando se tratan casos de corrupción.

Ya antes, se expresaba el Dr. Balsa, pronunciándose sobre la posibilidad de dotar al órgano de potestades para coordinar la investigación dentro del ámbito

administrativo, bajo conocimiento del juez competente, como forma de preservar el principio de separación de poderes. Propiciaba como solución que, una vez llegada la investigación a la obtención de una prueba relevante, se procedería a poner los elementos a consideración del sistema judicial.

No es una tarea fácil, lo reconocemos: la profesora Malet, en su trabajo citado, señalaba que el legislador pretendió crear apenas un *cuero de peritaje* y que la *zona gris* donde se desarrollaría la actividad de la Junta, no aconsejaba la búsqueda de información como cometido específico, ante el peligro que aparejaría la toma de decisiones fuera de las atribuciones concebidas de mero órgano asesor, como pueden ser las derivadas de actividades de investigación.

A las puertas de un nuevo presupuesto quinquenal, la oportunidad para desempolvar el Anteproyecto de Ley de Fortalecimiento de la Transparencia Pública y dotar a la JUTEP de mayores recursos y cometidos, se presenta como propicia: el Parlamento deberá revalorizar el importante papel institucional que este órgano de control cumple en nuestro ordenamiento jurídico administrativo.

Claro está que, con la menguada dotación de personal que hoy presenta el organismo, sumado a su escaso presupuesto, será bastante difícil concebir mayores competencias que las ya asignadas. Es por ello que, si queremos que las leyes dictadas a partir de la ratificación de la CICC, no sean más que un mero cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el país, la mentalidad del legislador y del parlamentario deben mudar, porque en esta materia tan seria no se trata de parecer, sino de ser.

8. RECOMENDACIONES

1.º) Redefinir por ley la actual posición institucional de la JUTEP, con el fin de dotarla de mayor autonomía, insertándola orgánicamente fuera del poder administrador, donde sus áreas de competencia específica se condigan con su naturaleza y con las funciones que le asignan las normas vigentes.

2.º) Propender a la instauración por ley, de una sanción a aquellos organismos que aún continúan omisos en el cumplimiento de las disposiciones sobre publicidad de las compras y contrataciones públicas, como forma de reivindicar la importancia de la transparencia y el control social en una materia sensible y proclive a la aparición de conductas deshonestas.

3.º) Evaluar la posibilidad de dotar a la Junta, a través de medios legislativos, de potestades suficientes para llevar adelante labores de investigación, en coordinación y con conocimiento de la justicia competente, dotándola para ello de suficientes recursos humanos y presupuestales.

4.º) Ampliar la difusión de los cometidos de la JUTEP, aún en los ámbitos más profesionalizados de la Administración Pública, para fomentar la discusión de las bondades y falencias del sistema. Estrechar los lazos con el sistema judicial penal a través de, por ejemplo, seminarios periódicos, con participación del Ministerio Público y Fiscal, para reivindicar la función de colaboración y coordinación prevista en las normas entre estos actores, como condición necesaria para volver más eficiente y eficaz el sistema.

5.º) Concebir un programa o campaña de promoción de las funciones de la JUTEP a nivel de la población en general, que utilice medios de publicidad visual, como forma de aumentar su presencia mediática en la población y hacer conocer sus funciones, extremo que redundaría en mejorar el control social a través del acceso del ciudadano común a las actuaciones del órgano concebido por el legislador para enfrentar los flagelos derivados de las conductas deshonestas de servidores públicos.

6.º) Evaluar el contenido del Anteproyecto de Fortalecimiento de la Transparencia Pública que aún se encuentra a estudio del Parlamento, actualizándolo a la realidad y a las necesidades presentes del órgano, especialmente ante la evidente oportunidad que significa una nueva instancia presupuestal quinquenal, bregando por la atención debida que debe brindar el sistema político.

BIBLIOGRAFÍA

- » JUTEP: *Memoria Anual 2012*. Montevideo: JUTEP, 2013.
- » JUTEP: *Memoria Anual 2013*. Montevideo: JUTEP, 2014.
- » MALET, M.: *La corrupción en la Administración Pública*. Montevideo: Ed. Carlos Álvarez, 1999.
- » FCS-ICP (UDELAR): *Estudio Diagnóstico sobre Corrupción en Uruguay*. Disponible en: <http://www.fcs.edu.uy/archivos/jutep.pdf>.

ANEXO 3

ESTIMACIÓN DE LOS APORTES DEL SISTEMA DE DECLARACIONES JURADAS Y SUS CONTRIBUCIONES A LA PREVENCIÓN EN LA CORRUPCIÓN

Dra. Ximena Pinto Nerón¹

SUMARIO

0. Resumen ejecutivo
 1. Introducción
 2. Sistema normativo en materia de ética pública
 3. Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP)
 4. Regulación normativa del sistema de declaraciones juradas
 5. Conocimiento y capacitación en materia de declaraciones juradas
 6. Aportes de los Mecanismos de Seguimiento en la materia
 7. Propuesta normativa presentada por JUTEP
 8. Relevamiento de datos
 9. Aplicación de la matriz FODA
 10. Conclusiones y Recomendaciones
- Bibliografía

0. RESUMEN EJECUTIVO

La investigación realizada tiene por objetivo describir el estado actual del sistema de declaraciones juradas en Uruguay, a efectos de determinar si la regulación normativa y su aplicación ha contribuido en la prevención, detección y sanción de la corrupción, procurando indicar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del sistema.

1 Doctora en Derecho y Ciencias Sociales. Instructora de la Escuela de Auditoría Gubernamental del Tribunal de Cuentas. Técnica de la División Jurídica del Tribunal de Cuentas.

A dichos efectos se han analizado las disposiciones vigentes en nuestro ordenamiento jurídico (tanto de fuente interna como de corte internacional) e investigado cómo se efectúa la aplicación de dicha normativa.

Mediante análisis documental, así como por medio de entrevistas a personas calificadas y el relevamiento de datos, se obtuvo información sobre el funcionamiento del sistema. A partir de dicha descripción, el foco de la investigación se centró en determinar los aspectos que constituyen verdaderos pilares en materia de declaraciones juradas de bienes e ingresos, procurando determinar el alcance de los cambios que se están implementando, como ser el de declaraciones juradas electrónicas, con las implicancias que todo ello genera en el obrar de la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) en el ámbito de la temática que nos ocupa.

1. INTRODUCCIÓN

En el ámbito de la contratación para la elaboración de un informe sobre el tema «Estimación de los aportes del sistema de declaraciones juradas y sus contribuciones a la prevención en la corrupción», se hace entrega del producto final.

1.1 Trascendencia de la temática a tratar

La presente investigación se centra en el análisis del alcance del sistema de Declaraciones Juradas de Bienes e Ingresos previsto en el Uruguay y su contribución a la lucha contra el flagelo de la corrupción.

La tarea que se aborda, por lo tanto, intenta describir cómo se produce la aplicación de la normativa imperante en la materia, procurando determinar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que se vislumbran.

La Declaración Jurada de Bienes e Ingresos fue establecida con carácter general por la ley n.º 17060 de 23 de diciembre de 1998, en cumplimiento a los compromisos internacionales contraídos por nuestro país en virtud de la ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción por ley n.º 17008, sin perjuicio de la existencia de regulaciones anteriores en la materia. De esa forma se dispuso la Declaración referida como un mecanismo que procura prevenir, detectar y sancionar la corrupción.

Debe tenerse presente que en cuerpos normativos de gran trascendencia que encontramos en la historia universal, tales como el Código de Hammurabi y la Ley de Moisés, entre otros, se previó la necesidad de presentación de un inventario o detalle de bienes como condición para asumir las funciones por parte de funcionarios que ostentaban sitios de poder, mientras que al cesar en dichos cargos se utilizaba el listado referido a efectos de comparar el patrimonio en ambos momentos.

El sistema de Declaraciones Juradas ha sufrido modificaciones desde el dictado de la ley n.º 17060 hasta el momento, por lo que la tarea que se afronta entonces, es describir la regulación del mecanismo y su aplicación, a los efectos de determinar qué aspectos resultan relevantes para que las Declaraciones Juradas constituyan un instrumento hábil en la lucha contra la corrupción, que permita identificar situaciones que contrarían la normativa vigente.

1.2 Objetivos

Los objetivos inicialmente trazados pueden señalarse de la siguiente manera:

1.2.1 Objetivos generales

Describir el estado actual del sistema de declaraciones juradas en el Uruguay, a efectos de determinar si la regulación normativa y su aplicación han contribuido en la prevención, detección y sanción de la corrupción, procurando indicar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del sistema.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Determinar cuál es la regulación normativa del sistema de declaraciones juradas en nuestro país y su evolución.
- Analizar el funcionamiento del mecanismo de declaraciones juradas en otros países, procurando detectar experiencias relevantes en la materia.
- Identificar cuáles son los funcionarios obligados a presentar declaraciones juradas y qué datos se requiere que aporten.
- Analizar cuál ha sido el obrar ante los funcionarios que no dieron cumplimiento a las normas en la materia, mediante la identificación de cuál ha sido el comportamiento de los funcionarios declarados omisos.
- Identificar cuántas declaraciones juradas han sido abiertas y cuáles fueron las hipótesis por las cuales se procedió a su apertura.
- Analizar si el proceso de informatización de las declaraciones juradas ha contribuido al correcto funcionamiento del sistema.
- Determinar el alcance de las precisiones formuladas por los mecanismos de seguimiento en materia anticorrupción.

1.3 Preguntas de investigación

Con la finalidad de definir con claridad el problema de estudio de la presente investigación, se estimó conveniente el planteamiento de la siguiente pregunta: ¿cómo es el sistema actual en materia de declaraciones juradas y cómo repercute a efectos preventivos y sancionatorios en materia de corrupción?

De dicha pregunta se desprenden otras que la complementan:

- ¿De qué forma se ha regulado normativamente el sistema de declaraciones juradas?
- ¿Los datos que se proporcionan en las declaraciones juradas presentadas a los organismos son suficientes?
- ¿Los funcionarios obligados cuentan con el conocimiento y la capacitación suficiente para dar cumplimiento cabal a la normativa que regula el sistema?
- ¿Cómo se ha procedido ante el incumplimiento de la presentación de las declaraciones juradas por parte de los funcionarios obligados a esos efectos?
- ¿En qué situaciones se ha efectuado la apertura de declaraciones juradas y cómo ha contribuido ello en los casos en concreto?

1.4. Metodología empleada

La metodología empleada fue variada. Se realizó una investigación empírica con trabajo de campo, lo que implicó la realización de las siguientes tareas:

- Análisis de la normativa actual vigente en Uruguay en materia de declaraciones juradas. Especial análisis de las Convenciones Internacionales en materia anticorrupción.
- Estudio de los cometidos de la Junta de Transparencia y Ética Pública relacionados con las declaraciones juradas.
- Estudio de disposiciones imperantes en regímenes de derecho comparado.
- Selección de trabajos doctrinarios referentes a la temática objeto de análisis, tanto nacionales, como extranjeros.
- Relevamiento de pronunciamientos jurisprudenciales y administrativos en materia de derecho comparado, donde se haga referencia a las declaraciones juradas.

- Relevamiento de pronunciamientos de organismos con competencia en la materia en Uruguay, que refieran a aspectos relativos a las declaraciones juradas.
- Estudio de los análisis efectuados por los mecanismos de seguimiento de implementación de los acuerdos asumidos internacionalmente, en especial, los realizados por MESICIC en relación al sistema de declaraciones juradas.
- Relevamiento de casos de apertura de declaraciones juradas en el Uruguay.
- Relevamiento de pronunciamientos jurisdiccionales en los que se aplicaron disposiciones en la materia.
- Estudio de casos relevantes.
- Procesamiento de datos relevantes y su corroboración.

Una vez que se efectuó la totalidad de dichas etapas, se aplicó la matriz FODA, consistente en el relevamiento y sistematización de datos que implicaran detectar las fortalezas (F), oportunidades (O), debilidades (D) y amenazas (A) referentes al sistema de declaraciones juradas, lo que comprende, no solo su regulación normativa, sino también su aplicación práctica por parte de los operadores o agentes correspondientes.

La herramienta FODA (llamada internacionalmente DOFA) permite diagnosticar un sistema o ente. Se trata de una herramienta de comparación que se fundamenta en información proveniente de las matrices de evaluación del factor interno y externo, y del perfil competitivo.

Así, la matriz FODA se utiliza para hacer un diagnóstico de la organización teniendo en cuenta el entorno en el cual opera, por lo que consiste en realizar un análisis crítico identificando los pro y los contra de la gestión de la organización de que se trate.

A tales efectos, es menester distinguir dentro del sistema: a) lo relevante de lo irrelevante; b) lo externo de lo interno y c) lo positivo de lo negativo. Luego de dicha distinción, se procede a la construcción de la matriz tomando en cuenta dos dimensiones:

	INTERNO	EXTERNO
Positivo	F	O
Negativo	D	A

2. SISTEMA NORMATIVO EN MATERIA DE ÉTICA PÚBLICA

Actualmente, tanto a nivel interno de los diversos países, como en el ámbito internacional, existe la tendencia a la adopción de normas que regulen la ética en la función pública, destacándose su inclusión en códigos que implican un alto grado de sistematización en materia de disposiciones jurídicas. Asimismo, se destaca la aprobación de normas que regulan el comportamiento ético de los servidores públicos específicamente en relación a las tareas concretas que desempeñan en los organismos a los que pertenecen, en razón con los cometidos de estos últimos.

Históricamente, los estudiosos del derecho, así como grandes filósofos y pensadores, han discutido respecto de la procedencia de la materialización de los postulados éticos en normas jurídicas, lo que se vincula con la relación entre moral y derecho. Sin perjuicio de que un análisis profundo sobre dichos aspectos excedería el objeto del presente trabajo, cabe señalar que el dictado de disposiciones normativas en materia de ética pública permite, entre otras cosas, hacer efectiva la potestad disciplinaria de los jefes de la Administración, ante el acaecimiento de un acto, hecho u omisión que contravenga la regla jurídica vulnerada.

De esta forma, es necesario tener en cuenta cuál es la normativa internacional e interna que rige en el ordenamiento jurídico uruguayo, por lo que se deben destacar las disposiciones que a continuación se detallan:

a) Normas provenientes del ámbito internacional:

- Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) suscrita en Caracas el 29 de marzo de 1996, ratificada por Uruguay mediante ley n.º 17008.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC, su sigla en inglés UCAC.), ratificada por Uruguay mediante ley n.º 18056.

b) Normas nacionales:

- Ley n.º 17060 del 23 de diciembre de 1998 (Ley de Uso indebido del poder público, conocida como Ley anticorrupción o Ley Cristal).
- Decreto n.º 30/003 de enero de 2003.
- Otras normas legales y reglamentarias.

Es menester analizar las principales previsiones contenidas en la normativa precedentemente citada.

2.1 Normativa de fuente internacional

En el ámbito internacional, cabe destacar la existencia de determinadas normas de fuente convencional que se han adoptado. Ellas se detallan a continuación.

2.1.1 Convención Interamericana Contra la Corrupción

Dicha Convención, suscrita en Caracas el 29 de marzo de 1996, ha sido calificada por la doctrina como un verdadero tratado de Derechos Humanos², destacándose su trascendencia. Los objetivos son promover y fortalecer en cada Estado Parte los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, y regular la cooperación internacional entre los Estados Partes, como manera de asegurar que el objetivo primario se cumpla sin que para ello sea obstáculos las legislaciones internas.

La doctrina ha sostenido que estos claros objetivos consagran dos líneas de acción a seguir, la primera operará al interior de cada Estado, mientras que la segunda hacia el exterior, procurando la cooperación entre naciones.³

Tal como señala el Dr. Durán Martínez, del texto del preámbulo de la Convención se desprende que *el combate a la corrupción no es un fin en sí mismo sino que con él se procura el mejor desarrollo de lo que Gros Espiell ha denominado el 'derecho de vivir'*.⁴

El art. III de la CICC., bajo el acápite «Medidas Preventivas», establece que los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de ciertas medidas, destinadas a crear, mantener y fortalecer normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas, las que deberán estar 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.

El numeral 4.º de dicha norma, establece la necesidad de considerar la adopción de medidas que instituyan sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.

2 Gordillo, Agustín (1997). *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I (Parte General), 4a Edición, Pág. XVI-7, Buenos Aires.

3 Cfr. Durán Martínez, Augusto. «Corrupción y Derechos Humanos. Aspectos de derecho administrativo». En: Estudios en memoria de Eduardo Jiménez de Aréchaga", Montevideo, Ed. AMF, pág. 143-144.

4 Durán Martínez, Augusto. Ob. cit., pág. 141.

2.1.2 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Si bien dicha Convención fue suscrita inicialmente por 111 países en Mérida (México), del 9 al 11 de diciembre de 2003, no fue sino hasta el 14 de diciembre de 2005 que se produjo su entrada en vigencia.

Existe consenso en sostener que se trata del más amplio acuerdo existente a nivel internacional en materia de ética pública y lucha contra la corrupción, en virtud de que la ONU cuenta con más de 140 miembros en la actualidad.

La finalidad de dicha Convención, conforme lo dispuesto en su art. 1.º, es:

- Promover y fortalecer medidas para prevenir y combatir eficaz y eficientemente la corrupción.
- Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos.
- Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

Es una Convención extensa, pues consta de preámbulo y 71 artículos, donde se abarcan una gran cantidad de temas, como ser, políticas y prácticas de prevención de la corrupción, procura de aplicación de códigos y normas de conducta por parte de los diversos Estados, medidas en relación a la contratación pública y gestión de la hacienda pública, información pública, participación de la sociedad, etc.

Es menester destacar que en su artículo 5, prevé «Políticas y prácticas de prevención de la corrupción», previendo en el numeral 1.º que cada Estado Parte, formule, aplique o mantenga en vigor

[...] políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

2.2 Normativa de fuente interna

Tal como señalan los grandes autores de derecho administrativo, en gran cantidad de países las Constituciones Nacionales cuentan con disposiciones que denotan postulados éticos en materia de servicio público, lo que resulta trascendente por la jerarquía de sus normas.

Por otra parte, fundamentalmente a raíz de los compromisos asumidos en virtud de la aprobación y ratificación de las disposiciones internacionales, muchos países han adoptado normas en su ordenamiento interno, referentes a la ética en la función pública.

En nuestro país se destaca el dictado de la ley n.º 17060 (Ley de uso indebido del poder público) de 23 de diciembre de 1998, conocida como Ley Anticorrupción o Ley Cristal, mediante la cual Uruguay procuró cumplir con las obligaciones asumidas internacionalmente, en especial al ratificar la CICC. La ley n.º 17060 se caracterizó por tipificar nuevos delitos en la materia y modificar otros ya existentes, establecer un elenco de principios que rigen la actuación de los servidores públicos, y contar con un capítulo referido al control social, en procura de establecer la transparencia como criterio rector del obrar público.

Uno de los aspectos más importantes de la ley referida es la creación de la Junta Asesora en materia Económica Financiera del Estado (JUNAE), a la que posteriormente se le cambió la denominación, llamándose actualmente Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP).

Dentro de los cometidos de la Junta se previó el de registro y custodia de declaraciones juradas de bienes e ingresos, estableciéndose qué funcionarios deben presentarlas, así como otros aspectos relacionados con la apertura de las declaraciones, etc.

Posteriormente, mediante decreto n.º 30/003, se sistematizaron las disposiciones imperantes en materia de ética pública. Mediante dicho reglamento se agruparon las normas existentes, se detallaron los principios y prohibiciones que rigen el obrar de los servidores públicos, se describieron las conductas debidas, y se crearon procedimientos para disipar dudas y tutelar la responsabilidad de los funcionarios actuantes.

Asimismo, debe destacarse la existencia de otras normas tanto legales como reglamentarias que contienen preceptos que regulan la temática que nos ocupa, alguna de las cuales serán referidas en el presente trabajo.

2.2.1 Codificación de postulados éticos

En los últimos años se ha discutido acerca de la adopción de cuerpos normativos deontológicos en todos los ámbitos, dado que la reflexión acerca de los deberes del servidor público no ha sido la excepción.

Sin perjuicio de tal discusión, se observa el dictado —tanto en el ámbito internacional como en el interno— de disposiciones que refieren a la ética y que, en

muchos casos, han sido sistematizadas en códigos que procuran considerar las particularidades del servicio que presta quienes desempeñan tareas en el ámbito público.

En el ámbito internacional, debe destacarse el caso del Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial (CMIEJ) — que fue aprobado por unanimidad, durante la XIII Cumbre Judicial Iberoamericana (organismo integrado por los presidentes de las 22 Cortes Supremas y Consejos de la Magistratura de América Latina, España y Portugal), celebrada en Santo Domingo, República Dominicana, los días 21 y 22 de Junio de 2006— que rige respecto de la actuación de los servidores públicos que prestan tareas en relación a los justiciables, esto es, los que desempeñan funciones en el ámbito del Poder Judicial, con especial referencia al ejercicio de función jurisdiccional.

La Suprema Corte de Justicia dictó, el 28 de julio de 2010 la Acordada n.º 7688, por la que declaró con valor de Acordada los «Principios de Ética Judicial Iberoamericana» previstos en la parte I del Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial, y estableció que dichos principios *deberán ser seguidos como pautas de conducta en cuanto resulte procedente*.

De esta forma, los principios enunciados en el Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial rigen en nuestro ordenamiento a través de su inclusión por normas generales y abstractas, creadas por un acto administrativo dictado por la Suprema Corte de Justicia, debiendo cumplirse sus postulados y siendo susceptible de ser ponderado dicho cumplimiento en el ámbito disciplinario.

Una de las disposiciones a tener en cuenta del CMIEJ es el art. 82 que preceptúa: *El juez debe adoptar las medidas necesarias para evitar que pueda surgir cualquier duda razonable sobre la legitimidad de sus ingresos y de su situación patrimonial*.

Surge así con claridad la trascendencia de que los aspectos relacionados con ingresos y bienes de los funcionarios, en este caso los magistrados, cuenten con transparencia, pues las dudas al respecto repercuten en la legitimidad del obrar.

Por otra parte, en el ámbito nacional existe una gran cantidad de códigos específicos cuya existencia se verifica en los diversos países. Del relevamiento efectuado en esta ocasión, surge que en Uruguay, por ejemplo, existen múltiples códigos de ética aplicables para determinada categoría de servidores públicos o bien para aquellos que se desempeñan en ciertos organismos, debiéndose destacar entre otros el Código de Ética del Regulador (aplicable para aquellos que prestan tareas en el ámbito de la regulación de servicios de interés público), así como el Código de Ética y el de Buenas Prácticas del Banco República (BROU), entre muchos otros.

Sin perjuicio de que esos códigos deontológicos abarcan gran cantidad de aspectos específicos en consideración a las actividades que realizan, en ellos se destaca como uno de los elementos en común la referencia a la legitimidad en la percepción de ingresos y el adecuado uso de bienes, debiendo evitar la conjunción entre el interés público y el privado.

3. JUNTA DE TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA

El art. 4 de la ley n.º 17060 creó la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado. Posteriormente, el art. 302 de la ley n.º 18362 cambió su denominación, adquirió el nombre que mantiene hasta la actualidad, esto es, Junta de Transparencia y Ética Pública.

La JUTEP tiene cometidos establecidos normativamente, a saber:

1. Asesoramiento a la justicia penal así como al Ministerio Público en materia penal, en materia de delitos contra la Administración Pública y contra la economía y hacienda pública. El juez penal o el Ministerio Público podrán disponer que la Junta proceda a la obtención y sistematización de pruebas documentales que de existir fueran necesarias para el esclarecimiento por el juez competente, pues se prevé el asesoramiento en carácter de perito auxiliar de la justicia. Resulta importante destacar que la Junta en este aspecto no puede tipificar ni sugerir una tipificación penal.
2. Asesoramiento a la Administración Pública en aspectos referidos a la aplicación de las normas de conducta en la materia. Este cometido ha sido llamado de Consulta administrativa, e implica que los organismos públicos pueden requerir a la JUTEP asesoramiento en los siguientes aspectos: a) en relación al alcance de las disposiciones del decreto n.º 30/003, en cuyo caso deben acompañar un informe técnico de asesoría interno y b) respecto del cumplimiento de las normas vigentes en la materia, cuando un organismo se encuentra actuando en el ámbito del ejercicio de la potestad disciplinaria, siendo que en dicho caso la Junta emite un informe de carácter no vinculante, por lo que el órgano actuante podrá apartarse de sus conclusiones, fundamentando tal proceder.
3. Auxiliar pericial de la Asamblea General y de las juntas departamentales en los casos de observaciones caratuladas como de urgente consideración por parte del Tribunal de Cuentas, en los casos en que la presidencia de uno de esos órganos lo requiera. En dichos casos se prevé que la Junta tiene amplias facultades de auditoría e investigación y actuará con autonomía técnica. Dicho cometido se encuentra establecido en el art. 126 del TOCAF. En estos casos la Junta debe emitir un dictamen técnico para lo cual

cuenta con un plazo máximo de 40 días hábiles, salvo solicitud expresa de prórroga, siendo que dicho informe se remitirá a la Asamblea General y de corresponder al Poder Judicial.⁵

4. Verificación de difusión por parte de los organismos públicos en materia de contratación pública. Como señala el Dr. Pérez Piera:

[...] existe consenso en que la opacidad en las contrataciones con el Estado posibilita, cuando no genera, actos de corrupción; bajo ese entendido, la publicidad de las compras estatales a través del sitio <www.comprasestatales.gub.uy> ha sido instaurada hace ya largo tiempo. Y en ese sentido, la Junta vela por el cumplimiento de las publicaciones de aquellos actos.

El cometido de la Junta procura la verificación del efectivo cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia, imperantes en el obrar administrativo y con singular trascendencia en las contrataciones públicas, reconocidos a texto expreso por el art. 149 lit. B) y H) del TOCAF.^{6 7 8}

1. Capacitación de funcionarios públicos en materia de normas de conducta en la función pública y difusión de las normas de conducta en la función pública. La Junta tiene el cometido de capacitar en aras de formar a los servidores públicos en la materia, así como de dar a conocimiento las

5 Fuente: Art. 51 de la ley n.º 18834.

6 Pérez Piera, Adolfo. «Junta de Transparencia y Ética Pública: apuntes para un balance 2006–2011». En: *Revista Transformación* (año 6, n.º 46), año 2011, págs. 79–85 y 182–199.

7 Sin perjuicio de la evolución normativa en cuanto a la publicación de las compras estatales y las disposiciones específicas sobre la publicidad imperante para los diversos procedimientos de contratación previstos, es menester destacar que en la actualidad el art. 50 del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF)—aprobado por decreto n.º 150/012, vigente desde el 1 de junio de 2012, fuente: art. 31 de la ley n.º 18834 de 4 de noviembre de 2011— establece con carácter general que *Es obligatoria la publicación por parte de los organismos estatales en el sitio web de Compras y Contrataciones Estatales la información correspondiente a contrataciones de obras, bienes y servicios de todas las licitaciones y convocatorias a procedimientos competitivos que se realicen. La publicación de la convocatoria tendrá el alcance establecido en el artículo 4º de la ley n.º 15869, de 22 de junio de 1987. Todas las administraciones públicas estatales deberán dar publicidad, en el mismo sitio del acto de adjudicación, declaración de desierta o de rechazo de ofertas, de todos sus procedimientos de contratación de monto superior al 50 % (cincuenta por ciento) del límite de su procedimiento de compra directa, incluidas las realizadas por mecanismos de excepción, así como a las ampliaciones y los actos de reiteración de gastos observados por el Tribunal de Cuentas, en la forma que disponga la reglamentación. Estos organismos contarán para ello con un plazo de diez días luego de producido el acto que se informa [...]*

8 El art. 151 del tocaf establece que compete a la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (acce), órgano desconcentrado creado en el inciso 02 «Presidencia de la República», el desarrollar y mantener el sitio web de compras y contrataciones estatales donde las administraciones públicas estatales publiquen la información referida a contrataciones de obras, bienes y servicios, de forma tal que constituya una herramienta de transparencia puesta a disposición de la ciudadanía. Organismos Internacionales y los Mecanismos de Seguimiento a los que el Uruguay ha adherido.

normas de conducta en la función pública vigentes en el ordenamiento jurídico nacional.

2. Interacción con los organismos internacionales relacionados con asuntos relativos a prevención, detección, represión o erradicación de la corrupción. Representación de Uruguay ante los Mecanismos de Seguimiento previstos en las Convenciones Internacionales en la materia. La JUTEP, en su rol de órgano de control superior de nuestro país, lleva a cabo la representación ante estos.
3. Gestión del Registro de declaraciones juradas de bienes e ingresos de funcionarios obligados. Implica que la Junta tiene a su cargo el registro, el almacenamiento, la custodia, la eliminación y la apertura de las declaraciones juradas, en los siguientes términos.

Registro: la Junta recibe e inscribe, es decir, toma razón de las declaraciones juradas que se le presentan. De esta forma, tiene a su cargo un registro al respecto y expide los certificados de haber recibido las declaraciones referidas, conforme lo dispuesto por el art. 14 de la ley n.º 17060.

Almacenamiento y custodia: la Junta debe reunir y custodiar las declaraciones juradas, tal como lo establece el art. 15 de la ley n.º 17060, lo que, según el significado literal del último término referido implica guardar con cuidado y vigilancia las declaraciones juradas. El plazo de custodia previsto por el art. 14 de la ley n.º 17060 es de cinco años, contados a partir del cese del funcionario en su cargo o su fallecimiento.

Eliminación: luego del período de custodia establecido normativamente, la Junta procede a eliminar, destruir, prescindir de las declaraciones juradas. En ocasión de la destrucción se labra acta notarial del acto en cuestión, salvo el caso en que el interesado solicite la devolución de la declaración, situación ante la cual se procede a la entrega del documento referido, de conformidad con lo dispuesto por el art. 14 de la ley n.º 17060.

Apertura: Las declaraciones juradas en nuestro país son cerradas, salvo las del Presidente y Vicepresidente de la República, que son abiertas y se publican en el Diario Oficial luego de su presentación. En el caso de las declaraciones cerradas, la normativa vigente establece en qué supuestos es posible proceder a su apertura y la forma en que se llevará a cabo, tal como se analizará más adelante.

Dentro de la estructura de la Junta, existen dos unidades que atienden el cometido que nos ocupa, a saber:

1. Registro de declaraciones juradas. Tal como surge de la Memoria Anual correspondiente al 2013, esta unidad reporta a la Secretaría General y tiene a cargo las siguientes tareas:⁹

- *Jefatura*: asesora a la Junta en materia de declaraciones juradas y administra el sistema informático de dichas declaraciones; responde consultas relativas a las declaraciones; planifica tareas de la unidad administrativa a su cargo; gestiona los expedientes de omisos y de responsables; y supervisa al personal de la unidad en la atención de cuatro áreas.
- *Registro*: recibe las declaraciones juradas y controla requisitos formales; registra las declaraciones en el sistema informático; registra y entrega las declaraciones para su archivo; y notifica a los funcionarios obligados.
- *Nóminas*: verifica la exactitud de información de altas y bajas, y registra en el sistema informático.
- *Omisos*: genera y controla las listas de obligados a notificar; gestiona los omisos; detecta y controla incumplimientos; y elabora los expedientes y listas de omisos para su publicación.

2. Custodia y archivo de declaraciones juradas. Reporta a la Secretaría General y tiene como misión administrar y custodiar el archivo referido. Las actividades que se desarrollan en esta unidad se señalan a continuación:¹⁰

- *Recepción de las declaraciones juradas ingresadas al sistema por cada operador*. Se asigna un número confidencial de ubicación física para el archivo de las respectivas declaraciones juradas en la bóveda. Se etiqueta cada declaración jurada con un número y se archiva. Asimismo, se encarga de recuperar las declaraciones juradas por consultas de la Unidad de Registro de Declaraciones Juradas para verificación de datos.
- *Apertura de declaraciones juradas*. Se recibe las solicitudes de apertura en los casos previstos por la normativa, ante lo cual se obtiene la historia del funcionario en materia de declaraciones y se procede a la recuperación del número correspondiente a cada declaración jurada solicitada para su extracción de la bóveda y posterior apertura. Se efectúa la apertura de

9 A noviembre de 2014, en la unidad referida las tareas están a cargo de seis personas. Una de estas personas es funcionario presupuestado de JUTEP y se encuentra a cargo de la unidad (Sr. Juan Mancebo), mientras que tres se encuentran en régimen de pase en Comisión (proviene del Ministerio del Interior), tienen por cometido cubrir las declaraciones juradas de todos los funcionarios del Ministerio citado. Las dos personas restantes que conforman el equipo son administrativos que tienen a su cargo las tareas correspondientes a las declaraciones juradas de los funcionarios provenientes del resto de la Administración Pública.

10 A noviembre de 2014, en esta unidad se desempeña una licenciada en bibliotecología (Lic. Rosario Cibils).

sobres, se expide testimonio por exhibición de las declaraciones juradas y de la carátula del sobre y se labra un acta de la apertura realizada. Se remite al requirente la declaración referida y se efectúa un cambio en el sistema de gestión. Se reasigna un nuevo número a las declaraciones juradas recuperadas y se procede a archivarlas.

- *Devolución de declaraciones juradas.* Ante la solicitud de devolución, se aguarda la Resolución de la Junta al respecto y en caso de así disponerse, se procede a la devolución de la declaración jurada pertinente, luego de efectuar el cambio de estado en el Sistema de Gestión.
- *Destrucción de declaraciones juradas.* En los casos de cumplirse cinco años del cese o fallecimiento del funcionario y no haberse procedido a la devolución de la declaración jurada, se realiza un listado de los funcionarios que a la fecha han cumplido esta norma y se realiza la recuperación física de las declaraciones. Luego de ello, se retiran todas las declaraciones correspondientes de la bóveda, y se efectúa un control de datos de la carátula y el listado de declaraciones a destruir, tarea que se realiza en conjunto con un escribano público. La destrucción se realiza mediante una destructora de documentos y se labra acta. Se actualiza el estado en el Sistema de Gestión de las declaraciones juradas destruidas, confirmando su destrucción. Posteriormente, el escribano público actuante procede a la protocolización del listado de destrucción.
- *Gestión del Centro de Documentación.*
- *Custodia en la bóveda del archivo de los dictámenes emanados de la Junta y sus antecedentes.*

4. Regulación normativa del sistema de declaraciones juradas

El art. III de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC.), bajo el acápite «Medidas Preventivas», establece que los Estados Parte convienen en considerar la aplicabilidad de medidas dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:

[...]Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda (num. 4).

Para cumplir con el compromiso asumido a esos efectos, Uruguay creó el sistema de declaraciones juradas a través de la ley n° 17060. Así, en el art. 4 numeral

5, previó dentro de los cometidos de JUTEP: a) recibir las declaraciones juradas de que tratan los artículos 10 y siguientes de la ley n.º 17060 y b) determinar, a requerimiento del interesado, si este debe presentar la declaración jurada de bienes e ingresos.

El capítulo V de la ley n.º 17060 establece disposiciones respecto del sistema de Declaración Jurada de Bienes e Ingresos de los funcionarios públicos. Allí se señala cuáles son los funcionarios obligados, el contenido de las declaraciones, los plazos de presentación, las formalidades y las cuestiones relativas al incumplimiento de la obligación referida.

Las Declaraciones Juradas de Bienes e Ingresos, como se señaló en otras oportunidades, consisten en una herramienta que procura contribuir en la prevención, detección, sanción y, en definitiva, en la búsqueda de la erradicación de la corrupción y prácticas no deseadas.

En cuanto a la finalidad que persigue el mecanismo citado, es la siguiente:

[...] a) Servir de elemento auxiliar a los órganos judiciales con competencia penal en los casos de delitos contra la Administración Pública y contra la economía y la hacienda pública que se imputen a algunos de los funcionarios públicos comprendidos en los artículos 10 y 11 de la ley 17060 (art. 4) con sus actualizaciones, así como a las comisiones investigadoras parlamentarias por razones fundadas (art. 15). La ocultación de bienes y valores pertenecientes a terceros o inexistentes, constituye falta grave a los deberes inherentes a la función pública (art. 17).

b) Promover la transparencia y la probidad en la gestión del Estado, difundiendo públicamente la nómina de funcionarios incumplidores que son declarados omisos por la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) (art. 16).

c) Contribuir a cumplir con el compromiso asumido por el país tanto en la Convención Interamericana Contra la Corrupción como en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.¹¹

Entiendo que debe agregarse como otra de las finalidades, la de dotar a los servidores públicos de un instrumento al que pueden acudir como respaldo probatorio a efectos de salvaguardar su responsabilidad tanto administrativa, como penal, civil, etc.

11 Mancebo, Juan (2010). *Declaraciones Juradas de bienes e ingresos*, Cuaderno de Divulgación n.º 4, Montevideo: JUTEP, pág. 5.

4.1 Funcionarios obligados y funcionamiento del sistema

La ley n.º 17060 establece el elenco de funcionarios obligados en sus arts. 10 y 11. Es menester destacar que la norma original ha sufrido variaciones normativas, las que se indican en cada caso:

1. Art. 10 de la ley n.º 17060: el Presidente y el Vicepresidente de la República, los ministros de Estado, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal de Cuentas y de la Corte Electoral, los senadores, los representantes nacionales y los intendentes deberán formular una declaración jurada de bienes e ingresos a cualquier título.

2. Art. 11 de la ley n.º 17060¹²: También están comprendidos en la obligación del artículo precedente los funcionarios que se enumeran:

- Subsecretarios de Estado, secretario y prosecretario de la Presidencia de la República, fiscal de Corte y procurador general de la Nación, procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo, director y subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, director y subdirector de la Oficina Nacional del Servicio Civil, miembros de la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado y miembros de las Comisiones de las Unidades Reguladoras.
- Ministros de los tribunales de apelaciones, jueces, secretarios letrados de la Suprema Corte de Justicia, secretarios de los Tribunales de Apelaciones, actuarios y alguaciles del Poder Judicial, fiscales letrados y fiscales adjuntos, fiscal adjunto y secretario letrado de la Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación, y procurador adjunto del Estado en lo Contencioso Administrativo.
- Titulares de los cargos con jerarquía de Dirección General o Nacional e Inspección General de los Ministerios.
- Director general de Rentas, subdirector general, directores de división, encargados de departamento, encargados de la Auditoría Interna y Asesorías y todos los funcionarios que cumplan tareas inspectivas de la Dirección General Impositiva del Ministerio de Economía y Finanzas.

12 Redacción conferida por el art. 299 de la ley n.º 18362 de 6 de octubre de 2008. Hasta la vigencia de dicha norma, regía el texto original del art. 11 de la ley n.º 17060, con la modificación introducida por el art. 154 de la ley n.º 17296 de 21 de febrero de 2001.

- Embajadores de la República, ministros del Servicio Exterior y personal diplomático que se desempeñe como cónsul o encargado de negocios, con destino en el extranjero, y miembros de las delegaciones uruguayas en comisiones u organismos binacionales o multinacionales.
- Presidentes, directores, directores generales o miembros de los órganos directivos de las personas públicas no estatales, de empresas privadas pertenecientes mayoritariamente a organismos públicos y delegados estatales en las empresas de economía mixta.
- Miembros del Consejo Directivo del Servicio Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos y director del Servicio Nacional de Televisión.
- Rector y decanos de las facultades de la Universidad de la República, miembros del Consejo Directivo Central y de los Consejos de Educación Primaria, de Educación Secundaria y de Educación Técnico-Profesional de la Administración Nacional de Educación Pública.
- Interventores de instituciones y organismos públicos o privados intervenidos por el Poder Ejecutivo, entes autónomos, servicios descentralizados o gobiernos departamentales.
- Secretarios y prosecretarios de las Cámaras de Senadores y de Representantes y de la Comisión Administrativa del Poder Legislativo y director de Protocolo y Relaciones Públicas de la Comisión Administrativa del Poder Legislativo.
- Directores, directores generales, subgerentes generales y gerentes o funcionarios de rango equivalente cualquiera sea su denominación de los entes autónomos, servicios descentralizados y personas públicas no estatales.
- General de Ejército, almirante y general del Aire, generales, contralmirantes y brigadieres generales de las Fuerzas Armadas en actividad, jefes, subjefes, inspectores, comisarios y directores de Policía.
- Ediles de las juntas departamentales y sus correspondientes suplentes y ediles de las juntas locales autónomas.¹³

13 La disposición citada incluye a los suplentes. Ante la existencia de diferencia de criterios en cuanto a esta norma, la Junta de Transparencia y Ética Pública —previa consulta a la Corte Electoral— dictó la resolución n.º 3585/2011 de 17/7/12, por la que dispuso: 1. *Declárese obligatoria la presentación de la Declaración jurada de bienes e ingresos prevista en los artículos 10 y siguientes de la ley n.º 17060 a los ediles de las juntas departamentales y a la totalidad de sus correspondientes suplentes.* 2. *Los ediles y la totalidad de sus correspondientes suplentes deberán presentar declaración jurada de bienes e ingresos*

- Los funcionarios que ocupen cargos políticos o de particular confianza, declarados tales a nivel nacional o departamental (inciso cuarto del artículo 60 e inciso segundo del artículo 62 de la Constitución de la República).
- Los funcionarios que realicen funciones inspectivas en cargos cuya jerarquía no sea inferior a la de jefe o equivalente y los que efectúan tasación o avalúo de bienes, con las excepciones que por razón de escasa entidad la reglamentación establezca.¹⁴
- La totalidad de los funcionarios de la Dirección Nacional de Aduanas y los que prestan servicios en dicha repartición.
- La totalidad de los funcionarios de la Dirección General de Casinos y de los casinos departamentales.
- Todos los funcionarios del Ministerio del Interior sin excepción estarán obligados a presentar declaraciones juradas de bienes e ingresos, según las disposiciones consagradas en el capítulo V de la presente ley y en la ley n.º 18362, de 6 de octubre de 2008, y disposiciones modificativas y complementarias en la materia.^{15 16}

Es menester destacar que se suscitó la duda en relación a quienes desempeñan tareas en las llamadas personas privadas estatales.¹⁷ Sin perjuicio de que existieron

.....
dentro de los treinta días siguientes al plazo de sesenta días corridos que comienza a computarse en el momento de la proclamación por la Junta Electoral respectiva. 3. Los responsables de las juntas departamentales, deberán incluir en las nóminas de obligados a comunicar a la Junta de Transparencia y Ética Pública, a la totalidad de los correspondientes suplentes de ediles que no estuvieren incluidos con anterioridad, quienes dispondrán de los plazos mencionados en el numeral anterior, a partir de la fecha de la presente resolución.

- 14 El art. 5 del decreto n.º 338/010 que los funcionarios que efectúen tasaciones o inventario de bienes, obligados a presentar declaración jurada, serán aquellos cuya jerarquía no sea inferior a la de jefe o equivalente, exonerando de la precitada obligación cuando los bienes a tasar o inventariar sean de valor inferior a 200 Unidades Reajustables (ur).
- 15 Literal agregado por art. 139 ley n.º 19149 de 24/10/13.
- 16 El art. 49 de la ley n.º 18446 de 17/12/08 dispuso que los miembros del Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (inddhh) y los funcionarios rentados de carácter no administrativo de la Institución referida, deberán presentar declaraciones juradas conforme lo preceptuado por la ley n.º 17060.
- 17 En el 2011, a efectos de determinar el alcance de la obligación de presentar declaraciones juradas de bienes e ingresos por parte de determinadas autoridades, así como respecto a la posición institucional que debería tener la Junta de Transparencia y Ética Pública, ésta efectuó consulta a los doctores Juan Pablo Cajarville y Carlos Delpiazzo.
 Respecto del primer aspecto referido, se requirió la opinión de los juristas citados en relación a los siguientes extremos:
- a) Si las empresas de derecho privado creadas por empresas también de derecho privado que a su vez son dependientes de organismos públicos están alcanzadas por el lit. F del art. 11 de la ley n.º 17060 de 23/12/98.
 - b) Si las empresas privadas adquiridas por otras dependientes de organismos públicos o sus empresas derivadas están alcanzadas por el lit. F citado.

diversas instancias donde se discutió el tema, recientemente, la ley n.º 19208 de 8 de abril de 2014¹⁸ lo reguló, agregó al art. 11 de la ley n.º 17060 el siguiente inciso:

Las disposiciones de los literales F, N y P son aplicables a los funcionarios públicos o empleados que trabajan en las empresas privadas ya creadas o adquiridas por los organismos públicos y en las que se creen o adquieran en el futuro, así como en las creadas o adquiridas a su vez por las empresas privadas dependientes de aquellas y sus sucesivas, con sede en el territorio o fuera de él, siempre que la participación del Estado sea mayoritaria.

Por otra parte, el art. 11 de la ley n.º 17060 establece que la relación de cargos que realiza no variará por cambios legales o reglamentarios de denominaciones, siendo que la contratación o asignación de funciones en forma permanente o interina en cualquiera de los cargos comprendidos genera la obligación de presentar declaración jurada cuando se cumplan los requisitos legales.

Es necesario tener presente que el art. 19 de la ley establece que el Poder Ejecutivo y los titulares de los distintos organismos, deben comunicar a la Junta los nombres de todas las personas que estén comprendidas dentro del listado de funcionarios obligados.

De esta forma, el sistema funciona de la siguiente manera: los organismos comprendidos deben remitir las nóminas a la Junta de Transparencia y Ética Pública, los funcionarios obligados deben efectuar la declaración jurada y la Junta realizará el registro, almacenamiento y custodia. Dicho sistema podría esquematizarse de la siguiente manera¹⁹:

.....

c) Si los funcionarios de las empresas públicas conformadas por bienes o valores nacionales, sea en forma mayoritaria o no, y que estén radicadas en el exterior, deben presentar declaraciones juradas en función del lit. F referido precedentemente.

d) Si la obligación de presentar declaración jurada según las funciones mencionadas en los literales N y P del art. 11 de la ley n.º 17060 alcanza a quienes cumplen dichas funciones en empresas privadas derivadas de organismos públicos radicados en el país o fuera de él.

Posteriormente a efectuar las consultas referidas a los profesionales citados, la Junta de Transparencia y Ética Pública dictó la resolución n.º 3555/2011 de fecha 26/10/11, por la que dispuso que las disposiciones de los literales F, N y P del art. 11 de la ley n.º 17060 son aplicables a los funcionarios o empleados que están comprendidos en ellos y trabajan en las empresas privadas creadas o adquiridas por los organismos públicos o sus sucesivas derivadas de éstos y de aquellas con sede en el territorio del país o fuera de él. Esta fue la solución que recientemente introdujo la ley n.º 19208 en nuestro ordenamiento.

18 Publicada en el Diario Oficial con fecha 23/5/14.

19 Es menester señalar que el art. 11 in fine de la ley n.º 17060 (en redacción conferida por el art. 299 de la ley n.º 18362) establece que la Junta de Transparencia y Ética Pública puede verificar la pertinencia de la nómina de funcionarios asignados a presentar declaración jurada remitida por los organismos públicos. Por su parte, el decreto n.º 338/010 de 12/11/10 reglamentó dicha facultad, estableció que dicha verificación la puede realizar la Junta a través de personal propio o contratado, constituyéndose en los organismos a esos efectos, siendo que se le debe poner a disposición la documentación e información que requiera para poder determinar la pertinencia de las listas referidas. La Junta, previamente, debe notificar su decisión al organis-



Cabe destacar que la Junta de Transparencia y Ética Pública se encuentra utilizando el Sistema de Gestión de Nóminas, que consiste en una aplicación web al que se accede desde la página oficial de la Junta de Transparencia y Ética Pública.²⁰ A los Nexos de cada organismo se le asigna un usuario y mediante el ingreso de este y su contraseña, cada uno tiene acceso al sistema.²¹

El sistema permite, entre otras cosas²²: a) realizar las altas, bajas y modificaciones de funcionarios y sus cargos en cada repartición; b) efectuar listados de funcionarios con búsquedas según diversos parámetros y criterios y; c) transmitir información por parte de los Nexos a través del sistema.

El funcionario que oficia de Nexos ingresará a los funcionarios obligados indicando la fecha de toma de posesión, carácter del cargo, denominación y función, así como las modificaciones que estos experimenten y el cese de cargos en las diversas reparticiones, situación en la cual debe indicarse la causal de cese y la fecha de tal suceso.²³

.....
mo, el que deberá recibir al personal de la Junta dentro de los 15 días hábiles siguientes de notificado. Al finalizar las actuaciones, la Junta debe informar al organismo inspeccionado de sus resultancias.

20 Sitio oficial de JUTEP: <www.jutep.gub.uy>

21 El código de usuario coincide con la cédula de identidad del Nexos con el dígito verificador incluido, sin puntos ni guiones. Se le envía al funcionario Nexos una contraseña, la que deberá modificar en su primer acceso al sistema

22 Cfr.: Torres, Carlos (2014). «Presentación sobre Sistema de Gestión de Declaraciones Juradas. Módulo de Nexos». Disponible en: <http://www.jutep.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=c712ab2c-daaa-45ee-a2e2-3c59f10a31db&groupId=10157>

23 Desde junio de 2012, las altas y los ceses comenzaron a informarse por parte de los Nexos a través del sistema. Fuente: Torres, Carlos (2014). «Presentación sobre Sistema de Gestión de Declaraciones Juradas. Módulo

Existen mecanismos de seguridad establecidos, debiéndose destacar que el sistema guarda los datos referidos al usuario que modificó información respecto de funcionarios de su organismo y se permite a aquellos funcionarios cuyo organismo desea otorgar mayor seguridad a la tramitación, utilizar la firma electrónica.

El software y la base de datos se alojan en la División Sistemas del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

Asimismo, el sistema cuenta con varias funcionalidades, que permiten, por ejemplo, obtener listados de funcionarios, efectuar búsquedas según ciertos parámetros (como ser utilizando rango de fechas de la declaración, de omisiones generadas, de notificaciones a funcionarios omisos, etc.) entre otras.

4.2 Momento de presentación de las declaraciones juradas

El art. 13 de la ley n.º 17060 regula la instancia de presentación de la declaración jurada, siendo reglamentado por el art. 27 del decreto n.º 354/999.

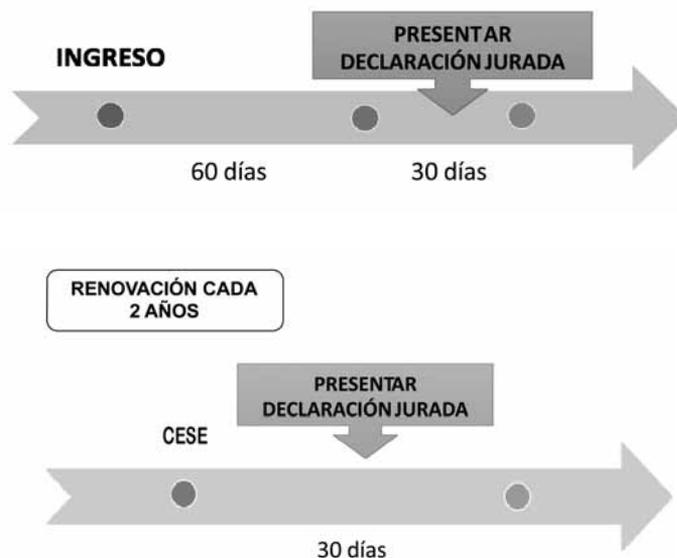
Las normas citadas establecen que el funcionario obligado dispone de un plazo de 30 días para la presentación de la declaración jurada inicial. Este plazo comienza a computarse una vez cumplidos 60 días de ejercicio ininterrumpido del cargo.

Asimismo se prevé que las declaraciones juradas posteriores se formularán cada dos años contados a partir de la declaración inicial, siempre que el funcionario continúe en el ejercicio del cargo. Al cesar en el cargo, el funcionario deberá presentar una declaración final dentro de los 30 días del cese.

La reglamentación establece que en caso de ingreso del funcionario a otro cargo o función contratada, también comprendido en los artículos 10 y 11 de la ley n.º 17060, no se requerirá declaración final del cese ni inicial del ingreso, manteniendo vigencia la declaración anterior durante el período de dos años.

Podría esquematizarse la instancia de presentación de la declaración jurada de la siguiente forma:

.....
de Nexos». Disponible en: <http://www.jutep.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=c712ab2c-daaa-45ee-a2e2-3c59f10a31db&groupId=10157>



4.3 Contenido de las declaraciones juradas

El art. 12 de la ley n.º 17060 dispone que la declaración jurada debe contener preceptivamente una relación precisa y circunstanciada de²⁴:

- Bienes muebles e inmuebles e ingresos propios del declarante, de su cónyuge y de su concubino reconocido judicialmente como tal.^{25 26}
- Bienes de la sociedad conyugal que integre, así como de la sociedad de bienes concubinarias en caso de existir.
- Bienes de las personas sometidas a su patria potestad, tutela o curatela.
- Participación que posea en sociedades nacionales o extranjeras, personales con o sin personalidad jurídica, en sociedades de responsabilidad limitada, anónimas o en comandita por acciones o *holdings*, así como de aquellas sociedades en las que desempeñe el cargo de director o gerente, y de los bienes de que dispongan el uso exclusivo.

24 En cuanto al contenido de las declaraciones juradas, el art. 300 de la ley n.º 18362 agregó un inciso, equiparando a la situación de los cónyuges, la de los concubininos reconocidos judicialmente al amparo de la ley n.º 18246. Asimismo equiparó a la situación de la sociedad conyugal, la de las sociedades de bienes concubinarios reconocidas al amparo de la ley referida.

25 El art. 12 de la ley n.º 17060 establece que debe especificarse el título y fecha de la última procedencia dominial de cada uno de los bienes en propiedad, alquiler o uso, monto y lugar de depósitos de dinero y otros valores en el país o en el exterior. Asimismo, deben incluirse rentas, sueldos, salarios o beneficios que se continúen percibiendo.

26 Se debe tener presente que en los casos en que el declarante se encuentre en un régimen de separación de bienes, debe identificar en la declaración jurada, la escritura o el mandato judicial que decretó la separación así como la fecha de su vigencia, en virtud de lo preceptuado por el art. 28 del decreto n.º 354/999.

4.4 Formas de presentación y formalidades a cumplir

El art. 12 de la ley n.º 17060 establece que las declaraciones juradas deben ser presentadas en sobre cerrado ante la Junta.

En cuanto a las formalidades a cumplir, la normativa vigente regula los aspectos relativos a la presentación de las declaraciones juradas.²⁷ Debe tenerse presente que la JUTEP ha elaborado instructivos y formularios para la presentación de las declaraciones juradas, los que son de fácil acceso por parte de cualquier interesado.²⁸

Sin perjuicio de lo expuesto, la JUTEP ha trabajado desde hace tiempo en la implementación de un sistema de declaraciones juradas electrónicas, con el fin de establecer el mecanismo de presentación de las declaraciones referidas utilizando medios telemáticos.

En efecto, en el 2011, la JUTEP se presentó a los Fondos Concursables de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), con el proyecto de implementar un sistema de información para la gestión de las declaraciones juradas.

Posteriormente, en el 2012, la JUTEP inscribió su proyecto a efectos de concursar por el Premio a la Transparencia en la edición de ese año. En este último, la descripción del objetivo general perseguido se detalló en los siguientes términos:

[...] los funcionarios obligados podrán presentar sus declaraciones juradas en formato electrónico desde cualquier computador con las garantías de seguridad que permite la firma digital, [y se destacó como fundamental el] cuidar los aspectos de seguridad en lo referido a mantener la confidencialidad y secreto de las declaraciones juradas y los medios electrónicos presentan medios tecnológicos que resultan idóneos para esta condición.²⁹

Finalmente, la ley n.º 19177 de 18 de diciembre de 2013, en su art. 1.º facultó a la Junta de Transparencia y Ética Pública a instrumentar la Declaración Jurada de Bienes e Ingresos en soporte electrónico.

Dicha norma establece que:

-
- 27 El art. 29 del decreto n.º 354/999 prevé las formalidades a cumplir en cuanto a la presentación de las declaraciones juradas.
 - 28 Dichos documentos están disponibles en el sitio web institucional de jutep:<<http://www.jutep.gub.uy/formularios-e-instructivos-para-declaracion-jurada>>
 - 29 Los datos del proyecto referido pueden consultarse en el sitio web de la Unidad de Acceso a la Información Pública (uaip)<: <http://www.uaip.gub.uy/wps/wcm/connect/6a17fb804f8fac759b50db747e17f7b4/Datos+del+proyecto+JUTEP+-+TP.pdf?MOD=AJPERES>>

[...] una vez instrumentado el sistema, los funcionarios públicos obligados a presentar declaraciones, podrán optar por el nuevo régimen o continuar con el previsto en la mencionada ley. Las disposiciones de la ley n.º 17060, sus modificativas o complementarias como asimismo sus reglamentaciones, se entenderán aplicables al nuevo sistema.

Este nuevo sistema permitirá contar con disponibilidad desde cualquier dispositivo, siendo necesario únicamente contar con un navegador web con conexión a internet para el acceso. El sistema proporcionará mayor economía de espacio de almacenamiento y se garantiza la custodia y seguridad ante desastres, resguardando los datos.³⁰

4.5 Incumplimiento de la presentación de las declaraciones juradas

Los arts. 16 y 17 de la ley n.º 17060 refieren al incumplimiento en la presentación de las declaraciones juradas. La primera de las normas citadas establece que en los casos de no presentación de la declaración jurada, la Junta cursará aviso a los funcionarios omisos, siendo que si en los 15 días posteriores no cumplen con la obligación referida o acreditan un impedimento legal, la Junta publicará en el Diario Oficial y en un diario de circulación nacional el nombre y cargo de los funcionarios que hayan omitido realizar la declaración.

El art. 99 de la ley n.º 18046 de 24 de octubre de 2006 dispuso que el funcionario que haya sido declarado omiso, luego de transcurridos 15 días del aviso de notificación que les curse la JUTEP, se les aplicará una retención mensual equivalente al 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.

Esta norma fue reglamentada por decreto n.º 152/007, el que establece en su art. 3 que la retención la deben efectuar los organismos públicos a solo requerimiento de la Junta, debiendo notificar al funcionario y comunicar dentro de los 30 días a JUTEP en cada caso el cumplimiento de la medida requerida, así como su cese.

Cabe señalar que la medida de retención va a permanecer mientras el interesado no acredite que ha cumplido con la obligación referida, mediante certificado

30 Durante el 2013 se elaboraron los Términos de Referencia del proyecto para implementar las declaraciones juradas electrónicas. Al 12 de noviembre de 2014, se encontraba en curso el procedimiento de contratación, convocado por agestic para seleccionar una empresa de software con la finalidad del diseño e implementación del sistema de declaraciones juradas electrónicas. Según datos obtenidos, se prevé que el proyecto referido se lleve a cabo a partir de los primeros meses del 2015. Luego de la selección del oferente que resulte adjudicatario, dicho proveedor elaborará propuestas de conformación del sistema, siendo que trabajarán conjuntamente JUTEP, el Departamento de Sistemas del mec, agestic y certuy a efectos de elegir la solución informática que se implementará.

expedido por la JUTEP. En ese caso se procederá a la devolución de las sumas retenidas, sin perjuicio de la anotación en el legajo personal del funcionario, dejando constancia de la situación acaecida.³¹

El art. 17 de la ley n.º 17060 establece que se considerará falta grave a los deberes inherentes a la función pública la no presentación de la declaración jurada al cabo del trámite previsto en el art. 16, así como la inclusión en la declaración jurada de bienes y valores patrimoniales inexistentes o pertenecientes a terceros, y la ocultación de bienes.

4.6 Apertura de declaraciones juradas

Como se indicó precedentemente, las declaraciones juradas son cerradas y su información no es de acceso público, con excepción del caso de las presentadas por el Presidente y Vicepresidente de la República, respecto de las que el art. 12 de la ley n.º 17060 establece que la Junta abrirá sus sobres y dispondrá su publicación en el Diario Oficial.³²

El art. 15 de la ley n.º 17060 regula la apertura de las declaraciones juradas. Dicha norma preceptúa que la Junta únicamente procederá a la apertura de las declaraciones juradas en los siguientes casos:

1. *A solicitud del propio interesado.*³³
2. *Por resolución fundada de la justicia penal.* Teniendo en cuenta la existencia de diversas situaciones en la que incurrieron algunas sedes judiciales que solicitaban apertura o información contenida en las declaraciones juradas de bienes e ingresos a la Junta de Transparencia y Ética Pública sin estar legitimadas para ello, la JUTEP dictó la resolución n.º 3751 de 30 mayo de 2012 por la que dispuso, que la apertura o información contenida en las declaraciones juradas de bienes e ingresos que provengan de la justicia solo procederán cuando sean solicitadas por resolución fundada actuando en materia penal, sea la sede de competencia exclusiva o múltiple en la materia. En dicha Resolución se indicó expresamente que en los casos

31 La necesidad de establecer una constancia en el legajo personal la dispuso el art. 4 del decreto n.º 152/007.

32 Las declaraciones juradas de Presidente y Vicepresidente de la República están disponibles en el sitio web oficial de la Junta de Transparencia y Ética Pública: <www.jutep.gub.uy>.

33 La normativa vigente refiere a la solicitud por parte del interesado, no indica la necesidad de fundamentar tal requerimiento. Del relevamiento efectuado a efectos del presente estudio, surge que en las solicitudes de parte de los interesados, en algunos casos se esgrimen fundamentos para sustentar tal proceder, mientras que en otros casos únicamente se limitan a realizar el pedido de apertura. En general quienes fundamentan esgrimen que necesitan proceder a la apertura en virtud de que extraviaron su copia, o bien, desean hacerlas públicas. En otras ocasiones, esgrimen que la finalidad es presentarla en procedimientos disciplinarios o judiciales, en este último caso seguidos en general ante órganos del Poder Judicial que no tienen competencia para disponer la apertura al no tratarse de materia penal (por ejemplo para presentar ante el Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo).

de sedes con competencia múltiple quedan legitimadas para solicitar la información referida exclusivamente cuando la actuación tratada es de la materia penal.³⁴

3. *De oficio.* Cuando la Junta así lo resuelva en forma fundada, por mayoría absoluta de votos de sus miembros. También cuando se haya incurrido en alguna de las situaciones previstas en los numerales 2 y 3 del artículo 17 de la ley n.º 17060, si la Junta lo entendiera procedente en el curso de una investigación promovida ante ella.³⁵ Cabe señalar que el art. 17 numeral 2 prevé la hipótesis de inclusión en la declaración jurada inicial de bienes y valores patrimoniales pertenecientes a terceros o inexistentes. Mientras que el numeral 3 refiere a la situación de ocultación en las declaraciones juradas subsiguientes de bienes que se hubieran incorporado al patrimonio del declarante o de las restantes personas a que refiere el artículo 12 de la ley n.º 17060.³⁶ Por su parte, el art. 15 del decreto n.º 354/999 establece que en caso de que existan denuncias presentadas ante la Junta que refieran exclusivamente a las irregularidades previstas en los arts. 15 y 17 de la ley n.º 17060, se procederá a sustanciar su conocimiento, siendo que las denuncias por otras irregularidades administrativas ameritarán la intervención de la Junta solo cuando así lo disponga la autoridad judicial penal.
4. *A solicitud fundada de una comisión Investigadora Parlamentaria.*³⁷ El art. 34 del decreto n.º 354/999, establece que toda apertura, sea de oficio o a petición de parte, será precedida de previa noticia al interesado del día y la hora en que se procederá a realizarse. En el acto de apertura se labrará acta y se expedirá testimonio de su contenido, siendo cerrado el sobre nuevamente y devuelto a su sitio de custodia.

-
- 34 La JUTEP remitió Oficio a la Suprema Corte de Justicia, comunicando la resolución referida y ésta puso en conocimiento el acto administrativo dictado mediante la circular n.º 75/2012 de fecha 12/7/12.
 - 35 La ley n.º 18930 de 17/7/12 (Ley de convergencia técnica en materia de Transparencia Fiscal Internacional), en su art. 5 establece que determinada información que detalla es secreta, tal como la referida a los datos sobre titularidad de acciones al portador, así como el valor nominal de las acciones, con destino al Banco Central del Uruguay (bcu). Sin perjuicio de ello, la norma citada indica que el acceso a esa información será restringida a ciertos organismos, como ser la Junta de Transparencia y Ética Pública, siempre que tal información se solicite una vez que se haya iniciado formalmente una actuación vinculada al ámbito de su competencia en lo dispuesto por el art. 15 literales A y B de la ley n.º 17060 (apertura a solicitud del propio interesado, o por resolución fundada de la justicia penal, o bien, de oficio) y el art. 51 de la ley n.º 18834 (casos en que la Presidencia de la Asamblea General o de la Junta Departamental solicita a jutep asesoramiento especializado sobre observaciones caratuladas de urgente consideración por el Tribunal de Cuentas). La ley n.º 18930 fue reglamentada por el decreto n.º 247/012.
 - 36 La temática que se aborda se relaciona con la discusión sobre la posibilidad de investigación por parte de la Junta de Transparencia. Al respecto, debe tenerse en cuenta que en el ámbito de JUTEP esto se ha discutido ampliamente, siendo que incluso se elaboró un informe por parte de uno de los integrantes de la Junta, Carlos Soares De Lima, que se titula *Investigación de las Declaraciones Juradas de Bienes e Ingresos*.
 - 37 Dicha disposición se incorporó por el art. 223 de la ley n.º 18172 de 31/8/07, agregándolo como literal C al art. 15 de la ley n.º 17060.

Luego, en caso de existir mérito, la JUTEP cursará el expediente a la Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación, a los efectos de la intervención de quien resulte competente (art. 14 decreto n.º 354/999), mientras que en caso de no existir mérito se ordenará el archivo del expediente, poniéndolo en conocimiento de los interesados.

Adicionalmente, si la solicitud proviene de una comisión investigadora parlamentaria, la Junta debe informar por escrito de las actuaciones cumplidas y de la resolución recaída. El mismo art. 34 del decreto citado prevé que en caso de solicitarse expresamente el envío del testimonio con la declaración jurada, que sea entregado personalmente a la una comisión investigadora parlamentaria, bajo la reserva establecida para su actuación por la legislación vigente.

4.7 Custodia de las declaraciones juradas

El art. 14 de la ley n.º 17060 establece que las declaraciones se conservarán por un período de cinco años contados a partir del cese del funcionario en su cargo o su fallecimiento. Vencido este plazo, se procederá a su destrucción, labrándose acta notarial de dicho acto, salvo que el interesado hubiera solicitado su devolución, en cuyo caso se le entregará.

5. CONOCIMIENTO Y CAPACITACIÓN EN MATERIA DE DECLARACIONES JURADAS

En ocasión de realizar la presente investigación, se consultó a funcionarios obligados en relación a la capacitación que les fuera impartida respecto de la presentación de declaraciones juradas.

De un total de 62 obligados a presentar declaraciones juradas, 41 indicaron no haber recibido capacitación alguna al respecto, mientras que 21 indicaron haber recibido capacitación, tal como se grafica a continuación.



Cabe señalar que el 34 % que indicó haber recibido capacitación, manifestó que los conocimientos en materia de declaraciones juradas fueron impartidos en el ámbito de cursos sobre aspectos de ética en la función pública. La totalidad de los consultados expresaron que no recibieron un curso específico sobre declaraciones juradas.³⁸

Consultados los entrevistados respecto de la capacitación recibida, manifestaron que la obtuvieron en cursos dictados por personal de la propia Junta de Transparencia y Ética Pública, o bien dictados en la Escuela de Auditoría Gubernamental del Tribunal de Cuentas.

Especialmente debe considerarse que la Junta ha elaborado materiales de capacitación, los que son de acceso al público. El Cuaderno de Divulgación n.º 4 refiere a las declaraciones juradas y se encuentra disponible en la página web de la Junta, así como otros materiales, por ejemplo, diapositivas utilizadas por expositores en el ámbito de cursos.³⁹

Por otra parte, es menester indicar que particularmente se consultó a magistrados del Poder Judicial con competencia en materia penal, así como a fiscales integrantes del Ministerio Público que se desempeñan en dicha materia, respecto de la capacitación recibida en relación al sistema de declaraciones juradas y la posibilidad de requerir su apertura. De 14 entrevistados, la totalidad indicó no haber recibido capacitación específica alguna al respecto.

Sin perjuicio de lo expuesto, es necesario destacar los esfuerzos que se realizan por parte de la Junta en materia de capacitación a los funcionarios responsables y que ofician de Nexos, pues se han realizado jornadas y se han dejado a disposición pública los materiales en la página web de la Junta, a efectos de su utilización.⁴⁰

6. APORTES DE LOS MECANISMOS DE SEGUIMIENTO EN LA MATERIA

Uruguay no solo ha asumido compromisos internacionales al ratificar las Convenciones analizadas precedentemente, sino que además ha adherido a Mecanismos de Seguimiento, debiéndose destacar los que se describen a continuación.

.....

38 Dicho aspecto coincide con los datos relevados por la Dra. María José Oviedo Peláez, quien ha realizado el estudio sobre *Evaluación del programa de capacitación de la JUTEP y sus posibles efectos sobre el desempeño de los funcionarios públicos*, en el marco de su contratación por parte de la Junta. Se destaca que he intercambiado información con la Dra. Oviedo a efectos del presente abordaje.

39 Ver: <<http://www.jutep.gub.uy/documents/10157/c374dbab-906d-45be-8db3-07a6d662c5ac>>.

40 Dichos materiales se encuentran en: <<http://www.jutep.gub.uy/jornada-ddjj>>.

6.1 Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción

Se trata de un instrumento intergubernamental establecido en el ámbito de la OEA a los efectos de apoyar a los Estados Parte en la implementación de las disposiciones de la CICC.

El procedimiento que se sigue consiste en realizar rondas sucesivas donde se efectúan evaluaciones recíprocas y en condiciones de igualdad, que culminan con recomendaciones. Se debe destacar que dicho Mecanismo de Seguimiento no tiene potestades sancionatorias, sino que lo que procura es fortalecer la cooperación entre los Estados.

6.2 Conferencia de los Estados Parte de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción

El art. 63 de la CNUCC prevé el establecimiento de una Conferencia de los Estados Parte en la Convención con la finalidad de optimizar la capacidad de los Estados Parte y la cooperación para alcanzar los objetivos de esta.

Uruguay ha sido analizado por los Mecanismos de Seguimiento. En el caso de MESICIC, nuestro país obtuvo el estudio por parte del Comité de Expertos en cuatro oportunidades, en todas las cuales se elaboraron conclusiones y se efectuaron recomendaciones en relación al régimen de declaraciones juradas.

En la Cuarta Ronda se hizo un análisis compareciendo in situ, cuyo informe final luce ciertas apreciaciones en relación al régimen de declaraciones juradas en nuestro país.⁴¹

En dicha Ronda, se formularon recomendaciones que se entendieron vigentes y reformuladas sobre los temas analizados desde la Primera Ronda. La recomendación básica consiste en mejorar el uso de las declaraciones juradas patrimoniales, y se sugirieron a esos efectos las medidas que a continuación se detallan:

- 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. En los informes de la Segunda y Tercera Ronda se había hecho referencia a la necesidad de fortalecer los 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. También se

41 Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (mesicic), 22ª Reunión del Comité de Expertos, Informe final sobre la República Oriental del Uruguay, aprobado en sesión plenaria del 13/9/13. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ury_sp.pdf>.

había sugerido como medida el incluir la posibilidad de establecer una pena pecuniaria al incumplimiento de la obligación del exfuncionario, que luego de cesar en la función pública no cumple con la obligación de presentar la declaración jurada patrimonial.

- 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. Se destaca en el informe de la Cuarta Ronda que la JUTEP 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.
- c. Implementar un sistema para recibir las declaraciones juradas en forma electrónica.⁴²

Asimismo, es necesario tener presente cuáles fueron las recomendaciones formuladas a Uruguay luego de la Cuarta Ronda del Comité de Expertos, debiéndose destacar las relacionadas con el tema que nos ocupa, a saber:

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.

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.

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.

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 ello, sobre las declaraciones patrimoniales.⁴³

Por otra parte, es necesario destacar que se efectuó el análisis de los informes de MESICIC en relación a otros países, como ser el caso de Brasil y Argentina, debiéndose tener presente que especialmente en la Cuarta Ronda del Comité de

42 Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (mesicic), 22ª Reunión del Comité de Expertos, Informe final sobre la República Oriental del Uruguay, aprobado en sesión plenaria del 13/9/13, pág. 72.

43 Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (mesicic), 22ª Reunión del Comité de Expertos, Informe final sobre la República Oriental del Uruguay, aprobado en sesión plenaria del 13/9/13, págs. 15 y 16.

Expertos, se hizo hincapié en la recomendación de fortalecer los sistemas para la declaración de ingresos, activos y pasivos, y se sugirieron medidas al respecto.

7. PROPUESTA NORMATIVA PRESENTADA POR JUTEP SOBRE FORTALECIMIENTO DE TRANSPARENCIA PÚBLICA

En 2011, la Junta de Transparencia y Ética Pública remitió un anteproyecto de ley mediante el cual se procuraba

[...] no solo actualizar y ajustar el régimen anticorrupción establecido en la ley n.º 17060, modificativas y complementarias, sino también integrar en un mismo cuerpo una diversidad de disposiciones de carácter legal y reglamentario que se encontraban dispersas, tornando dificultosa la comprensión de un marco normativo que por su importancia en lo que hace al funcionamiento del Estado, debe resultar de fácil acceso no solo a los especialistas en el tema, sino también al conjunto del funcionariado público y al ciudadano común.^{44 45}

En particular, se hace referencia en el texto propuesto, a la presentación de declaraciones juradas y se procura una mayor transparencia del sistema al respecto. Especialmente, el texto contemplaba la propuesta de modificación de los arts. 12; 13; 15; 17 y 19 de la ley n.º 17060.

Las más trascendentes modificaciones propuestas fueron las siguientes:

- a. Necesidad de expresar el total de activo y pasivo del patrimonio e ingresos en el sobre de la declaración, por parte de los funcionarios obligados a presentar declaración jurada, estando disponible a requerimiento de cualquier interesado respecto de los funcionarios referidos en el art. 10 y literal A del art. 11 de la ley n.º 17060, así como de los directores de entes autónomos y servicios descentralizados comprendidos en el art. 221 de la Constitución de la República.
- b. Publicación de las declaraciones juradas del Presidente y Vicepresidente de la República, al inicio, durante el desarrollo y al finalizar el período de gobierno.

44 Anteproyecto de Ley, en el sitio web oficial de la jutep: <http://www.jutep.gub.uy/documentos/-/document_library_display/mIs1/view/18334/712?_110_INSTANCE_mIs1_redirect=http%3A%2F%2Fwww.jutep.gub.uy%2Fdocumentos%2F-%2Fdocument_library_display%2FmIs1%2Fview%2F18334 >.

45 En el texto remitido, la jutep procuró plasmar su experiencia en la materia, así como capitalizar las sugerencias y recomendaciones efectuadas por los Mecanismos de Seguimiento, contando con el apoyo de otros actores relevantes, y la participación de los doctores Juan Pablo Cajarville y Mariana Malet.

- c. Modificación del texto referido al momento de presentación de las declaraciones juradas (art. 13 de la ley n.º 17060), en los siguientes términos:
 - c.1. El plazo de 30 días de la declaración inicial iniciaría a computarse una vez cumplidos 60 días *corridos o alternados* de ejercicio del cargo.
 - c.2. En cuanto al cese, se aclara que la declaración debe presentarse dentro del término de *treinta días posteriores a la fecha de cese*.
 - c.3. Se especifica que la fecha válida a considerar es la de toma de posesión del cargo o la de su cese, según el caso.
- d. Expresión en el texto legal de la disposición actualmente establecida a nivel reglamentario (art. 27 del decreto n.º 354/999), previendo que no se requiere presentar declaración jurada de bienes e ingresos en los casos en que se cesa y se reingresa, dentro de los 30 días, a otro cargo de los comprendidos en los literales B a R del art. 11 de la ley n.º 17060, si se mantiene la vigencia de los dos años en la declaración jurada del cargo anterior. Se establece que esta disposición no será aplicable a los directores de los entes autónomos y servicios descentralizados comprendidos en el artículo 221 de la Constitución de la República. En este caso, así como para las autoridades referidas en el art.10 y en el art. 11 lit. A de la ley n.º 17060, se establece como válida la declaración de cese efectuada respecto de la anterior función para la de ingreso a una nueva, si no se superan los 30 días entre el cese y el ingreso. En este último caso, se exceptúa la situación del Presidente y Vicepresidente de la República, quienes se prevé que presenten preceptivamente la declaración jurada al inicio, durante el transcurso y al finalizar la gestión, para su publicación.
- e. Se reproduce la obligación de custodia en el art. 15 de la ley, estableciendo una legitimación más amplia para solicitar la apertura de las declaraciones cerradas. En efecto, se dispuso que la apertura se dispusiera en los siguientes casos:
 - e.1. A solicitud del propio interesado.
 - e. 2. Por resolución fundada de la Justicia Penal.
 - e.3. Por resolución fundada del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
 - e.4. Por resolución fundada de la Junta de Transparencia y Ética Pública.
 - e.5. A solicitud fundada de una comisión investigadora parlamentaria.

- e.6. A solicitud fundada de una comisión investigadora de una Junta Departamental.
- e.7. A solicitud fundada del jerarca del organismo en que revista el funcionario, en el curso de un sumario que se le esté incoando.
- f. Creación de la figura del *omiso* de pleno derecho, categoría prevista para configurarse ante el vencimiento de los plazos.
- g. Precisión en cuanto a los pasos a seguir en la tramitación de las investigaciones que se promuevan ante la JUTEP o que se inicien de oficio. Se propone a texto expreso incluir la posibilidad de comunicar a la justicia competente o al Ministerio Público, la existencia de situaciones que impliquen un hecho con apariencia delictiva.
- h. Previsión de la figura del Nexa, esto es, mediante la designación por parte de los organismos de funcionarios responsables cuya tarea es la de velar por el cumplimiento en tiempo y forma del requisito de las declaraciones juradas, quedando incluso facultados para efectuar en forma directa la presentación de las declaraciones de los funcionarios.

Dicho Anteproyecto de Ley no resultó en definitiva dictado y promulgado como ley hasta el momento, como se pretendía.⁴⁶

8. RELEVAMIENTO DE DATOS

De conformidad con los objetivos trazados, se procedió al relevamiento de datos lo que implicó el estudio de la información brindada por las diversas unidades de la Junta con respaldo documental e incluso con datos provenientes del sistema informático. Asimismo, se analizaron las Memorias Anuales de la Junta y los informes presentados ante Mecanismos de Seguimiento. De esta forma, se sistematizan los datos que a continuación se indican:

.....

46 Durante la visita in situ del Comité de Expertos de mesicic (Cuarta Ronda), se indicó que el senador Rafael Michelini (integrante de la 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, siendo que se preveía que dichas disposiciones fueran retiradas y manejadas separadamente a efectos de someter a votación el resto del proyecto a la Asamblea General en el año 2013.

8.1 Funcionarios obligados

El primer análisis que se efectuó, versó sobre la cantidad de funcionarios comprendidos en las disposiciones normativas que establece como obligados a presentar declaraciones juradas.

La evolución en este sentido, se grafica de la siguiente forma:



Es necesario destacar que los datos referentes al 2014 son estimativos, debiéndose tener presente que la inclusión como obligados de la totalidad de los funcionarios del Ministerio del Interior dispuesta por el art. 139 de la ley n.º 19149, implica un incremento de aproximadamente 30.000 personas, lo que representa un crecimiento de la nómina en más de un 300 %.⁴⁷

Según datos obtenidos de la información obrante en la Oficina Nacional de Servicio Civil en relación a la cantidad de vínculos con el Estado existentes en nuestro país, los obligados a presentar declaraciones juradas (luego de la inclusión de los funcionarios del Ministerio del Interior), representarían aproximadamente el 15 % del total referido.⁴⁸

8.2 Declaraciones Juradas presentadas

Debe tenerse en cuenta la evolución de la cantidad de declaraciones juradas presentadas, que se grafica a continuación⁴⁹:

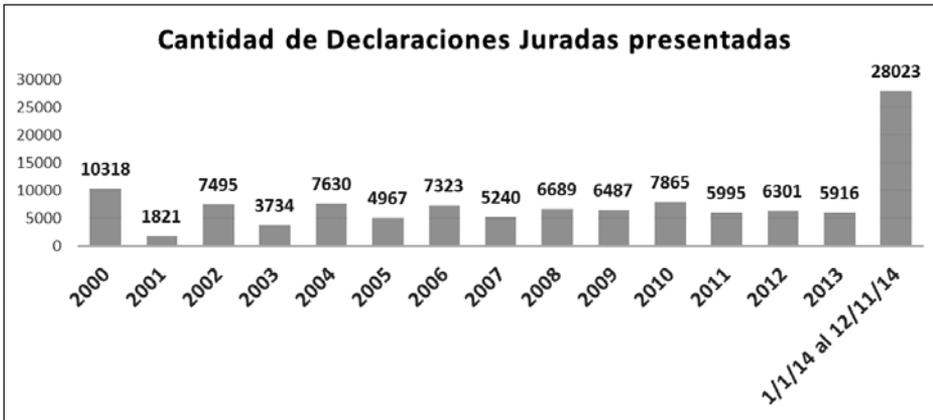
47 Memoria Anual de JUTEP, 2013, págs. 23y 24.

48 Fuente: <www.onsc.gub.uy>.

49 Datos obtenidos de la información proporcionada por JUTEP a MESICIC en ocasión de la IV Ronda de Seguimiento. Los datos posteriores fueron proporcionados por la propia Junta de Transparencia.



Por otra parte, se efectuó un análisis de las declaraciones juradas presentadas año a año y se grafica seguidamente⁵⁰:



Resulta notorio el incremento en el año 2014 de las declaraciones juradas presentadas, extremo que se produjo por la inclusión en la nómina de obligados de los funcionarios del Ministerio del Interior.

Es necesario indicar que según los registros obrantes en JUTEP a noviembre de 2014, la cantidad de personas que presentaron declaraciones juradas sin estar incluidos en el sistema como funcionarios obligados ascendía a 1429. En estos casos el sistema refiere a los funcionarios como *Obligados sin informar*. Este número refiere a aquellos funcionarios contemplados en el art. 26 del decreto n.º 354/999, que voluntariamente están interesados en presentar la declaración y que

50 Se debe destacar que los datos del archivo en relación al número de declaraciones juradas recibidas no coincide, ellos se debe a la incidencia de diversos factores, ejemplo de lo indicado es el caso de aperturas de declaraciones juradas, situación en la cual al culminar la tramitación de la apertura se otorga nuevo número de archivo. Otro caso es el de errores en las fechas de ingreso que implican la necesidad de reasignar un nuevo número.

no están comprendidos dentro de los funcionarios obligados, así como a los funcionarios que presentan la declaración jurada, encontrándose dentro de los obligados normativamente pero su organismo omitió la obligación de declararlo como tal a través de su Nexo.

Por último, debe tenerse presente que según el sistema informático de JUTEP, al 13 de noviembre de 2014 la Junta tenía 115.975 registros de archivos en custodia.

8.3 Omisos

En materia de omisos, se debe indicar que la Junta no está llevando a cabo el control de estos. Esta situación había ocurrido en el año 2012 con motivo de la implementación del sistema electrónico y en 2014 se mantiene en virtud de carecer de los recursos humanos necesarios para tal tarea. En tanto se trata del año en que ocurrió la inclusión de los funcionarios del Ministerio del Interior como obligados, lo que implicó un incremento sustancial en las tareas.

Del relevamiento efectuado surge que el sistema informático inicialmente detectaba la situación de omisión, ante lo cual se cursaba aviso personal al domicilio a través de correo postal certificado. En los casos en que ello no se podía cumplir, por ejemplo, por cambio de domicilio, se realizaba la publicación en el Diario Oficial. Posteriormente, se comunicaba a los organismos de Previsión Social.

A raíz de la dificultad referida por la falta de personal en la Junta, en la actualidad se remite al organismo correspondiente un correo electrónico con la lista de los obligados con la finalidad de que el Nexo curse la notificación. El Nexo tiene la posibilidad de indicar que recibió dicha comunicación, pero en general no lo hacen, con lo cual los funcionarios de la Junta carecen de la confirmación de recepción de ese correo electrónico.

Sin perjuicio de que se carece de datos actuales en materia de omisos, del relevamiento efectuado surge que en los años anteriores el incumplimiento inicial por parte de obligados ascendió, en ciertos casos, hasta a un 40 %. Luego del procedimiento de comunicación efectuado por JUTEP, ese incumplimiento se reduce notoriamente, ubicándose en el rango de entre un 2 y un 4 % de obligados que incumplen.

8.4 Apertura de Declaraciones Juradas

Las aperturas de declaraciones juradas dispuestas se han producido conforme el siguiente detalle⁵¹:

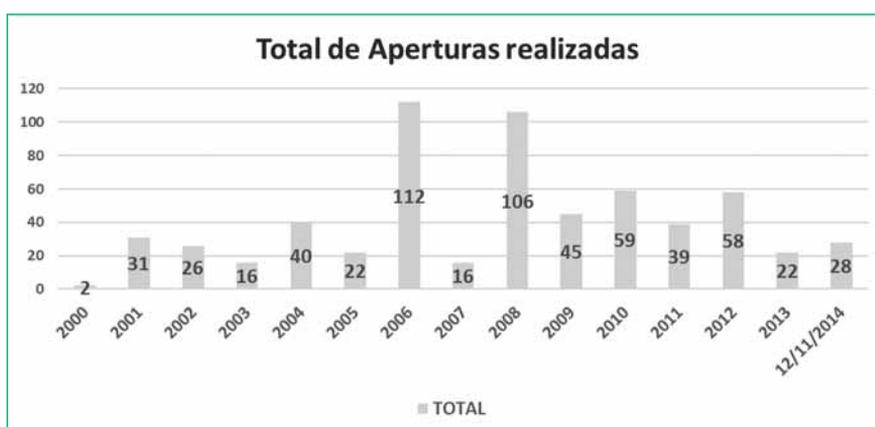
.....

51 Los datos año por año se calcularon de los listados con detalle caso a caso que luce en la documentación obrante en la unidad de Custodia y Archivo de Declaraciones Juradas de la Junta de Transparencia y Ética Pública.

AÑO	JUSTICIA PENAL	INTERESADO	TOTAL
2000	2	0	2
2001	28	3	31
2002	5	21	26
2003	7	9	16
2004	14	26	40
2005	0	22	22
2006	105	7	112
2007	8	8	16
2008	96	10	106
2009	27	18	45
2010	49	10	59
2011	36	3	39
2012	52	6	58
2013	16	6	22
12/11/2014	13	15	28
TOTAL	458	164	622

Tal como surge del cuadro precedente, desde el 2000 hasta el 12 de noviembre de 2014 se efectuaron un total de 622 aperturas de declaraciones juradas, las que se conforman de la siguiente manera: 458 fueron abiertas a solicitud de la justicia penal y 164 a solicitud del interesado.

Hasta el 12 de noviembre de 2014, no se dispusieron aperturas de oficio por parte de la Junta, ni a solicitud de una comisión investigadora parlamentaria. Los datos indicados se visualizan a través de las gráficas que se incluyen a continuación.





Dentro de las 458 declaraciones juradas solicitadas por la justicia penal, no existen registros dentro del Poder Judicial ni dentro del Ministerio Público y Fiscal que permitan determinar cuáles de ellas fueron requeridas por pedido de los fiscales, cuáles motivadas en la solicitud de la defensa, y cuántas por iniciativa probatoria directa de la Sede actuante.⁵²

8.5 Devolución de declaraciones juradas

Se realizó el análisis de la cantidad de declaraciones juradas que fueron devueltas, a solicitud de los particulares, en los últimos años. Puede visualizarse la evolución al respecto a través de la siguiente gráfica.

52 Dicha afirmación se realiza en virtud de los datos obtenidos en las entrevistas llevadas a cabo con magistrados pertenecientes al Poder Judicial, así como con fiscales nacionales y el Fiscal de Corte pertenecientes al Ministerio Público.



8.6 Destrucción de Declaraciones Juradas

Como se ha analizado en el presente trabajo, la Junta debe proceder a la destrucción de las declaraciones juradas cuando se configuran los extremos previstos en la normativa al respecto. La evolución en materia de destrucción de declaraciones juradas puede observarse en el siguiente gráfico.



Según los datos que proporciona el sistema informático de la Junta, al 12 de noviembre de 2014 había para destruir 2145 declaraciones juradas. Cabe señalar que, en los últimos tiempos, se ha avanzado en la destrucción de las declaraciones juradas, según los datos obtenidos al analizar este aspecto, a pesar de que anteriormente la tarea resultaba dificultosa por diversas razones, siendo una de ellas que no se contaba con un escribano público dentro de la propia Junta. En virtud de ello, se solicitaba un escribano público al Ministerio de Educación y Cultura a efectos de proceder a la destrucción. A noviembre de 2014, la Junta cuenta con una escribana

pública en calidad de pase en comisión, proveniente del Ministerio del Interior, lo que ha contribuido a lograr un gran avance en la tarea referida.

9. APLICACIÓN DE LA MATRIZ FODA EN MATERIA DE DECLARACIONES JURADAS

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
1.1) Existencia de funcionarios comprometidos con la tarea.	2.1) Tendencia a la ampliación de la nómina de obligados a presentar declaraciones juradas.	3.1) Escasez de personal de JUTEF para afrontar las tareas en materia de declaraciones juradas.	4.1) Inclusión de cambios normativos respecto de la JUTEF sin la debida preparación, capacitación y conocimiento al respecto.
1.2) Publicación de materiales en página web.	2.2) Previsión de la Declaración Jurada Electrónica.	3.2) Existencia de dudas que se generan en obligados a presentar declaraciones juradas y sus implicancias.	4.2) Medidas sancionatorias insuficientes para aquellos que no cumplen con la presentación de declaraciones juradas.
1.3) Adecuado sistema de resguardo de declaraciones juradas en custodia.	2.3) Aporte del Sistema de Gestión de Nóminas.	3.3) Falta de cumplimiento en el análisis de omisos	4.3) Falta de registro y sistematización de datos en el ámbito del Poder Judicial y del Ministerio Público en relación a las aperturas de declaraciones a su pedido.
1.4) Tramitación en tiempo razonable en respuesta ante solicitudes de apertura de DJ por parte de la justicia penal.	2.4) Resguardo de información de JUTEF de carácter informático.	3.4) Escasos datos de carácter público e interpretaciones efectuadas con carácter restrictivo al respecto.	4.4) Inexistencia de remisión por parte del PJ, MP, así como de los organismos públicos sobre el impacto que han tenido las aperturas de declaraciones juradas.
	2.5) Existencia de pronunciamientos de los Mecanismos de Seguimiento en la materia.	3.5) Menor precisión y detalle de datos en Memorias Anuales de JUTEF sobre apertura de declaraciones juradas.	4.5) Escasas instancias de intercambio entre JUTEF y otros órganos de control, así como con el MP y el PJ en materia de declaraciones juradas.

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
		3.6) Problemática planteada con posibilidad de apertura de Oficio por parte de la Junta.	4.6) Inexistencia de cruzamiento de datos.
		3.7) Problemática referida a la falta de cese de comunicación de cese de los funcionarios.	4.7) Percepción en gran cantidad de obligados y en funcionarios públicos en general de las declaraciones juradas como instrumento formal
		3.8) Escuesta utilización de las facultades de control de nóminas, tal como lo prevé el decreto n.º 338/010.	4.8) Desconocimiento de la población en general que no desempeña función pública, sobre la existencia de la herramienta.
		3.9) Problemática en relación a las declaraciones juradas del personal de las sociedades privadas estatales, así como de las personas públicas no estatales.	4.9) Problemática en relación a los cambios en materia informática.
		3.10) Insuficiencia de la custodia por 5 años de las declaraciones juradas luego del cese de los obligados.	

De la descripción que surge de la aplicación de la matriz FODA, se pueden formular determinadas apreciaciones, que se clasifican en tanto configuran *fortalezas*, *oportunidades*, *debilidades* o *amenazas*. Estas apreciaciones surgieron en virtud del análisis documental efectuado, como de las entrevistas a personas calificadas y otros insumos utilizados.

Es importante destacar que al referir a aspectos internos, se indican los extremos del sistema que dependen directamente de la JUTEP, mientras que los externos son los ajenos a la propia Junta. De esta forma, las apreciaciones que se exponen se plasmarán siguiendo el esquema conceptual de la matriz.

9.1 Fortalezas

9.1.1 Existencia de funcionarios comprometidos con la tarea

Del estudio analizado, que no solo implicó varias instancias de intercambio, sino también de análisis de documentación, surge que tanto en la Unidad de Registro de Declaraciones Juradas como en la de Custodia y Archivo, se desempeña personal con formación adecuada y con un alto compromiso respecto de su tarea.

Esto es una fortaleza del sistema, en tanto permite que aún ante la gran carencia de recursos humanos se lleven adelante los cometidos de la Junta en este aspecto.

9.1.2 Publicación de materiales en página web

La publicación tanto de la normativa, como de materiales en materia de declaraciones juradas, con instructivos y otros, es una fortaleza del sistema, pues aporta elementos para que todo aquel que lo necesite pueda acceder a fácilmente.

9.1.3 Adecuado sistema de resguardo de las declaraciones juradas en custodia

El sistema de archivo de las declaraciones asegura la confidencialidad. En efecto, a cada declaración jurada se le asigna un número, tratando que no sean correlativos para evitar la especulación en relación a en qué lugar podrían estar las declaraciones juradas según la fecha de presentación. La licenciada a cargo de la Unidad, Lic. Rosario Cibils, demuestra un alto compromiso en procura de la confidencialidad de los datos.

Cabe señalar que la bóveda donde se depositan las declaraciones juradas consiste en un archivo deslizante, que permite su corrimiento con facilidad. Y al deslizarse hacia un costado conforma un módulo cerrado que se cierra con llave diariamente.

Se destacan los métodos de seguridad en la bóveda: la instalación eléctrica se ha realizado afuera del recinto, es decir, todas las conexiones se encuentran en la parte exterior de la habitación donde se encuentran los archivos y, por otra parte, cuenta con detectores de humo y deshumidificador.

9.1.4 Tramitación en tiempo razonable en respuesta ante solicitudes de apertura de declaraciones juradas por parte de la justicia penal

En general, los titulares de las sedes con competencia en materia penal que requirieron aperturas de declaraciones, así como los fiscales con actuación en la materia referida, indicaron que el tiempo de respuesta al respecto resulta adecuado.

9.2 Oportunidades

9.2.1 Tendencia a la ampliación de la nómina de obligados a presentar declaraciones juradas

La tendencia en el ámbito normativo ha sido la de incluir cada vez mayor cantidad de obligados a presentar declaraciones juradas, lo cual se advierte como positivo y que configura una oportunidad para la JUTEP.

Cabe señalar que, en ciertos casos, hay obligados que son tales en virtud de la función que desempeñan, con independencia de su cargo, tal como lo establece el art. 11 lit. N de la ley n.º 17060, que tutela, en el caso concreto, a personal relacionado con las compras públicas (gerentes, jefes de compras y ordenadores de gastos y de pagos de los organismos públicos), sector que se ha denominado *bandera roja* en materia de corrupción. Pues se encuentra expuesto a la posibilidad de configurar prácticas no deseadas en tanto maneja fondos públicos.

La última inclusión normativa fue la referida a los funcionarios del Ministerio del Interior, como se ha expresado precedentemente. Se advierte como positiva, sin perjuicio de las consideraciones que se formularán más adelante en relación a ciertas consecuencias que ello genera por su implementación.

9.2.2 Previsión de la Declaración Jurada Electrónica

La implementación de la Declaración Jurada Electrónica prevista por ley n.º 19177 consiste en una oportunidad, dado que su utilización permitirá mejorar el sistema, proveyendo, entre otras cuestiones, gran capacidad de almacenamiento.

Ya se ha referido a las bondades del sistema en el apartado pertinente, sin perjuicio de lo cual se indica que deberá prestar especial atención a la forma en que se implementará, por lo que se elaborarán determinadas recomendaciones al respecto en el presente informe.

9.2.3 Aporte del Sistema de Gestión de Nóminas

El Sistema de Gestión de Nóminas, si bien ha tenido los problemas a los que se referirá más adelante, introduce elementos que resultan por demás positivos. En efecto, el sistema no solo permite la gestión, sino que arroja datos a la Junta en tiempo real.

Ejemplo de ello es la información que se puede obtener sobre declaraciones en custodia, caso en el cual se puede efectuar la búsqueda acotándola incluso por orden de fechas, por lo que se erige en un instrumento proclive a tutelar la transparencia.

9.2.4 Resguardo de información de jutep de carácter informático

La JUTEP tiene resguardo de su información informática, debiéndose destacar que los servidores y respaldo se encuentra a cargo del Departamento de Sistemas del MEC, que tiene a su cargo en la actualidad a 19 de las 22 Unidades Ejecutoras del Ministerio referido.

Los servidores y el respaldo de la Junta se encuentran en servidores separados. Según datos aportados por el departamento referido, así como por quien actúa como facilitador en el Ministerio por AGESIC, Ing. Gustavo Garcén, la disponibilidad y contingencia es buena y se continúa trabajando al respecto.

Se destaca que la base de datos se encuentra separada del software, por lo cual si existiera un ataque informático al software sería más difícil llegar a la base de datos. Asimismo, existen varios cortafuegos para llegar a la base de datos, lo que constituye una medida de seguridad adecuada que impacta en forma positiva en el sistema.

Por otra parte, se destaca que se manejan los datos con gran responsabilidad, cuando se realiza un respaldo se lo deposita luego en una caja fuerte y se cuenta con un registro que contiene el historial de quien ingresa al sistema.

Si la Junta solicita un respaldo el Departamento de Sistemas del MEC lo confiere, pero requiere de una documentación suscrita por el Presidente de la Junta con la solicitud como medida de seguridad.

En virtud de todo lo expuesto, se entiende que la salvaguarda de la información de corte informático de la Junta es un aspecto positivo que contribuye al sistema de declaraciones juradas.

9.2.5 Existencia de pronunciamientos de los Mecanismos de Seguimiento en la materia

La existencia de recomendaciones por parte de los Mecanismos de Seguimiento, en particular de MESICIC, contribuye a mejorar el sistema, en tanto el Comité de Expertos analiza la situación mediante un análisis externo. Cabe señalar que en las Cuatro Rondas a las que Uruguay se ha sometido, se han efectuado recomendaciones y sugerencias sobre las declaraciones juradas, lo que consiste en un aporte al sistema todo y en especial a la Junta, en tanto es un insumo a tener presente.

Asimismo, del relevamiento efectuado surge que MESICIC ha realizado importantes sugerencias en materia de declaraciones juradas también a otros países, los que deben tenerse en cuenta, siendo que en todos los casos ahonda en la necesidad de continuar trabajando a efectos de que las declaraciones juradas configuren un instrumento que realmente contribuya en la lucha contra la corrupción.

9.3 Debilidades

9.3.1 Escasez de personal en JUTEP para afrontar las tareas relacionadas con el registro, almacenamiento, custodia, eliminación y apertura de declaraciones juradas

Como se ha señalado precedentemente, la Junta cuenta a noviembre de 2014, con seis funcionarios en la unidad de Registro de Declaraciones Juradas y una en Custodia y Archivo.

El personal asignado a estas tareas resulta, a todas luces, insuficiente para afrontar los cometidos relacionados con las declaraciones juradas de bienes e ingresos. Es importante indicar que el crecimiento en la nómina de las declaraciones juradas a ser presentadas, no fue acompañado del incremento en similar proporción de los recursos humanos asignados al Registro de Declaraciones Juradas. En efecto, el incremento en la nómina es muy superior al 300 %, mientras que el aumento de los recursos humanos es de un 20 %.

Según el relevamiento de datos efectuado, este tipo de cuestiones han impactado en la labor. En el caso del Registro de declaraciones juradas, la escasez de recursos humanos ha generado relegar otras tareas como ser la gestión de omisos, que en 2014 no se ha realizado.

Este aspecto consiste en una debilidad y se erige como una verdadera amenaza, ya que la JUTEP no tiene la posibilidad de disponer de los recursos, estando ceñido a la normativa vigente en la materia.

El aspecto que analizamos ha sido advertido por los Mecanismos de Seguimiento. Así, MESICIC ha recomendado a Uruguay la necesidad de proveer a la JUTEP, de los recursos humanos y financieros para el desarrollo cabal de sus atribuciones y funciones.⁵³

9.3.2 Existencia de duda que se generan en obligados a presentar declaraciones juradas y sus implicancias

De los 62 obligados entrevistados, la mitad de ellos esgrimió que les generan dudas algunos de los datos que se deben brindar en las declaraciones juradas. Dentro de ese grupo, los obligados manifestaron que las dudas que se generan refieren a: a) descuentos que tienen en el salario, por ejemplo, por concepto de pago de seguros ante el Banco de Seguros del Estado y el pago a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, entre otros. Y b) al indicar el pasivo,

53 MESICIC. Informe final sobre Uruguay, aprobado en sesión plenaria del 13/9/13, en la Cuarta Ronda de análisis que el Comité de Expertos realizara a nuestro país.

dificultades para establecer con precisión saldo de préstamos, en su mayoría hipotecarios.

Cabe señalar que sin perjuicio de las entrevistas efectuadas a obligados, se hicieron entrevistas con actores relevantes del sistema, tales como magistrados o fiscales con competencia en materia penal. Si bien la mayoría de éstos indicó que entienden que los datos que requieren las declaraciones juradas son suficientes, en varios se expresó que sería importante contar con mayores datos en relación a los vínculos filiales.

9.3.3 Falta de cumplimiento en el análisis de omisos

La carencia de personal hace que no se esté cumpliendo con el análisis de omisos y la publicación correspondiente. Este es un control importante para la efectividad del sistema de declaraciones juradas, por lo cual la situación resulta preocupante.

9.3.4 Escasos datos de carácter público e interpretaciones efectuadas con carácter restrictivo al respecto

Por disposición normativa, únicamente las declaraciones juradas del Presidente de la República y Vicepresidente son públicas. Estas son las únicas declaraciones en las que, de principio, la población puede conocer en cuanto a su contenido. Se entiende que los datos de carácter público son escasos, por lo que se formularán recomendaciones al respecto.

Por otra parte, del relevamiento efectuado, surge que las declaraciones presentadas por un Presidente de la República⁵⁴, fueron presentadas y abiertas de conformidad con lo dispuesto por la normativa vigente, pero su cónyuge la presentó en sobre cerrado dentro de la de su esposo por haber realizado separación judicial de bienes, razón por la cual esa declaración no fue abierta.⁵⁵

Este tipo de circunstancias restringen la información de acceso al público, por lo que se formularán recomendaciones al respecto.

54 Declaraciones Juradas de los años 2005, 2007, 2009 y de cese en el 2010 del Dr. Tabaré Vázquez.

55 Luego de la apertura de la declaración patrimonial del Dr. Tabaré Vázquez del 2005, la Junta efectuó la siguiente constancia: *en el sobre estaba incluido un segundo sobre cerrado que el doctor Vázquez afirmó que contenía la declaración jurada de su cónyuge, el que no fue abierto en consideración a que se invocó la reserva de confidencialidad reconocida expresamente en el instructivo pertinente.* (Acta 243 de 20 de mayo de 2005)

9.3.5 Se vislumbra cada vez menos precisión y detalle en la información que se incorpora en las Memorias Anuales de JUTEP, en relación a la apertura de declaraciones juradas

Analizadas las Memorias Anuales confeccionadas desde la creación de la Junta hasta el momento, surge que en los primeros años se brindaba gran cantidad de datos en relación a la apertura de declaraciones juradas. En efecto, se indicaba incluso a solicitud de qué órganos judiciales en concreto se procedía a la apertura referida.

Las últimas Memorias realizadas, si bien cuentan con una estructura más atractiva para el lector y con avances en relación a las anteriores, en materia de datos referentes a apertura de declaraciones juradas cada vez contiene menos información, lo que se entiende como una debilidad, ya que se trata de información por demás relevante que debería ser de conocimiento del público.

A modo de ejemplo, puede verse que en la Memoria Anual correspondiente a 2012, ni siquiera se discrimina cuántas aperturas fueron a solicitud del interesado y cuántas por requerimiento de la justicia penal, limitándose a brindar datos globales de aperturas realizadas.

9.3.6 Problemática planteada con la posibilidad de apertura dispuesta de Oficio por parte de la Junta

Como se indicó precedentemente, la Junta nunca dispuso de oficio apertura de declaraciones juradas. La problemática que se vislumbra está relacionada con la inexistencia de un procedimiento establecido a esos efectos, lo que ha llevado a la Junta, en sus diversas integraciones, a discutir el alcance de la potestad y la forma de llevarla a cabo. Esta discusión se enmarca en la interrogante planteada sobre las facultades en materia de investigación de JUTEP.

Carlos Soares De Lima, en un informe realizado en el ámbito de la Junta de Transparencia y Ética Pública, plantea ciertas interrogantes que entiendo que reflejan las dudas interpretativas que se generan en la materia, por lo que se reproducen a continuación:

1. De acuerdo a lo dispuesto por los artículos 15 y 17 de la ley n.º 17060: ¿Pueden realizarse investigaciones por la JUTEP respecto del contenido de las declaraciones juradas de bienes e ingresos?
2. Para el caso de la respuesta afirmativa de la pregunta anterior: ¿Pueden realizarse las investigaciones de oficio, a instancia de parte o con cualquiera de las modalidades?

3. De acuerdo al numeral 3 del artículo 4.º de la ley n.º 17060: ¿Podrá la JUTEP producir cualquier medio de prueba o solo la prueba documental?

4. ¿Podrá la JUTEP solicitar prueba a los registros públicos?

5. ¿Podrá la JUTEP solicitar datos de cuentas bancarias, o podrá hacerlo previa autorización judicial?

6. Concluida la investigación, en caso de entenderlo pertinente: ¿Podrá (deberá) la JUTEP comunicarlo a la justicia penal?

7. Las declaraciones juradas de bienes e ingresos, del Presidente y Vicepresidente de la República que son publicadas por disposición del artículo 12 de la ley n.º 17060: ¿Podrán ser objeto de estas investigaciones?

8. Las personas que desarrollan funciones que gozan de inmunidades como las previstas en los artículos 113, 114, 171, 172 y 178 de la Constitución de la República: ¿Podrán ser investigadas de acuerdo al contenido de sus declaraciones juradas de bienes e ingresos?⁵⁶

Al respecto, cabe señalar que la normativa prevé la posibilidad de efectuar denuncias por parte de los particulares ante la Junta. Así, debe considerarse lo dispuesto por el art. 179 del Código Penal, que refiere a calumnia y simulación de delito.⁵⁷ La norma preceptúa:

El que a sabiendas denuncia a la autoridad judicial o policial, o ante la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado o ante un funcionario público el cual tenga la obligación de dirigirse a tales autoridades, un delito que no se ha cometido, o que simule los indicios de un delito, en forma que proceda la iniciación de un procedimiento penal para su averiguación, será castigado con pena de tres meses de prisión a tres años de penitenciaría.

La norma contempla la posibilidad de denuncia de delitos ante la Junta, siendo que según las previsiones normativas, la Junta dará el trámite pertinente conforme lo previsto en el art. 14 del decreto n.º 354/999 que prevé que las denuncias que cualquier interesado hiciere sobre comisión de delitos incluidos en el artículo 1 del decreto referido, serán presentadas ante el órgano judicial competente o bien

56 Soares de Lima, *Carlos. Informe sobre Investigación de las Declaraciones Juradas de Bienes e Ingresos*, realizado en el ámbito de la Junta de Transparencia y Ética Pública.

57 Texto otorgado por el art. 8 de la ley n.º 17060.

ante el Ministerio Público, según corresponda conforme al ordenamiento procesal vigente al momento de su formulación. Se destaca que:

[...] las denuncias o noticias que se presentaren ante la Junta Asesora por los mencionados delitos no podrán ser objeto de conocimiento ni de calificación por dicho órgano; deberán ser inmediatamente cursados a la Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación, a los efectos de la intervención del magistrado competente del Ministerio Público.

Por otra parte, en relación a las facultades de investigación, es necesario tener en cuenta que la normativa en forma expresa atribuye esas facultades en el cometido previsto en el art. 126 del TOCAF, que refiere al carácter de auxiliar pericial de los órganos legislativos en los casos de observaciones caratuladas por el Tribunal de Cuentas como de urgente consideración.

Cabe preguntarse entonces, cuál es el alcance de las potestades de la Junta específicamente en materia de declaraciones juradas. En virtud de las dudas que genera este aspecto, se efectuarán recomendaciones en el apartado respectivo, ya que a mi juicio las dificultades interpretativas han repercutido negativamente en tanto han conllevado a que no se hiciera efectiva la potestad. En virtud de lo expuesto es que no se ha procedido a la apertura de oficio en ningún caso a la actualidad.

Respecto de las potestades en cuanto al cruzamiento de información, comparo lo expresado por Carlos Soares de Lima en el informe:

[...] se podrá indagar en los registros públicos respecto de la titularidad de los bienes, pero para ciertos datos, por ejemplo titularidad y saldos de cuentas bancarias deberá solicitarse previamente la autorización judicial.⁵⁸

9.3.7 Problemática referida a la falta de comunicación de cese de los funcionarios

Se han detectado problemas con la comunicación de cese de funcionarios, en muchos casos no se comunica dicho suceso a la Junta y esto conlleva consecuencias.

9.3.8 Escueta utilización de las facultades de control de nóminas, tal como lo prevé el decreto n.º 338/010

El decreto n.º 338/010 establece la facultad de la Junta de proceder a verificar a través de personal propio o contratado la corrección de nóminas. La Junta hizo uso

58 Soares de Lima, Carlos. *Informe sobre Investigación de las Declaraciones Juradas de Bienes e Ingresos*, realizado en el ámbito de la Junta de Transparencia y Ética Pública.

de dicha facultad en una ocasión, respecto de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE). Según el personal de la Junta entrevistado, no se volvió a plantear la posibilidad de utilizar la facultad referida porque no existe capacidad para manejarlo en cuanto a recursos humanos.

En virtud de que los organismos remiten la nómina de obligados a través de sus Nexos, la posibilidad de verificar las nóminas remitidas resulta fundamental para el fiel cumplimiento de la normativa vigente en la materia. En consecuencia, configura una debilidad que la Junta no haga uso de la facultad referida, pues se trata de un medio de control de gran trascendencia, que consiste en un vehículo para determinar si realmente los funcionarios que lucen como obligados, son todos los referidos en las normas o si alguien ha sido omitido.

9.3.9 Problemática en relación a las declaraciones juradas del personal de las sociedades privadas estatales, así como de las personas públicas no estatales

Como es sabido, en la actualidad existe una proliferación de personas privadas cuyos titulares mayoritarios son las personas públicas estatales, o bien, las personas públicas no estatales.⁵⁹

El Estado se encuentra inmerso en lo que la doctrina ha denominado la huida del Derecho Administrativo, mecanismo por el cual las Administraciones procuran transitar hacia el derecho privado, lo que se realiza a través de dos dispositivos⁶⁰: 1. la utilización de formas organizativas de derecho privado; y 2. la actuación recurrentemente destinada a la aplicación del derecho privado.

La inclusión del personal perteneciente a las personas privadas estatales y paraestatales como sujetos obligados a presentar declaraciones juradas, también fue discutida al inicio, tal como se analizó en la presente investigación. En este sentido, la Junta dictó un acto administrativo al respecto y posteriormente se dictó una ley en el mismo sentido, lo que despeja cualquier duda al respecto.

Luego de la resolución n.º 3555/2011 de 26 de octubre de 2011, por la que la Junta dispuso que les eran aplicables a las empresas privadas de propiedad estatal mayoritaria las obligaciones dispuestas por el art. 11 de la ley n.º 17060, literales F, N y P, se efectuó la comunicación a un total de 32 empresas privadas cuyos titulares mayoritarios son personas públicas estatales o no estatales.

59 Sobre el alcance de este tipo de sociedades, véase: Pinto Nerón, Ximena y Zak Godoy, Pablo (2010). *Sociedades privadas estatales y su control por el Tribunal de Cuentas*. En: *Anuario de Derecho Administrativo*, Tomo XVI, Montevideo: FCU.

60 Cfr. Delpiazzo, Carlos (2009). *Estudios sobre la responsabilidad de la Administración*, Montevideo: um

El 8 de marzo de 2012 la Unidad de Registro de Declaraciones Juradas realizó un informe de avance de donde surgía que el grado de cumplimiento era del 50 %, por lo que la Junta dispuso cursar Oficio intimando el cumplimiento de la resolución a las empresas omisas según resolución n.º 3690/12 del 14 de marzo de 2012.

Con fecha 5 de junio de 2010, el encargado del Registro de Declaraciones Juradas presentó un informe a la JUTEP en el que señalaba que a esa fecha, 18 de las empresas (que representaban el 56 %) habían dado cumplimiento designando responsable y comunicando la nómina de obligados, en tanto 14 (que representan el 44 %), no habían cumplido.

Del relevamiento efectuado para este trabajo, surge que resulta dificultoso contar con los datos de todas las personas privadas de las personas públicas estatales o no estatales existentes.

En relación a las personas públicas no estatales, el personal de la Junta, en muchos casos, utiliza como mecanismo para tomar conocimiento de sus aspectos relevantes leer el Diario Oficial y efectuar el rastreo.

En consecuencia, tanto a efectos de saber cuáles son las personas privadas estatales, así como las personas públicas no estatales, no se efectúa un control en forma institucionalizada.

9.3.10 Insuficiencia de la custodia durante cinco años de las declaraciones juradas luego del cese de los obligados

Tal como lo disponen las normas vigentes, las declaraciones juradas deben ser custodiadas durante cinco años luego del cese de los funcionarios obligados. Se entiende que ese plazo resulta exiguo.

En efecto, realizado un estudio de los delitos contra la Administración Pública previstos en el Título IV del Código Penal, así como de las disposiciones sobre prescripción de delitos de dicho cuerpo normativo, se vislumbra que una gran cantidad tienen plazos de prescripción mayores a cinco años.

En virtud de ello y siendo que se procura que las declaraciones juradas sean verdaderos insumos que aporten datos relevantes a las causas penales, es que el plazo resulta exiguo, constituyendo una debilidad, por lo que se propondrán recomendaciones al respecto en el apartado pertinente.

9.4 Amenazas

9.4.1 Inclusión de cambios normativos respecto de la JUTEP sin la debida preparación, capacitación y conocimiento al respecto

En los últimos tiempos se han implementado cambios normativos, sin dotar a la Junta de la preparación y las herramientas necesarias para afrontar los nuevos desafíos.

Un ejemplo de ello lo constituye la inclusión como obligados del personal del Ministerio del Interior. Como se ha señalado antes, la nómina de personal obligado a presentar declaración jurada dentro del Ministerio del Interior ascendía a 1250 funcionarios, los que se desempeñaban en 31 reparticiones.

El cambio normativo implicó la inclusión de aproximadamente 29.000 obligados adicionales, debiéndose destacar que todos tenían la misma fecha de inicio de la obligación y los mismos plazos para la presentación de la declaración jurada.

En ese caso, no se realizó por parte de los legisladores la previsión de las implicancias que el cambio normativo tendría, por lo que dentro del ámbito de la Junta se debió implementar un plan de acción, que fue proyectado por el encargado del Registro de Declaraciones Juradas.

Dicho plan de acción implicó proponer a la Junta los siguientes cursos de gestión:

- Realizar reunión con autoridades de Recursos Humanos del Ministerio del Interior a efectos de coordinar la implementación del Plan de Acción.
- Designar por parte del Ministerio del Interior un mayor número de funcionarios Nexos en las unidades ejecutoras, a efectos que puedan cumplir con su tarea en tiempo y forma.
- Realizar un curso por parte de la JUTEP para todos los funcionarios responsables dentro del Ministerio para capacitarlos en su tarea, con el fin de prepararlos para el ingreso de la nómina de obligados al sistema informático de la Junta y para que tuvieran las herramientas necesarias a la hora de asesorar a los obligados acerca de la forma de completar los formularios pertinentes.
- Sugerir a las autoridades del Ministerio del Interior hacerse cargo del timbre profesional que debe adjuntarse a la declaración (art. 71 lit. G, ley n.º 17738).
- Asignación de recursos humanos. Se estima en el informe que el ingreso al sistema de las 29.000 declaraciones juradas adicionales representa una carga extra de entre 800 y 1.000 horas hombre.

- Imprimir 35.000 sobres, formularios e instructivos para declaración jurada y distribuirlos en las unidades ejecutoras del Ministerio del Interior.

Dicho plan de acción se llevó a cabo y la Junta pudo cumplir el cometido. Se contó, además, con funcionarios en pase en comisión para cumplir determinadas tareas. No obstante, los recursos no han sido suficientes, lo que implica que se hayan dejado de realizar otras tareas, tales como el control de omisos en tiempo y forma.

Asimismo, es necesario utilizar las instancias con las que se cuente a efecto de hacer notar a los legisladores el impacto que pueden acarrear las reformas normativas intempestivas y sin previa preparación de la Junta. Los cambios normativos intempestivos constituyen una amenaza en el sistema de declaraciones juradas de la JUTEP.

9.4.2 Medidas sancionatorias insuficientes para aquellos que no cumplen con la presentación de declaraciones juradas

La medida de retención de salario en un 50 % y las consecuencias de no presentar la declaración jurada que se generan en el ámbito disciplinario a los obligados, no resultan suficientes.

Debe notarse, por ejemplo, el caso de los ediles, en tanto una gran proporción de los omisos responde a dicha categoría. En ese caso se trata de funciones honorarias, razón por la cual la medida de retención monetaria no les afecta.

Respecto de los ediles, en un primer momento la Junta decidió cursar comunicación a los directorios de los partidos a los que pertenecían, lo que generó gran malestar. Posteriormente, se publicó la omisión en periódicos locales, siendo una medida que tampoco arrojó resultados favorables en tanto no motivó conductas de cumplimiento.

Lo visto es solo un ejemplo al respecto, siendo que la problemática es mucho más vasta, razón por la cual se efectuarán recomendaciones al respecto.

9.4.3 Falta de registro y sistematización de datos en el ámbito del Poder Judicial y del Ministerio Público en relación a las aperturas de declaraciones a su pedido

Ni en el ámbito del Poder Judicial ni del Ministerio Público se llevan registros de cuántas aperturas son requeridas a instancias de los magistrados y cuántas de la defensa o del Ministerio Público. Ello constituye una amenaza, en virtud de tratarse de algo negativo y externo.

Contar con datos en la materia, permitiría conocer de qué forma se ha instrumentado la solicitud de apertura y otorgaría información en relación a la forma en que el instrumento de declaraciones juradas contribuye a erradicar la corrupción.

9.4.4 Inexistencia de remisión de datos por parte del Poder Judicial, Ministerio Público, así como de los organismos públicos sobre el impacto que han tenido las aperturas de declaraciones juradas

La JUTEP no cuenta con datos que permitan determinar qué ha ocurrido después de haberse procedido a las aperturas de declaraciones juradas.

En efecto, ni el Poder Judicial, ni el Ministerio Público, ni otros actores relevantes ponen en conocimiento de la JUTEP que se ha utilizado la declaración jurada como medio probatorio. Los organismos públicos no comunican dicha acción, siendo que en algunos casos los particulares han presentado como prueba documental la declaración jurada, cuya apertura solicitaron previamente a la JUTEP.

Ello constituye una amenaza en tanto no se puede hacer el seguimiento del impacto de las aperturas de declaraciones juradas.

9.4.5 Escasas instancias de intercambio entre JUTEP y otros órganos de control, así como con el Ministerio Público y el Poder Judicial en materia de declaraciones juradas

Tal como surgió de las entrevistas realizadas, no existe intercambio regular de información entre JUTEP y los órganos indicados. El Fiscal de Corte, Dr. Jorge Díaz, en la entrevista realizada manifestó: *Es la primera vez que me preguntan sobre esto*, aludiendo no haber tenido una instancia de intercambio en materia de declaraciones juradas con JUTEP.

Se formularán recomendaciones al respecto, en tanto se entiende que la interacción entre los diversos órganos puede resultar por demás relevante.

9.4.6 Inexistencia de cruzamiento de datos

Del relevamiento efectuado surge que no existe al día de hoy cruzamiento de los datos que obran en la propia jutep. Es importante señalar que ni siquiera se cruzan datos cuando ambos cónyuges presentan declaraciones juradas por su parte.

Este tipo de cuestiones serán objeto de recomendaciones.

9.4.7 Percepción en gran cantidad de obligados y en funcionarios públicos en general de las declaraciones juradas como instrumento formal

De las entrevistas realizadas surge que un gran sector de funcionarios visualizan a las declaraciones juradas como un mero trámite formal que se debe cumplir, sin mayores ribetes al respecto.

9.4.8 Desconocimiento de la población que no desempeña función pública sobre la existencia de la herramienta

Con la finalidad de realizar el presente trabajo y de obtener datos respecto del conocimiento de la población sobre las declaraciones juradas, se realizó la consulta a 45 personas, todos ellos estudiantes universitarios de entre 20 y 25 años, de las facultades de Derecho y Ciencias Económicas. El requisito para ser entrevistado consistió en no desempeñar ni haber desempeñado ninguna función pública, gratuita ni remunerada. De los entrevistados, tan solo 5 dijeron haber tenido algún conocimiento somero de que existen declaraciones juradas de bienes e ingresos, mientras que las restantes 40 indicaron tener desconocimiento absoluto del tema. De la muestra surge el gran desconocimiento por parte de la población en la materia.

9.4.9 Problemática en relación a los cambios en materia informática

En materia informática, cabe señalar que se ha avanzado a través del Sistema de Registro de Nóminas. Por otra parte, se encuentra en proceso el proyecto de declaraciones juradas electrónicas.

Como se ha indicado precedentemente, los servidores y su respaldo se encuentran a cargo del Departamento de Sistemas del Ministerio de Educación y Cultura, que además tiene bajo su órbita el mantenimiento del Sistema de Registro de Nóminas.

Se advierte que al día de hoy el Sistema de Gestión de Nóminas lleva adelante sus funciones básicas. No obstante, se produce una problemática al respecto que ha ido evolucionando. En efecto, a inicios de 2012, ante la existencia de problemas en el sistema se debió contratar nuevamente a la empresa original.

En la actualidad existen problemas, si bien no revisten gravedad según lo informado por el encargado de la Unidad de Registro de Declaraciones Juradas. Un ejemplo de esos problemas actuales consiste en que el sistema informa omisiones que no son tales, como en el caso en que los funcionarios cesan pero asumen otro cargo dentro de los 30 días siguientes. En esas situaciones, la normativa prevé que continúa vigente el plazo de su declaración ya presentada, pero este extremo no es admitido por el sistema informático, por lo que indica al funcionario como incumplidor.

Esta situación genera un esfuerzo adicional del personal de la Junta, que debe controlar estos aspectos a efectos de no culminar declarando omisos a funcionarios que realmente no lo son.

El personal del Departamento de Sistemas del MEC esgrime contar con voluntad a efectos de trabajar en los aspectos de mantenimiento del sistema, pero aducen

la existencia de comunicaciones por parte de personal de la Junta que habría indicado que efectuar ciertos cambios implicaría perder la garantía del proveedor original (Sofis). En virtud de lo expuesto, el Departamento de Sistemas atiende fundamentalmente a la actualidad el alojamiento, es decir, la seguridad.

Esta situación constituye una amenaza, ya que el sistema informático como tal debe ser *vivo*, es decir, susceptible de cambios en el correr del tiempo, por lo que se efectuarán recomendaciones al respecto.

Respecto del Sistema de Declaraciones Juradas Electrónicas, el Departamento de Sistemas del MEC tendrá una participación relevante una vez que se encuentre implementado. Es por ello que se detecta como una amenaza que a noviembre de 2014 el personal del Departamento de Sistemas del MEC no tenga conocimiento del proyecto de Declaraciones Juradas Electrónicas.

En el nuevo sistema será fundamental el funcionamiento adecuado, tanto del *hosting* como del mantenimiento, debiendo procurar mantener la confidencialidad (lo que implica que los datos no se puedan ver) y la integridad (que los mismos no se puedan cambiar).

Especialmente resultan trascendentes en el nuevo sistema las previsiones sobre mantenimiento, dado que en el sistema actual ello ha creado las dificultades que fueran relatadas precedentemente. Ajustar el sistema a lo largo del tiempo resulta imprescindible.

Una amenaza en relación a esto es el tener que recurrir al proveedor original, en tanto puede crear dependencia, razón por la cual en el proyecto de Declaraciones Juradas Electrónicas no se estableció un período de mantenimiento del proveedor en procura de evitar dicha circunstancia.

10. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

10.1 Conclusiones

Una vez procesada la matriz FODA, se elaboran algunas conclusiones:

- El sistema de declaraciones juradas se encuentra en constante avance, en tanto en el ámbito normativo se introducen variantes en diversos aspectos, por ejemplo, la inclusión de nuevos funcionarios obligados.
- Los aportes de los Mecanismos de Seguimiento en la materia han sido relevantes, tanto en el ámbito nacional como en regímenes de derecho comparado.

- La Junta de Transparencia y Ética Pública carece de los recursos humanos suficiente para afrontar las tareas que la normativa le asigna en materia de declaraciones juradas. Sin perjuicio de ello y gracias al esfuerzo del personal existente, cumple con sus tareas.
- La carencia de recursos humanos impacta directamente en el cumplimiento del control de omisos y el control de las nóminas remitidas por los organismos.
- Ha existido la tendencia de incluir cambios en el plano legislativo, sin considerar el impacto que ello genera en el desempeño en la Junta, lo que amenaza en forma directa la labor que se desempeña.
- La insuficiencia de controles y la forma de dar cumplimiento a la obligación de realizar las declaraciones juradas, hace que en muchos casos los obligados tengan la percepción de que se trata de cumplir un requisito formal que no tiene relevancia. Esta percepción se puede sintetizar en la respuesta brindada por uno de los entrevistados, quien indicó: *Queda pura y exclusivamente en la presentación formal de un sobre cerrado el cumplimiento y la sensación de cumplimiento de los obligados.*
- En general, la apertura de declaraciones juradas, si bien ha sido aportado como elemento probatorio en casos dirimidos ante la justicia penal, no ha tenido mayor repercusión en tanto no se realiza un cruzamiento de datos a su respecto.

10.2 Recomendaciones

En virtud de todo lo expuesto, se formulan las siguientes recomendaciones:

- *Aumentar los recursos en la Junta para cumplimiento de cometidos, especialmente, de recursos humanos.*

Como se ha visto, la necesidad de recursos humanos es palmaria, ha sido un aspecto tenido en cuenta por la Junta recurrentemente.

Se recomienda promover instancias de intercambio con actores relevantes del sistema en procura de hacer notar el impacto de introducir modificaciones normativas sin dotar a la Junta de los recursos necesarios al respecto.

- *Promover instancias de capacitación específicos sobre declaraciones juradas.*
- *Fortalecer sistemas que permitan la verificación de la información contenida en las declaraciones juradas y detectar irregularidades.*

Se recomienda proponer cambios normativos en procura de fortalecer los sistemas que permitan la verificación de la información contenida en las declaraciones juradas y detectar irregularidades.

A esos efectos, luego de analizadas las soluciones de derecho comparado, se propone la inclusión normativa de las siguientes previsiones que permitirían, también, la apertura dispuesta de oficio por la Junta:

1. Apertura de determinada cantidad de declaraciones juradas anuales (por ejemplo: 10), que se efectuarán de manera aleatoria.
2. Apertura ante determinadas irregularidades que detecte el sistema informático.

En el primer caso, la propuesta puede generar un efecto persuasivo e incidir en la percepción de los obligados respecto de las declaraciones juradas, en tanto tendrán conocimiento de que su declaración es susceptible de ser abierta. Entiendo que dicho mecanismo puede llegar a generar un mayor esmero y precaución en los obligados al momento de confeccionar su declaración jurada.

En cuanto a la segunda propuesta, debemos recordar que nos encontramos en instancia de implementación de un sistema informático. Realizadas las consultas pertinentes con personal idóneo en materia informática, se indicó que la aplicación de detectar irregularidades sería posible de incluir siempre que se previera en el proyecto de trabajo del sistema de declaraciones juradas electrónicas. Así, previamente deberían establecerse normativamente los extremos que implican irregularidades, para introducir, en consecuencia, dicha previsión en el sistema informático para que emita una alerta en los casos que se configuren las inconsistencias referidas.

Los casos de irregularidad deben indicarse con precisión en las normas, por lo que únicamente a modo de ejemplo debemos indicar que podría determinarse como irregularidad o aspecto a advertir los casos en que el patrimonio neto de un funcionario haya tenido una suba superior al 200 %, en relación a la declaración anterior.

Asimismo, se propone incluir normativamente la posibilidad de cruzamiento de datos, por ejemplo, entre cónyuges. El caso podría darse en relación a una persona obligada por sí a presentar declaración jurada, quien asimismo deba presentar sus datos en la declaración jurada de su cónyuge. Sería importante prever el cruzamiento de dicha información, enlazando los dos registros desde el punto de vista informático.

Este tipo de irregularidades deberían estar previstas y ante ellas el sistema podría emitir un alerta a efectos del conocimiento de la Junta al respecto.

Cabe señalar que si bien una vez que se encuentre implementado el sistema se podrán presentar declaraciones juradas electrónicas, estas coexistirán con las presentadas en soporte papel, por lo que se sugiere tener en cuenta dicho extremo a efectos de determinar los pasos a seguir y los problemas que ello puede generar.

- Ampliar la cantidad de datos de conocimiento público.

Se entiende como necesario incluir la previsión de expresar el total de activo y pasivo del patrimonio e ingresos en el sobre de la declaración, por parte de los funcionarios obligados a presentar declaración jurada. Y esta información debe estar disponible a requerimiento de cualquier interesado respecto de los funcionarios referidos en el art. 10 y literal A del art. 11 de la ley n.º 17060, así como de los directores de entes autónomos y servicios descentralizados comprendidos en el art. 221 de la Constitución de la República.

Cabe señalar que en el Anteproyecto remitido por JUTEP en 2011, se propuso ampliar los datos respecto de funcionarios que constituyen autoridades de gran jerarquía, por lo que se procuró dotar de mayor transparencia a los patrimonios de los funcionarios, sin difundir sus ítems específicos, sino haciendo público los datos globales de activo y pasivo.

Asimismo, se entiende necesario establecer a texto expreso normativamente, que las declaraciones de los cónyuges y concubinos reconocidos judicialmente del Presidente y Vicepresidente de la República, serán abiertas, a efectos de evitar situaciones que configuren una vía oblicua de sustraer del conocimiento del público el patrimonio de estos.

- *Crear la figura del omiso de pleno derecho, categoría prevista para configurarse ante el vencimiento de los plazos.*
- *Prever mecanismos de control y cruzamiento de información.*

Se entiende necesario prever mecanismos de control y cruzamiento de información. A estos efectos se propone previamente proponer soluciones normativas para clarificar la potestad de investigación de la Junta, especialmente en materia de apertura de oficio de declaraciones prevista actualmente. Resulta imperioso tener presente que, tal como señalaron los jueces con competencia penal entrevistados, en el tipo de delitos en que pueden incurrir los funcionarios públicos obligados, resulta indispensable el cruzamiento de información, en especial respecto a información bancaria y registral.

- *Fortalecer el trabajo conjunto entre la JUTEP, el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Tribunal de Cuentas y otros órganos de control a efectos de intercambiar datos relevantes.*

- *Ampliar el régimen de infracciones y sanciones para cubrir la información en las declaraciones juradas.*

Se entiende necesario plantear propuestas de cambio normativo, que amplíen el régimen de infracciones y sanciones y procuren, también, generar un efecto persuasivo en los obligados. Esta ampliación del régimen de infracciones y sanciones, debería cubrir otro tipo de conductas distintas a las ya previstas, tales como la omisión de información

Se planteó en este trabajo la problemática que genera la falta de presentación de la declaración jurada al cese por parte de los funcionarios obligados. A este respecto se propone adoptar una solución, tal como la prevista en el derecho argentino, en el art. 9 de la ley n.º 25188, norma que preceptúa:

Las personas que no hayan presentado su declaración jurada al egresar de la función pública en el plazo correspondiente, serán intimadas en forma fehaciente para que lo hagan en el plazo de quince días. Si el intimado no cumpliera con la presentación de la declaración, no podrá ejercer nuevamente la función pública, sin perjuicio de las otras sanciones que pudieren corresponder.

Asimismo, se sugiere proponer la previsión de una pena pecuniaria ante el incumplimiento de la obligación del exfuncionario, que luego de cesar en la función pública no cumple con la obligación de presentar la declaración jurada patrimonial.

- *Precisar el alcance de la obligación de los nexos y prever responsabilidades ante su incumplimiento.*
- *Prever planes de trabajo institucionales ante la introducción de cambios en la normativa vigente, en procura de acompañar dichos cambios con una capacitación y conocimiento adecuados por parte de los operadores.*
- *Ampliar los años de custodia de las declaraciones juradas.*

En virtud de lo expuesto en este informe y teniendo presente las disposiciones sobre prescripción de delitos, se sugiere proponer un cambio normativo a efectos que los años de custodia, luego del cese de un funcionario, sea de 10 años en lugar de cinco como se encuentra previsto en la actualidad.

- *Proponer modificaciones normativas a efectos de esclarecer la potestad de apertura de oficio por parte de la jutep.*
- *Promover cambios normativos que precisen el alcance del relacionamiento de la jutep con el Banco Central en materia de personas políticamente expuestas,*

en tanto este último utiliza los datos proporcionados por la Junta obtenidos del Registro de Declaraciones Juradas.

- *Realizar mayores controles sobre las nóminas remitidas.*
- *Publicar en el sitio web de jutep un listado con las preguntas que frecuentemente realizan los obligados la presentar declaraciones juradas.⁶¹*

La recomendación tiene por objeto capitalizar el conocimiento que los funcionarios que se desempeñan dentro de la Junta en el Registro de Declaraciones Juradas han adquirido, a través de su experiencia en la labor.

Ante la consulta realizada al encargado de la Unidad de Registro de las Declaraciones Juradas respecto de la viabilidad para la confección de un listado de este tipo, este indicó que se elaboró un informe sobre el tema y que se lo elevó oportunamente a la Junta.

- *Incluir en las Memorias Anuales de la Junta de Transparencia y Ética Pública mayor cantidad de datos en relación a la apertura de declaraciones juradas efectuadas, así como los resultados de las investigaciones de oficio realizadas sobre las declaraciones patrimoniales.*
- *Prestar especial atención a la implementación de la Declaración Jurada Electrónica y fortalecer los vínculos entre los actores involucrados en los cambios informáticos.*

Se recomienda fortalecer el relacionamiento entre el personal de JUTEp asignado a las tareas de declaraciones juradas electrónicas y sistema de gestión de nóminas, con el personal del Departamento de Sistemas del MEC. A esos efectos, se sugiere maximizar la colaboración ofrecida por AGESIC en esas áreas, así como en materia de gestión del cambio, de cara a las variaciones que se encuentran proyectadas.

A efectos de la implementación de los cambios, se sugiere que desde el comienzo de los proyectos se involucre a los actores, en especial teniendo presente que el Departamento de Sistemas del MEC tendrá un rol importante en el mantenimiento.

Asimismo, se sugiere prever que se eleve el nivel de transferencia que los proveedores que se contraten para diseñar el sistema efectúen, dado que sería conveniente que la documentación técnica que se entregue por parte del proveedor que

61 Si bien en el sitio web de JUTEp actualmente existe un link que refiere a preguntas frecuentes, dentro de declaraciones juradas, estas no obedecen en su mayoría a inquietudes concretas que resulten operativas en cuanto a la presentación de las declaraciones referidas. Ver: <<http://www.jutep.gub.uy/preguntas-frecuentes1>>.

resulte seleccionado para elaborar el sistema de declaraciones juradas electrónicas, fuera aprobada por los técnicos de Sistemas del MEC, a efectos de su involucramiento. Por otra parte, sería conveniente que el sistema de declaraciones juradas electrónicas fuera aprobado por técnicos especialistas en seguridad (administradores) y en programación (programadores), en procura de determinar que el sistema cumpla con todo lo requerido.

Se sugiere, también, aprobar un Protocolo de actuación en relación al relacionamiento con el Departamento de Sistemas del MEC, siendo necesario que la Junta le transmita la totalidad de los datos y le reporte los incidentes en forma inmediata.

En virtud de todo lo expuesto, se reitera que se detecta como imprescindible mejorar el relacionamiento entre los interlocutores por parte de ambas reparticiones, en tanto una inadecuada coordinación entre ambos puede generar una amenaza, tanto para el Sistema de Gestión de Nóminas como para las declaraciones juradas electrónicas, en tanto el mantenimiento de dicho sistema se realizará también en el Departamento de Sistemas del MEC.

- *Contar con datos provenientes de órganos en ejercicio de función administrativa o jurisdiccional donde se haya utilizado la información proveniente de la apertura de las declaraciones juradas.*

Se entiende necesario proponer un cambio normativo que establezca la obligatoriedad, por parte de los órganos que participen en casos donde se utiliza como medio probatorio la declaración jurada, de poner en conocimiento tal extremo a la JUTEP así como las resultancias del caso concreto. Ello permitiría a la Junta contar con datos que ayuden a determinar la contribución del sistema de las declaraciones juradas a la lucha contra la corrupción.

Para finalizar, se recomienda tomar todas las medidas necesarias para que los obligados se familiaricen con la herramienta, procurando que no se la entienda como un mero requisito formal, sino que la sociedad la pueda percibir como un instrumento efectivo para evitar y detectar conflictos de intereses y actos o actividades ilícitas.

Es por ello que se sugiere considerar la posibilidad de incluir en la declaración patrimonial o fuera de ella, la declaración o registros de intereses o actividades para ciertos cargos públicos, así como sus respectivas actualizaciones periódicas y la creación y mantenimiento de bases de datos que faciliten a los órganos competentes la realización de búsquedas y consultas.⁶²

.....
62 En este sentido MESICIC realizó una Recomendación a Costa Rica en la IV Ronda del Comité de Expertos. XI.

BIBLIOGRAFÍA

- ADRIASOLA, Gabriel. *Delitos de corrupción pública*, Montevideo, Ed. Del Foro, 1999.
- ARRIAGA, Claudia. «Función pública y corrupción». En: *Revista de Derecho Público*, n.º 30, Montevideo, FCU, págs. 73-90.
- ATIENZA, Manuel. *Ética Judicial*. Disponible en: www.dialnet.unirioja.es.
- BALBELA DE DELGUE, Jacinta. «Los derechos humanos amenazados por la corrupción». En: *Xº Coloquio de Derecho Público*, Montevideo, FCU, págs. 151-159.
- BRITO, Mariano R. y DELPIAZZO, Carlos E.: *Derecho Administrativo de la Regulación Económica*, Montevideo: Universidad de Montevideo, 1998.
- CAJARVILLE, Juan Pablo. Informe de fecha 14/9/11, «El alcance de la obligación de presentar declaraciones juradas de bienes e ingresos por parte de determinadas autoridades así como respecto a la posición institucional que debería tener la Junta de Transparencia y Ética Pública». Disponible en: <www.jutep.gub.uy>.
- DE ZAN, Julio. *La ética, los derechos y la justicia*. Montevideo, Ed. Fundación Konrad Adenauer, 2004.
- DELPIAZZO, Carlos E. Informe de fecha 12/9/11, «El alcance de la obligación de presentar declaraciones juradas de bienes e ingresos por parte de determinadas autoridades así como respecto a la posición institucional que debería tener la Junta de Transparencia y Ética Pública». Disponible en: <www.jutep.gub.uy>.
- *Derecho Administrativo uruguayo*, México, Ed. Porrúa, 2005.
- *Estudios sobre la responsabilidad de la Administración*, Montevideo, Universidad de Montevideo, 2009.
- . «Transparencia en la contratación administrativa». En: *Liber Amicorum Discipulorumque*, José Aníbal Cagnoni, Montevideo: FCU, 2005.
- . «Ética y disciplina en la función pública», en: *Derecho Administrativo General*, Vol. 2, Ed. AMF, 1ª Edición.
- . «Juridización de la ética pública. A propósito del Decreto N.º 30/003 de 23 de enero de 2003», en *Rev. De Derecho de la Universidad de Montevideo*, Año III, N.º 6, Montevideo, Año 2004, Pág. 7 y sgtes.
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. «Corrupción y Derechos Humanos. Aspectos de derecho administrativo», publicado en «Estudios en memoria de Eduardo Jiménez de Aréchaga», Montevideo, Ed. AMF, Págs. 139 – 154.

—. “Corrupción y Derechos Humanos”, publicado en “Estudios en memoria de Héctor Frugone Schiavone”, Montevideo, Ed. AMF, Págs. 147 – 167.

EGUREN, Manrique. “El Tribunal de Cuentas”, Ed. FCU, Montevideo, Año 2009.

EMMENENGER, María Elena y Pinto Nerón, Ximena. Coordinadoras de Investigación sobre “Aplicación del Código Modelo Iberoamericano de ética judicial en Uruguay”, publicado en Cuadernos Serie Ética Judicial N.º 18, 1ª Edición, Agosto de 2009, México.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. “La ética en la Administración Pública”, Cuadernos Civitas, Madrid, Ed. Civitas S.A., Año 1996.

GORDILLO, Agustín. “Tratado de Derecho Administrativo” Tomo I (Parte General), Buenos Aires, Argentina, Año 1997, 4ª Edición.

GRONDONA, Mariano. “La corrupción”, Buenos Aires, Editorial Planeta, 3ª Edición, Mayo de 1993.

IGLESIAS RÍO, Miguel Ángel y ARNÁIZ, Teresa. “Herramientas preventivas en la lucha contra la corrupción en el ámbito de la Unión Europea”, publicado en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Décimo Año, Edición 2004, Tomo II, Ed. Konrad Adenauer, Págs. 905 – 936.

JUVENAL, Javier. “Las normas de conducta en la función pública. El Decreto 30/003 y otras normas aplicables”, publicado en “Liber Amicorum Discipulorumque. José Aníbal Cagnoni”, FCU.

KLITGAARD, Robert. “Controlando la corrupción”, La Paz, Bolivia, Editorial Quipus, Año 1990.

LEDESMA, Gaby. “Pautas para detectar la corrupción en el sector público”, publicado en “Control de prácticas abusivas en el nuevo milenio”, Ed. Konrad Adenauer.

MALET, Mariana. “La Corrupción en la Administración Pública”, Montevideo, Ed. Carlos Álvarez, Año 1999.

MANCERO, Juan. “Declaraciones Juradas de bienes e ingresos”, Cuaderno de Divulgación N.º 4, publicación de la Junta de Transparencia y Ética Pública, Montevideo, Diciembre de 2010.

PÉREZ PIERA, Adolfo. “Junta de Transparencia y Ética Pública: apuntes para un balance 2006 – 2011”, publicado en Revista Transformación (Año 6, N.º 46), Año 2011, Págs. 79 – 85 y 182 – 199.

PREZA RESTUCCIA, Dardo y otros. “Delitos económicos”, Montevideo, Ed. B de f, año 2004.

RODRÍGUEZ ARANA, Jaime. “Sobre ética pública en la Administración Pública”, publicado en ADA Tomo IX, Págs. 59 – 73.

—, Jaime. “Ética, Poder y Estado”, Buenos Aires, Argentina, Ed. RAP.

ROTONDO, Felipe. “Normas de conducta en la función pública”, publicado en Anuario de Derecho Administrativo, Tomo X, Montevideo, FCU, Págs. 192 – 196.

SOARES DE LIMA, Carlos. Informe sobre “Investigación de las Declaraciones Juradas de Bienes e Ingresos”, realizado en el ámbito de la Junta de Transparencia y Ética Pública.

ANEXO I

Detalle de entrevistas a personas calificadas

Sin perjuicio de los datos obtenidos mediante la consulta por empleo de formularios, se destaca que se realizó una entrevista presencial con las personas que a continuación se detallan en el cuadro que sigue.

Es importante señalar que los entrevistados prestaron la más amplia colaboración y, además, que el aporte de todo el personal de la Junta de Transparencia y Ética Pública, fue esencial para afrontar esta tarea.

ENTREVISTADO	DESEMPEÑO
Juan Mancebo	JUTEF - Registro de Declaraciones Juradas
Jorge Díaz	Fiscal de Corte
Gilberto Rodríguez	Fiscal de Crimen Organizado
Juan Gómez	Fiscal de Crimen Organizado
Simón Mario Tenzer	AGESIC-Oficina de Proyectos.
Rosario Cibils	JUTEF - Custodia y Archivo Declaraciones Juradas
Luis Aloy	Ministerio de Educación y Cultura (MEC) - Responsable Departamento de Sistemas
Natalia Barros	Ministerio de Educación y Cultura (MEC) - Responsable de Desarrollo (equipo desarrollo)
Gustavo Garcén	AGESIC – Facilitador designado ante el MEC
Julio Olivera Negrín	Ministro de Tribunal de Apelaciones en lo Penal
Néstor Valetti	Juez Letrado de Crimen Organizado

ANEXO 4

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN DE LA JUTEP Y SUS POSIBLES EFECTOS SOBRE EL DESEMPEÑO DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Dra. Ma. José Oviedo¹

SUMARIO

1. Marco de definición del proyecto
 2. Objetivos de la capacitación
 3. Fundamentación
 4. Problación a evaluar a modo de muestreo
 5. Metodología
 6. Objetivos específicos
 - 7 Impacto en función de las consultas realizadas
 8. Proyecciones
 9. Conclusiones
- Bibliografía y web



165

1. MARCO DE DEFINICIÓN DEL PROYECTO

Evaluar el programa de capacitación de la JUTEP, que trata distintas temáticas relacionadas con sus cometidos, teniendo en cuenta cuales han sido los efectos en el desempeño de los funcionarios públicos que han sido capacitados.

1 Es doctora en Derecho y Ciencias Sociales, egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, asesora y docente de la Junta de Transparencia y Ética Pública, desde el 2012 y abogada del Tribunal de Cuentas en el Departamento Jurídico de Gobiernos Departamentales de la División Jurídica, desde el 2005. Se desempeña como docente en distintos organismos y en variadas áreas.

2. OBJETIVOS DE LA CAPACITACIÓN

Se consideran objetivo de la capacitación aquellas actividades que buscan lograr cambios consistentes en los que hay que crear nuevos hábitos, modificar comportamientos. No puede olvidarse, sin embargo, que con la capacitación puede lograrse el cambio deseado; pero también algo no deseado si no se planifica y controla adecuadamente. Esta realidad determina la necesidad de medir el impacto de los procesos de capacitación desde su fase de planificación hasta el cumplimiento de los objetivos propuestos.

3. FUNDAMENTACIÓN

Desde la creación y desarrollo de la Unidad de Capacitación, la JUTEP ha desarrollado diversas actividades en el marco de distintos convenios: ENAP, PNUD, ANEP, BPS, DNA, Ministerio del Interior, en los cuales se desarrollan temas vinculados a la ética pública y los cometidos de la JUTEP. Dicha capacitación es brindada a funcionarios públicos que, en la mayoría de los casos, es la primera aproximación que tienen al tema.

Se evaluará cuánta información poseían antes de los temas objetos de capacitación, el interés que generaron en los participantes y el efecto que dicha capacitación tuvo en su trabajo diario. Se contrastarán las poblaciones capacitadas con la cantidad de denuncias realizadas y pedidos de informes solicitados a la JUTEP.

Siguiendo el modelo de Donald Kirkpatrick, se medirá el primer nivel, es decir, el nivel uno de reacción de los funcionarios capacitados y el nivel tres de comportamiento y transferencia.

Modelo de Donald Kirkpatrick.² En 1959, Donald Kirkpatrick diseñó un modelo de evaluación de acciones formativas, y aun cuando han transcurrido más de 50 años, sigue estando vigente. Dicho modelo presenta cuatro niveles: 1) reacción (mide el grado de satisfacción del capacitado respecto a la formación recibida); 2) aprendizaje (mide los conocimientos y habilidades adquiridas); 3) comportamiento (mide si el capacitado aplica en su trabajo los conocimientos adquiridos) y 4) resultados (evalúa el beneficio que ha producido la acción formativa).

2 Por más información ver: <<http://ricardoruizdeadana.blogspot.com/2011/03/modelo-de-kirkpatrick-de-evaluacion-de.html>>

4. POBLACIÓN A EVALUAR A MODO DE MUESTREO

Para elaborar la estadística de capacitados se tomaron en cuenta todos los organismos a los que se les ha brindado capacitación. Para el muestreo, se consideraron a los funcionarios de los gobiernos departamentales en el marco del acuerdo JUTEP-PNUD. En dicho acuerdo, la Junta asumió la responsabilidad de realizar talleres para funcionarios de organismos públicos en el período comprendido entre junio de 2010 y noviembre de 2012.

Diez de los talleres tuvieron lugar en Montevideo y fueron dirigidos a funcionarios públicos con cargos jerárquicos y formación jurídica de ministerios, empresas públicas estatales y no estatales, Poder Judicial, Poder Legislativo, Tribunal de Cuentas y Corte Electoral. Los seis restantes se llevaron a cabo el interior del país, involucraron a funcionarios jerárquicos de gobiernos departamentales y organismos de la Administración Pública radicados en el lugar.

Tomando como base la experiencia de capacitación que la Junta desarrolló en el período 2006-2009 se recurrió a la realización de talleres de 4 a 6 horas de duración, basados en exposiciones didácticas de 45 a 60 minutos en promedio seguidas de sesiones de preguntas y respuestas, y procesos escritos de evaluación a cargo de los participantes.

- *San José de Mayo (departamento de San José)*

Este taller se realizó el 5 de octubre de 2010. Tuvo como sede el Espacio Cultural de la Intendencia Municipal. Estuvo dirigido a funcionarios de: la Intendencia de San José, la Junta Departamental, la Jefatura de Policía de San José, la Dirección de Aduanas de Colonia y el Hospital de ASSE de San José. Concurrieron 25 funcionarios.

- *Maldonado (departamento de Maldonado)*

El taller en esta ciudad se efectuó el 4 de noviembre de 2010. Se desarrolló en la Sala de Conferencias de la Intendencia. Atendió a funcionarios de la Intendencia y de otras instituciones locales, tales como el Banco Hipotecario, la Fiscalía de Corte, la Dirección Nacional de Aduanas, la Dirección General Impositiva, la Dirección Nacional de Correos, el Poder Judicial, la Jefatura de Policía de Maldonado, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y del Ministerio de Defensa. Asistieron 80 participantes.

- *Canelones (departamento de Canelones)*

El taller de Canelones se realizó el 18 de noviembre de 2010. Tuvo lugar en la Sala Lumière de ANTEL. Convocó a funcionarios pertenecientes a la Intendencia

Municipal, a la Junta Departamental de Canelones, al Ministerio del Interior, al BROU, al Correo, al Ministerio de Defensa, a la Fiscalía de Corte y al Poder Judicial. Concurrieron también numerosos alcaldes y concejales de los municipios de Canelones. Participaron 75 funcionarios.

- *Minas (departamento de Lavalleja)*

En esta ciudad el taller se desarrolló el 31 de marzo de 2011 en la sala de actos de la Casa de la Cultura de la Intendencia. Se ofreció a funcionarios pertenecientes a la Intendencia Municipal, al Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, a la Junta Departamental de Lavalleja, al Ministerio del Interior, a la Jefatura de Policía, a la Dirección Nacional de Bomberos, al BROU, al Correo Nacional, al Ministerio de Defensa, a la Fiscalía de Corte y al Poder Judicial. Asistieron 50 funcionarios.

- *Tacuarembó (departamento de Tacuarembó)*

El taller se desarrolló el 12 de mayo de 2011, en el Espacio Cultural (25 de Mayo esquina General Artigas). Estuvo orientado a funcionarios de la Intendencia Municipal, de la Escuela Técnica de Tacuarembó, de la Agencia Nacional de Vivienda, de la Municipios del Departamento, del Poder Judicial, del Ministerio Público y Fiscal, del INAU, de la Jefatura de Policía, del Banco de Seguros del Estado, del Ejército Nacional, del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, de la Dirección Nacional de Bomberos, de OSE, de la Junta Departamental de Tacuarembó. Participaron 65 funcionarios.

- *Paysandú (departamento de Paysandú)*

El taller se llevó a cabo el 5 de octubre de 2010 en el Auditorio «Miguel Ángel Pías». Fue ofrecido a funcionarios pertenecientes a la Intendencia y, entre otros organismos, a la Jefatura de Policía, a Casinos, a Aduanas, a Puertos, al BPS, a militares en actividad del Batallón n.º 8 de Infantería Mecanizada, a la Dirección departamental de Salud, al BSE, a autoridades de la educación, al MIDES, a OSE, a Prefectura de Puertos y a Migraciones. Asistieron 85 funcionarios.

- *Treinta y Tres (departamento de Treinta y Tres)*

En esta ciudad el taller se realizó el 25 de julio de 2012. Asistieron 89 personas entre las que corresponde destacar la presencia del Intendente, del Secretario General y de varios directores departamentales. De otros organismos se señala la asistencia de fiscales letrados, jueces y actuarios del Poder Judicial, gerentes de los Bancos Estatales, integrantes de la Dirección Departamental de Salud, de la Jefatura de Policía y personal jerárquico local de la Dirección Nacional de Aduanas.

- *Rocha (departamento de Rocha)*

Se realizó en el Centro Cultural «María Élide Marquizo» de la Intendencia Departamental de Rocha, el 22 de agosto de 2012. Concurrieron 99 personas, entre las que se encontraban el Secretario General de la Intendencia, varios directores municipales, 17 ediles de la Junta Departamental, 11 jefes de los municipios y juntas locales, 3 fiscales letrados, gerentes de los bancos estatales, directores de hospitales públicos y centros de atención a la salud y personal jerárquico local de la Dirección Nacional de Aduanas.

- *Colonia (departamento de Colonia)*

Se realizó en el Centro Cultural «Bastión del Carmen» de la ciudad de Colonia, el 31 de octubre de 2012. Participaron 77 personas, entre las que se destacan: el Intendente, el Secretario General y todos los directores departamentales. De otros organismos concurrieron fiscales letrados, actuarios del Poder Judicial, gerentes de los bancos estatales, el jefe de la Junta Electoral del departamento, personal de la Jefatura de Policía y personal jerárquico local de la Dirección Nacional de Aduanas, de los Ministerios de Defensa y de Ganadería Agricultura y Pesca.

- *Las Cañas (departamento de Río Negro)*

Se llevó a cabo en la Sala de Conferencias del balneario Las Cañas, el 6 de noviembre de 2012. Asistieron 70 personas, entre las que se destaca la presencia del Secretario General de la Intendencia y de directores departamentales. De otros organismos concurrieron miembros de la Junta Departamental, fiscales letrados, gerentes de los bancos estatales, personal jerárquico local de la Dirección Nacional de Aduanas, de los ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Ganadería Agricultura y Pesca. Estuvo presente una importante delegación de oficiales de la Armada Nacional (Ministerio de Defensa) y autoridades de la Jefatura de Policía. Se contó también con participación de funcionarios de departamentos limítrofes.

- *Mercedes (departamento de Soriano)*

El taller se realizó en el Teatro «28 de Febrero», el 13 de noviembre de 2012. Fue declarado de carácter obligatorio por la Intendencia y se promovió en la prensa local, diario *Crónicas*. Participaron 90 personas, destacándose la presencia del Secretario General de la Intendencia y de todos los directores departamentales. De otros organismos concurrieron: fiscales letrados, personal de la Dirección Nacional de Aduanas, funcionarios de Servicios de Salud del Estado (ASSE), de los ministerios de Salud Pública y del Interior, integrantes de la Corte Electoral, miembros de la Junta Departamental y del Banco de Previsión Social.

- *Trinidad (departamento de Flores)*

El taller se desarrolló en el Micro cine de la ciudad de Trinidad, el 20 de noviembre de 2012. Participaron 33 personas, con la presencia de la Intendente

interina, de los directores departamentales, de los miembros de la Junta Departamental, de la Administración de Servicios de Salud (ASSE), de los Ministerios de Trabajo, Ganadería Agricultura y Pesca y del Interior.

- *Durazno (departamento de Durazno)*

El taller se realizó en la Sala «Lavalleja», de la ciudad de Durazno, el 23 de noviembre de 2012. Asistieron al encuentro 35 personas. Se contó con la presencia del Intendente, de integrantes del Departamento de Jurídica de la Intendencia, de los miembros de la Junta Departamental, de personal de la Corte Electoral, de UTE, de la Administración Nacional de Correos y de los ministerios de Trabajo y del Interior.

5. METODOLOGÍA

Se efectuaron entrevistas a los nexos responsables en los gobiernos departamentales. Las preguntas fueron las siguientes (Cuestionario A):

Cuestionario A

1) ¿Los temas tratados en el encuentro con la JUTEP son aplicables a su actividad laboral?

SIEMPRE 4 3 2 1 NUNCA

2) ¿Hubo solicitud de más cursos de capacitación en la materia?

SIEMPRE 4 3 2 1 NUNCA

3) ¿Se han efectuado consultas en su organismo de temas relacionados con los temas tratados en el encuentro con JUTEP?

SIEMPRE 4 3 2 1 NUNCA

4) ¿Se ha recurrido en su organismo a consultas o pedidos de informes de JUTEP?

SIEMPRE 4 3 2 1 NUNCA

5) ¿Ha habido consultas o inquietudes respecto a la presentación de declaraciones juradas por quienes han sido capacitados?

SIEMPRE 4 3 2 1 NUNCA

6) ¿Ha habido consultas o inquietudes respecto a la presentación de declaraciones juradas por quienes no han sido capacitados?

SIEMPRE 4 3 2 1 NUNCA

7) ¿Se han constatado incumplimientos a la ley n.°17060 en los últimos cuatro años?

SIEMPRE 4 3 2 1 NUNCA

8) ¿Se han constatado incumplimientos al decreto n.° 30/003 en los últimos cuatro años?

SIEMPRE 4 3 2 1 NUNCA.

9) ¿Ha habido funcionarios sometidos a procedimientos disciplinarios por incumplimiento de la ley n.° 17060 o el decreto n.° 30/003?

SIEMPRE 4 3 2 1 NUNCA.

10) ¿Han sido consultadas las publicaciones entregadas por JUTEP?

SIEMPRE 4 3 2 1 NUNCA.

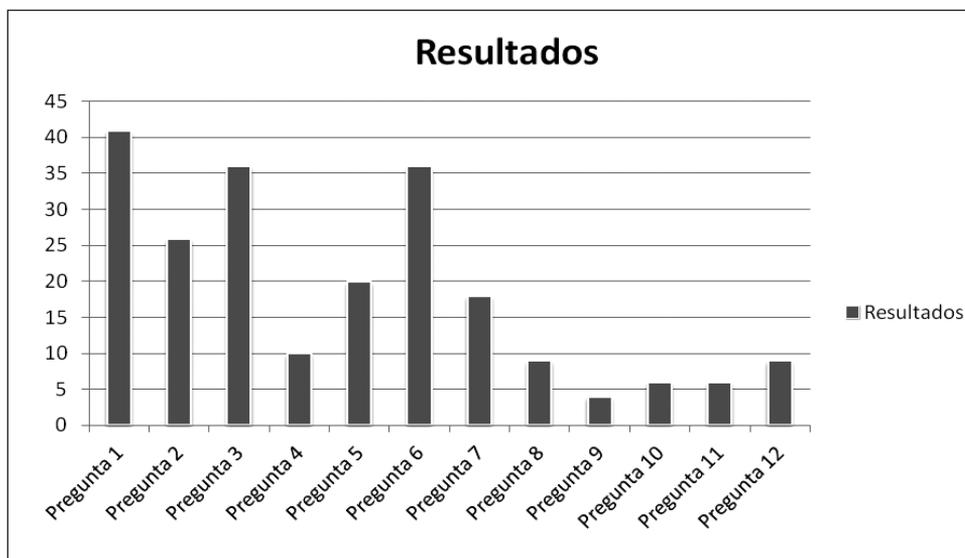
11) ¿Han resultado de utilidad esas publicaciones?

SIEMPRE 4 3 2 1 NUNCA.

12) ¿Accede habitualmente al sitio web de JUTEP a consultar documentos o publicaciones?

SIEMPRE 4 3 2 1 NUNCA.

Población analizada: 9 Gobiernos Departamentales.



Los resultados se obtuvieron de procesar cada pregunta con la suma asignada a la respuesta de 0 a 5. El valor asignado es el total obtenido por cada pregunta.

Se debe tener presente que el máximo para el total de una pregunta es 45 y el mínimo es 0.

6. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Evaluar el impacto de la capacitación en los funcionarios que realizaron los talleres. Este objetivo se cumplirá una vez procesada la información de los cuestionarios.

2. Detectar si existen nuevas necesidades a cubrir en el sistema de capacitación. Con este objetivo se cumplirá una vez procesada la información de los cuestionarios.
3. Sugerir, a partir de una matriz FODA, eventuales modificaciones a la capacitación, considerando la posición institucional de la JUTEP y su régimen presupuestal.

7. IMPACTO EN FUNCIÓN DE LAS CONSULTAS REALIZADAS

7.1 Capacitación realizada en 2007

- La Junta participó en el curso de Maestría de Estrategia Nacional.
- En ejecución del convenio suscrito en 2007 con la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), la Junta colaboró en los cursos de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) mediante la inclusión de un módulo de ética en la función pública en los cursos estables de esta escuela.

Se capacitaron 110 funcionarios de los siguientes organismos: Ministerio de Economía, Ministerio del Interior, Ministerio de Salud Pública, Dirección Nacional de Aduanas, Dirección General Impositiva, AFE.

7.2 Consultas realizadas en 2007

A continuación se detallan las consultas realizadas en dicho año:

- 2 de la Junta Departamental de Maldonado
- Junta Departamental de Florida
- Intendencia de Rivera.
- Ministerio de Industria, Energía y Minería
- Ministerio de Economía y Finanzas
- Corporación Nacional para el Desarrollo
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca
- Ministerio de Defensa Nacional
- Fondo Nacional de Recursos

- Administración del Mercado Eléctrico
- Administración Nacional de Puertos
- Ministerio de Educación y Cultura
- Ursea
- Instituto Nacional de Calidad
- Defensoría del Vecino de Montevideo
- AGESIC
- Poder Legislativo

7.3 Capacitaciones realizadas en 2008

- La Junta participó en el curso organizado por el Centro de Altos Estudios Nacionales del Ministerio de Defensa Nacional. En dicho curso se trabajó sobre el marco institucional, los cometidos y las competencias de la Junta, así como las Normas de Conducta
- Se dictaron cursos en la Jefatura de Policía de Montevideo para altos funcionarios del Ministerio del Interior, profesionales, oficiales, sub-oficiales, comisarios y subcomisarios de Policía
- En el marco de los cursos de la Escuela de Funcionarios Públicos «Dr. Aquiles Lanza» de la Oficina Nacional del Servicio Civil se capacitó a los funcionarios de los ministerios de Economía y Finanzas, Trabajo y Seguridad Social, Educación y Cultura y Salud Pública; del CODICEN, de la Dirección Nacional de Aduanas y de la Dirección Nacional Impositiva.

Adicionalmente, en el marco de convenios, se dictaron cursos especiales a funcionarios de los organismos citados en el numeral anterior y a personal de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE).

7.4 Consultas realizadas en 2008

A continuación se detallan las consultas:

- Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación
- Dirección Nacional de Loterías y Quinielas del Ministerio de Economía y Finanzas
- Exfuncionario de BROU
- ANCAP

- Administración Nacional de Educación Pública
- Edil de la Junta Departamental de Maldonado
- Junta Departamental de Cerro Largo
- Junta Departamental de Canelones

7.5 Capacitaciones realizadas en 2009

- Fueron dictados cursos de capacitación ante la Escuela de Funcionarios Públicos «Dr. Aquiles Lanza» de la Oficina Nacional del Servicio Civil en diversas oportunidades y ante distintas categorías funcionales pertenecientes a la Presidencia de la República, al Ministerio de Economía y Finanzas, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Salud Pública, al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, al Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, al Ministerio de Defensa, a ASSE y al CODICEN.
- Talleres para intendencias y juntas departamentales y ministerios (MGAP, MI, MSP).

7.6 Consultas realizadas en 2009

- Junta Local Autónoma y Electiva de Río Branco
- Intendencia de Rivera
- Intendencia de Maldonado
- ANTEL
- Fondo de Financiamiento y Desarrollo Sustentable de la Actividad Lechera
- Junta Departamental de Canelones
- Contaduría General de la Nación
- ANCAP
- AGESIC
- Banco de Seguros del Estado
- Banco Central del Uruguay

7.7 Capacitación realizada en 2010

- Fueron dictados cursos de capacitación en la Escuela Nacional de Administración Pública de la Oficina Nacional del Servicio Civil en diversas oportunidades y ante distintas categorías funcionales pertenecientes a la

Presidencia, a los ministerios de Economía y Finanzas, del Interior, de Salud Pública, de Transporte y Obras Públicas, de Vivienda, de Defensa, de Desarrollo Social, a OSE, de la Dirección de Casinos del Estado.

- La JUTEP suscribió, el 9 de junio de 2010, una Carta de Acuerdo entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Junta de Transparencia y Ética Pública por la que, con el apoyo de PNUD, el organismo realizó actividades vinculadas con la formación de funcionarios públicos en materia de ética pública. A lo largo del año se dictaron mediante este acuerdo, ocho Talleres en Montevideo y tres en el Interior sobre «Ética y Transparencia en la Función Pública» en el marco del Programa de Capacitación para la Implementación de una Red de Funcionarios Públicos especializados en Normativa Anticorrupción.
- Se coorganizaron con la Dirección Nacional de Aduanas, dos talleres dirigidos a los funcionarios de dicha Dirección.

7.8 Consultas realizadas en 2010

- Funcionario de BROU
- Junta Departamental de Maldonado
- Junta Departamental de Treinta y Tres
- Presidencia de la República
- Instituto Nacional del Adolescente del Uruguay
- ANCAP
- Junta Departamental de Florida
- Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)
- 2 del Banco Central del Uruguay
- Comisión Honoraria Administradora del Fondo de Seguro de Salud para los Funcionarios de OSE (CHASSFOSE).
- Junta Departamental de Soriano
- Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)
- El laboratorio RIXDAL solicita asesoramiento sobre si la Unidad Centralizada de Salud debe publicar en el Sistema Centralizado de Compras del Estado
- Banco de la República Oriental del Uruguay
- Administración Nacional de Puertos

- Funcionario de ANTEL
- Banco de Seguros del Estado
- Dos funcionarios de ANP

7.9 Capacitaciones realizadas en 2011

- Fueron dictados cursos de capacitación en la Escuela Nacional de Administración Pública de la Oficina Nacional del Servicio Civil en diversas oportunidades y ante distintas categorías funcionales pertenecientes a la Presidencia, a los ministerios de Economía y Finanzas, del Interior, de Salud Pública, de Transporte y Obras Públicas, de Vivienda, de Defensa, de Desarrollo Social, a OSE, de la Dirección de Casinos del Estado.
- En mayo de 2011 culminó la ejecución del Programa de Capacitación para la implementación de una Red de funcionarios públicos especializados en normativa anticorrupción, desarrollado por la JUTEP con el apoyo financiero del PNUD.
- Taller para funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social
- Talleres para funcionarios del Banco Central
- Se participó en el tercer taller internacional «Evaluación de políticas públicas: conocimiento para la gestión y la transformación del Estado», organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en colaboración con la Oficina Nacional de Servicio Civil.

7.10 Consultas realizadas en 2011

- Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones
- 2 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- 2 del Consejo de Capacitación Profesional (COCAP)
- Dirección General para Asuntos Políticos del Ministerio de Relaciones Exteriores
- Poder Judicial
- Cámara de Senadores
- Obras Sanitarias del Estado

7.11 Capacitaciones realizadas en 2012

- Se dictaron cursos de PDM e ingreso a la Función Pública de ENAP brindado a funcionarios de: MIDES, Ministerio Turismo y Deporte, MVOTMA, MGAP, MEC, MSP, Presidencia de la República, Ministerio del Interior, MTOP, MIEM, ONSC.
- Convenio suscrito con el Instituto Nacional de la Leche que incluyó la capacitación del todo el personal y del Consejo Directivo
- Convenio suscrito con la Intendencia de Maldonado en la que se capacitaron 90 funcionarios.

7.12 Consultas realizadas en 2012

Se realizaron 15 consultas, de las cuales aún no se ha obtenido el detalle.

7.13 Capacitaciones realizadas en 2013

- Se ratificaron o suscribieron acuerdos o convenios con la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), la Escuela Nacional de Administración Pública, el BPS, la Corporación para el Desarrollo.
- Cursos en Convenio PNUD
- Capacitación en Convenio con el CEJU

Tal como surge de la información relevada, el número de consultas es muy inferior a la población capacitada, si bien han ido en aumento con los años.

Surge además, que hay organismos que recurren asiduamente a las consultas, a pesar de que no han recibido capacitación.

Cabe destacar, que el tiempo de procesamiento de las consultas ha sido adecuado.

MATRIZ FODA

<p>Fortalezas</p> <p>Recursos humanos adecuados.</p> <ul style="list-style-type: none">▣ Nivel de profesionalización los capacitadores.▣ Credibilidad institucional.▣ Temática de gran interés	<p>Oportunidades</p> <p>Establecer convenios marcos con los organismos que permitan acceder a la capacitación continua.</p> <p>Poseer mayor asignación presupuestal para poder desarrollar actividades de capacitación y difusión como publicaciones.</p>
<p>Debilidades</p> <p>Recursos económicos asignados.</p> <p>Proceso de evaluación de la capacitación.</p> <p>Dificultades materiales de los organismos para acceder a la capacitación.</p> <p>Poca utilización del mecanismo de consulta.</p>	<p>Amenazas</p> <p>No contar con capacitadores propios.</p> <p>Poco seguimiento de los Organismos de su capacitación.</p> <p>No tener capacidad de coerción para la capacitación obligatoria como prescribe la normativa.</p>

8. PROYECCIONES

8.1 Recomendaciones de objetivos de capacitación

Luego de procesado el trabajo de campo, se recomienda que las capacitaciones se realicen en niveles, teniendo en cuenta los distintos grados de responsabilidad que posee en la institución el público objetivo.

Para esto, resulta fundamental considerar los convenios suscritos, siendo responsabilidad de la institución contratante que la nómina de funcionarios remitidos posea el perfil conforme al objetivo planteado.

Se sugiere remitir a las instituciones la siguiente ficha A:

INSTITUCIÓN CONTRATANTE:	
Nivel de responsabilidad de los funcionarios:	
Cantidad máxima de funcionarios:	
Objetivo de aprendizaje:	
Horas de clase y fecha:	
Temas a tratar:	
Docente responsable:	
Nombre, documento y lugar en el que trabajan los funcionarios capacitados:	

Se sugiere además, impartir los cursos por módulos en los cuales necesariamente deberían estar:

1. Ética y valores (mínimo 4 h.)
2. Deberes y prohibiciones (mínimo 4 h.)
3. Derechos Humanos (mínimo 4 h.)
4. Acceso a la Información Pública (mínimo 3 h.)
5. Normativa propia del organismo (mínimo 4 h.)

Cada uno de los módulos debería tener definido su objetivo de aprendizaje conforme a los funcionarios a capacitar y ser comunicado al organismo para que este pueda conocerlo. Se sugieren reuniones de trabajo bimensuales a los efectos de poder llevar a cabo el proceso de mejora continua como el propuesto por Edward Deming³

3 Deming, Edward. *Círculo de Deming: Planificar, Hacer, Verificar, Actuar*. Disponible en: <http://es.wikipedia.org/wiki/C%C3%ADrculo_de_Deming> Consulta realizada: 02/10/2011>.

Círculo de Deming

	Planificar ¿Qué hacer? ¿Cómo hacerlo?	Establecer los objetivos y procedimientos necesarios para conseguir los resultados de acuerdo con lo esperado.
	Hacer Ejecutar lo planificado	Implementar los procedimientos
	Verificar ¿Las cosas pasaron según lo planificado?	Realizar el seguimiento y la valoración de los logros objetivos, comparándolos con la situación inicial y con los resultados esperados.
	Actuar ¿Cómo mejorar la próxima vez?	Tomar acciones para mejorar continuamente el desempeño de los procedimientos planificados

8.2 Elaboración de un sistema de evaluación de la capacitación en relación a la reacción de los funcionarios capacitados

Se recomienda realizar un seguimiento semestral de los cursos dictados por JUTEP. Ello puede hacerse a partir del procesamiento de los datos que surjan de la Ficha A, teniendo presente: a) si el organismo ha efectuado más consultas luego de la capacitación y b) si se han solicitado más cursos a impartir por JUTEP.

Se sugiere, además, realizar un cuestionario a cada participante al finalizar la capacitación, el que debería ser elaborado por el equipo docente. Posteriormente, en la etapa de seguimiento, se recomienda a los seis meses de dictado del curso, enviar a cada participante el Cuestionario A, a los efectos de poder tener una base de datos para medir el impacto de la capacitación.

Se recomienda también, enviar, mensualmente, correos electrónicos a las instituciones a los efectos que tengan conocimiento de las publicaciones efectuadas por JUTEP.

9. CONCLUSIONES

La Junta de Transparencia y Ética Pública ha efectuado una prolífica tarea de capacitación de los funcionarios públicos. Resulta evidente que el universo a cubrir es muy amplio y para esto se han ido suscribiendo convenios con distintas instituciones, a los efectos de poder lograr ese objetivo.

Posee una gran credibilidad institucional, lo que se ha intensificado con el darse a conocer no solamente a la Administración Pública sino a toda la sociedad. Surgen como herramientas fundamentales las publicaciones efectuadas, las que al estar en el sitio web de la institución pueden ser de constante consulta.

Indudablemente, para poder incrementar la capacitación, así como su seguimiento, un aspecto fundamental es la dotación de recursos, que es un tema que excede este trabajo, razón por la cual, las proyecciones se han realizado en forma de recomendación.

BIBLIOGRAFÍA Y WEB

- DEMING, Edward. *Círculo de Deming: planificar, hacer, verificar, actuar*. Disponible en: <http://es.wikipedia.org/wiki/C%C3%ADrculo_de_Deming Consulta realizada: 02/10/2011>.
- GISBERT CERVERA, Mercè (s/f). *El profesor del siglo XXI: de transmisor de contenidos a guía del ciberespacio*. Departamento Pedagogía. Tarragona: Universitat Rovira i Virgili. Disponible en: <<http://tecnologiaedu.us.es/bibliovir/pdf/203.pdf>>.
- <<http://ricardoruizdeadana.blogspot.com/2011/03/modelo-de-kirkpatrick-de-evaluacion-de.html>>

ANEXO 5

BALANCE DE LOS EFECTOS DE LA PARTICIPACIÓN EN LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES CONTRA LA CORRUPCIÓN

Dra. Natalia Acosta Casco¹

SUMARIO

1. Introducción
2. Actuaciones cumplidas
3. Revisión sintética de las convenciones
4. La ley n.º 17060: uso indebido del poder público
5. Decreto n.º 30/2003
6. Descripción de la participación de los expertos y del desarrollo de las evaluaciones del Estado uruguayo en el ámbito de cada Convención
7. Identificación de las recomendaciones formuladas por los mecanismos de seguimiento
8. Principales contribuciones de la JUTEP con relación a las recomendaciones
9. Respuesta legislativa de las iniciativas presentadas
10. Seguimiento de las iniciativas legislativas no aprobadas
11. Otras iniciativas de interés
12. Recomendaciones pendientes de cumplimiento
13. Conclusiones

Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento contiene el informe final conforme al plan de trabajo del *Balance de los efectos de la participación en las convenciones internacionales contra la corrupción*.

1 Profesora Adjunta de Derecho Penal e investigadora de la Facultad de Derecho, UDELAR.

Dicho balance se enmarca en una iniciativa de la Junta de Transparencia y Ética Pública más general, que comprende el análisis de la situación y perspectivas de la prevención de la corrupción en Uruguay y que persigue la producción de trabajos que serán discutidos en un taller a celebrarse en abril de 2015, que tiene el propósito de arribar a conclusiones y recomendaciones a las autoridades competentes con el fin de mejorar la calidad y pertinencia de la política pública instrumentada.

El objetivo general del trabajo asignado consiste en identificar y analizar los efectos de la participación de Uruguay en las convenciones internacionales suscriptas en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de Naciones Unidas (ONU).²

Sus objetivos específicos consisten en la revisión sintética de las convenciones internacionales, descripción de la historia de la participación de los expertos, identificación de las recomendaciones de MESICIC y del Grupo de Examen de la aplicación de la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción, identificación de los aciertos y de las observaciones formuladas por los mecanismos de revisión, así como de las observaciones pendientes de levantamiento, las contribuciones de la JUTEP y la reacción gubernamental de las propuestas realizadas. Además, el proyecto se propone contribuir a generar insumos para una nueva discusión sobre este tema y otros temas atinentes a la temática planteada.

La meta para final de trabajo era contar con un documento que facilitase la discusión en el taller a realizarse.

2. ACTUACIONES CUMPLIDAS

Conforme al plan de trabajo, se hizo un exhaustivo análisis de la documentación recopilada, a saber:

- Convenciones internacionales
- Discusión parlamentaria de la ley n.º 17060
- Memorias anuales 2000-2013, con los anexos correspondientes
- Proyectos de ley presentados

.....

2 Aludimos, concretamente, a la Convención Interamericana contra la Corrupción, suscripta en Caracas el 29 de marzo de 1996 y que fuera aprobada por la ley n.º 17008, de 25 de setiembre de 1998, y a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, suscripta en Mérida entre el 9 y el 11 de diciembre de 2003 y que fuera aprobada por la ley n.º 18056, de 20 de noviembre de 2006.

- Trámite y discusiones parlamentarias de los proyectos de ley presentados con relación a la materia
- Evaluaciones realizadas por MESICIC: a) Informe final presentado a la Quinta Reunión del Comité de Expertos del MESICIC (2 al 6 de febrero de 2004); b) Informe final presentado a la Décima Reunión del Comité de Expertos del MESICIC (11 al 16 de diciembre de 2004); c) Informe final presentado a la Decimoquinta Reunión del Comité de Expertos del MESICIC (14 al 18 de setiembre de 2009) y d) Informe final presentado a la Vigésima Segunda Reunión del Comité de Expertos del MESICIC (9 al 13 de setiembre de 2013)
- Plan de acción para la implementación de las recomendaciones del MESICIC en Uruguay
- Contestaciones a los cuestionarios y observaciones realizadas en el marco del seguimiento de la CNUCC (2012/2013)
- Resumen ejecutivo presentado al Grupo de Examen de la Aplicación de la CNUCC, perteneciente a la revisión de Uruguay

Asimismo, se sostuvieron reuniones de discusión con el referente asignado, Dr. José Pedro Montero.

3. REVISIÓN SINTÉTICA DE LAS CONVENCIONES

3.1 Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC)

La Convención Interamericana contra la Corrupción fue suscrita en el ámbito de la Organización de Estado Americanos en Caracas el 29 de marzo de 1996. Se trata de un instrumento internacional de particular relevancia, ya que fue el primer convenio internacional en la materia que abordó en forma amplia el fenómeno y que combinó componentes preventivos, punitivos y de asistencia y cooperación entre los Estados.

La Convención fue suscrita por los 34 Estados miembros de la OEA y la han ratificado 33 de ellos.

En términos muy liminares los propósitos de la Convención son:

- Promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en cada uno de los Estados Parte

- Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Parte a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones orientadas a prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de la función pública

Naturalmente, para alcanzar dichos propósitos es menester que cada uno de los Estados Parte de la Convención desarrolle determinadas acciones tanto en el plano nacional (adecuación de su normativa interna, mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción y tipificar las figuras penales necesarias) como en el internacional que se derivan de su contenido (desarrollo de las previsiones sobre asistencia y cooperación).

Dicha convención fue ratificada por ley n.º 17008, de 25 de setiembre de 1998. Entre las obligaciones asumidas por dicha ratificación, se resaltan:

a) La afirmación política, en el sentido de que la democracia representativa — que señala como 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

b) La adopción de medidas preventivas orientadas a la mejora de la actuación de funcionarios:

- La sanción de normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas, orientadas a prevenir conflictos de intereses;
- La promoción de la capacitación de los funcionarios, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen su actuación
- El desarrollo de sistemas para la declaración jurada patrimonial de los funcionarios en los cargos que establezca la ley, así como su gestión y publicidad cuando corresponda
- El desarrollo de sistemas para la contratación de funcionarios públicos
- Asegurar la preservación y uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos;
- El desarrollo de sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado que impidan la corrupción

- El desarrollo de sistemas para proteger a los funcionarios públicos y a los ciudadanos, habitantes o particulares que denuncien actos de corrupción
- La promoción de la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en la prevención de la corrupción
- Facilitar la concesión de audiencias y promover el dictado de normas de acceso a la información
- Creación de órganos de control superior para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas

c) La introducción de novedades significativas en materia punitiva, procesal y de cooperación internacional en la lucha contra la corrupción:

- Nuevos delitos: soborno internacional, enriquecimiento ilícito, aprovechamiento indebido de información privilegiada
- Previsiones en materia de extradición

d) En materia de cooperación internacional establece:

- Obligación de intercambiarse las experiencias y la cooperación técnica como deber asumido entre los Estados Parte sobre las formas y métodos más efectivos
- Que el secreto bancario no puede ser obstáculo para negar asistencia internacional
- Que la finalidad política que inspirara un acto corrupto no basta para considerarlo como delito político

Finalmente, si bien la Convención fue firmada bajo reserva de orden público, ello no fue obstáculo para su ratificación posterior. A pesar de que no preveía un mecanismo de seguimiento de su implementación, este fue concebido por los Estados Parte en desarrollo de los mandatos de la Asamblea General de la OEA y de la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada en Quebec en el 2001 y formalizado durante la Primera Conferencia de los Estados Parte de la Convención Interamericana, celebrada en Buenos Aires.

Según el Documento de Buenos Aires, el mecanismo de seguimiento de la CICC (MESICIC) tiene como principales objetivos:

- Promover la implementación de la Convención y contribuir al logro de sus propósitos

- Dar seguimiento a los compromisos asumidos por los Estados Parte de la Convención y analizar la forma en que están siendo implementados
- Facilitar la realización de actividades de cooperación técnica; el intercambio de información, experiencias y prácticas óptimas; y la armonización de las legislaciones de los Estados Parte

A tales efectos, se realizan actividades de evaluación recíproca entre los Estados, de la que participan no solo los Estados sino también la sociedad civil.

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

Esta Convención fue suscripta en el ámbito de Naciones Unidas en Mérida, México, entre el 9 y 11 de diciembre de 2003.

Sin perjuicio de que su relevancia la adquiere por su proyección habida cuenta de que resulta un instrumento ya no interamericano sino global contra la corrupción, es de gran importancia también porque incorpora nuevos paradigmas y obligaciones.

Dicha convención fue ratificada por la ley n.º 18056, de 20 de noviembre de 2006. Del contenido de la Convención se destacan los aspectos señalados a continuación.

a) Desarrollo de aspectos preventivos:

- Formulación y aplicación de políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas
- Evaluación periódica de los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes para determinar si son adecuados en el combate de la corrupción
- Colaboración entre sí y con las organizaciones internacionales y regionales pertinentes en la promoción y formulación de políticas preventivas

b) Garantizar la existencia de órganos independientes de control, difusión y aplicación de medidas preventivas de la corrupción

c) Adopción de sistemas transparentes de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de funcionarios públicos, así como procedimientos

adecuados para la selección y formación de los titulares de cargos públicos más vulnerables a la corrupción y fomento de la remuneración adecuada

d) Adopción de medidas legislativas y administrativas apropiadas para el aumento de la transparencia en la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y en la financiación de los partidos políticos

c) Adopción de sistemas destinados a promover la transparencia y prevenir conflictos de intereses

d) Adopción de las medidas necesarias para que el público obtenga información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de toma de decisiones de la administración pública, con el debido respeto de la intimidad y de los datos personales, pero dando garantías del acceso eficaz a la información pública

e) Adopción de medidas adecuadas para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público en la prevención y lucha contra la corrupción

f) Generación de medidas que promuevan la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones

h) Inclusión de otras conductas irregulares —diferentes a la que solo persigue un provecho económico— como corruptas

i) Incorporación de disposiciones específicas para la corrupción en el sector privado

j) Recuperación de los activos habidos como consecuencia de actos corruptos y mecanismos de cooperación internacional a tales efectos

En cuanto a su seguimiento, el artículo 63 de la CNUCC establece una conferencia de los Estados Parte en la Convención a fin de mejorar la capacidad y la cooperación entre ellos, para alcanzar los objetivos enunciados en la Convención y promover y examinar su aplicación, según el reglamento y las normas que rijan la ejecución de sus actividades que la propia conferencia aprobaría. Dicha conferencia sería convocada por el Secretario General de las Naciones Unidas un año después de la entrada en vigor de la Convención.

En tal sentido, se adelanta que el mecanismo de revisión entre pares denominado Grupo de Examen de la Aplicación (GEA) o *Implementation Review Group* (IRG) fue aprobado por la resolución n.º 3/1 de la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción celebrada en Doha en noviembre de 2009 y comenzó a funcionar en el 2010.

4. LA LEY N.º 17060: USO INDEBIDO DEL PODER PÚBLICO

Sin lugar a dudas, el mayor y más inmediato impacto que tuvo la suscripción de la CICC, fue la sanción de la ley n.º 17060, de 23 de diciembre de 1998.

Con anterioridad a esta, existían normas dispersas que establecían el regular desempeño de la función pública y la tipificación de delitos en el Código Penal.

Nuestro Código Penal (aún vigente) data de 1934 y fue inspirado en el Código Rocco de la Italia fascista, por lo que la tutela de la Administración Pública ponía el énfasis en la relación Administración-funcionario, tutelando el regular desenvolvimiento de la actividad del Estado y entes públicos en general (enfoque tradicional).

En cambio, la sanción de la ley n.º 17060 viene a cambiar el paradigma. En primer lugar, porque forma parte de un elenco de leyes más recientes que buscan adaptarse a los estándares internacionales en prevención y control de la corrupción, lavado de activos, mecanismos de supervisión del sistema financiero y mercado de valores.

En segundo lugar, porque el énfasis de la tutela se desplaza a la relación ciudadano-funcionario. Se tutela ya no a la Administración Pública y el regular funcionamiento de la actividad estatal conforme a sus pautas, sino que se da paso a la protección de los intereses de los ciudadanos y, más concretamente, al requerimiento de la actuación de los funcionarios públicos o servidores públicos con eficacia indiferente, desde una perspectiva ciudadana y en clave de derecho humanos.³

El nuevo paradigma, al poner de relieve el servicio que los poderes públicos vienen obligados a ofrecer a la comunidad conforme a los principios de la Constitución Nacional y las demás normas devenidas, determina que el titular del bien jurídico ya no sea exclusivamente la Administración Pública, sino los ciudadanos y particulares directamente afectados por la realización de las conductas tipificadas.

De la misma forma, el acento deja de ponerse en la Administración Pública, para pasar al concepto de Poderes Públicos, como concepto global comprensivo de todas las funciones del Estado y con validez para todo el ordenamiento jurídico.

Finalmente, las pautas de actuación ya no son las que la propia Administración se da, sino que el ejercicio de ese servicio público debe someterse a cánones

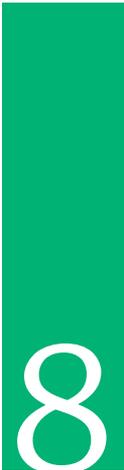
.....
3 Valeije Alvarez, I. (1995): El tratamiento penal de la corrupción. Madrid: EDITORIAL DE DEREHO REUNIDAS. La actuación con eficacia indiferente, es la entendida como la ejercida con la obligación de ponderar todos los intereses en juego y operar sobre criterios uniformes a fin de evitar discriminaciones o favoritismos. De esta manera, el principio de imparcialidad viene a ser un límite externo al buen funcionamiento de la actuación administrativa, completando el objeto de tutela jurídica de acuerdo a las modernas convicciones (Cf. Valeije, I., ob. cit.).

objetivos y externos, como son los principios y criterios prefijados en la Constitución Nacional, cuyo contenido es el auténtico bien jurídico lesionado. Así, el servicio público debe ejercerse con miras a la satisfacción objetiva de los intereses generales. No basta su desempeño con idoneidad y eficacia, sino que se exige organización y control aptos para garantizar la satisfacción global de los múltiples intereses de la sociedad de modo igualitario.

En ese marco, las modificaciones introducidas por la ley n.º 17060 no contemplan solo normas penales, sino que:

- Creó la Junta Asesora en Materia Económica Financiera (hoy Junta de Transparencia y Ética Pública), con el cometido de administrar y gestionar diversos mecanismos y procedimientos preventivos
- Impuso la obligación de presentar declaraciones juradas patrimoniales a los funcionarios indicados en la ley
- Estableció normas sobre publicidad de adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios de los organismos públicos
- Dispuso la promoción de campañas de difusión en la materia (transparencia, responsabilidad funcional, delitos, faltas y sanciones por infracciones contra la Administración Pública, mecanismos de control ciudadano previstos en el sistema institucional del país)
- Estableció la libre divulgación de actos, documentos y demás elementos relativos a la función pública, salvo reserva o secreto y la garantía del acceso a la información de los ciudadanos
- Propuso la creación de una Comisión Honoraria 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
- Intercambió con otros organismos de informaciones relacionadas con las condiciones de regularidad e imparcialidad
- Estableció principios de actuación en la función pública
- Instauró la obligación de rotación de los funcionarios públicos que cumplen funciones en reparticiones encargadas de la adquisición de bienes y servicios

En cuanto a los aspectos penales, la ley n.º 17060 agregó nuevas figuras punitivas (utilización indebida de información privilegiada, tráfico de influencias,



cohecho y soborno internacional y blanqueo de dinero), estableció como agravante el enriquecimiento patrimonial como consecuencia de su accionar ilícito e incorporó normas sobre cooperación internacional en la materia.⁴

Asimismo, corresponde señalar que la ley n.º 17060, contiene normas modificativas de las penas establecidas a los delitos contra la Administración Pública, consagrando no solo el aumento significativo de las penas privativas de libertad y de multa, sino la acumulación de penas de naturaleza distinta. Así, la mayoría de los delitos tipificados serán penados con pena privativa de libertad, pena de multa y pena de inhabilitación acumulativamente, lo que constituye un hito en nuestra legislación. A ello cabe agregar que —al seguir la línea de la CICC— se establece la confiscación de los objetos o valores patrimoniales que sean resultado directo o indirecto del delito.

5. DECRETO N.º 30/2003

Otra de las consecuencias que tuvo la suscripción de la CICC, su ratificación y la sanción de la ley n.º 17060, fue la aprobación del decreto n.º 30/2003, que estableció un catálogo de normas de conductas de la función pública ordenado por la entonces Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado. Dicho catálogo daba cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 1, artículo III de la CICC, que establecía la obligación de los Estados Parte de la Convención de disponer medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas.

6. DESCRIPCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LO EXPERTOS Y DEL DESARROLLO DE LAS EVALUACIONES DEL ESTADO URUGUAYO EN EL ÁMBITO DE CADA CONVENCIÓN

Conforme a lo dispuesto en el artículo 100 de la ley n.º 18046, de 24 de octubre de 2006, la actual JUTEP tiene como cometido la relación con organismos internacionales y extranjeros con referencia a la materia de corrupción, lo que ha motivado —aún desde mucho antes de la sanción de dicha norma— un relacionamiento

4 Es del caso señalar que esta figura, tipificada en el art. 30 de la ley n.º 17060, fue derogada por la ley n.º 17835, de 23 de setiembre de 2004. Actualmente son de aplicación al respecto los delitos previstos en los arts. 54 y ss. del D. ley n.º 14294, de 31 de octubre de 1974, en la redacción dada por el art. 5 de la ley n.º 17016, de 22 de octubre de 1998; ya que el artículo 8 de la ley n.º 17835, actualmente con la redacción dada por el art. 1 de la Ley N° 18.494, de 5 de junio de 2009, incluyó en el elenco de delitos precedentes del lavado de activos a los delitos contra la Administración Pública.

internacional principalmente con los organismos creados por las Convenciones de la OEA y de las Naciones Unidas.

Tal como se explica en diferentes informes anuales de la Junta, la participación de Uruguay en estas instancias, supone la integración de comités de expertos de naturaleza técnica constituidos para lograr avance en materia de cumplimiento de lo establecido en estas Convenciones.⁵ 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 MESICIC de la OEA o del Grupo de Examen de la ONU—, o llevan adelante una tarea de proposición e intercambio de buenas prácticas como hace el Grupo Sobre Prevención de la Corrupción de ONU.

A continuación se hará un relato sintético de la participación del Estado uruguayo en tales instancias y en cada uno de esos ámbitos.

6.1 Convención Interamericana contra la Corrupción

Como se señalara *infra*, la Convención no preveía ningún mecanismo de seguimiento de su implantación.

Sin embargo, tal como surge del Informe Anual 2001 de la Junta, cinco años después de su suscripción, se realizó una reunión en Buenos Aires en el marco de la OEA-CICC, de la que participaron los 22 Estados Parte que hasta entonces habían ratificado la Convención Interamericana contra la Corrupción.⁶

Como resultado de dicha reunión se elaboró el documento llamado *Declaración de Buenos Aires*, que versaba sobre el mecanismo de seguimiento de la Convención (desde entonces conocido como MESICIC) y fue firmado por los 22 Estados presentes.

Dicho mecanismo tiene como propósitos la evaluación del cumplimiento de la Convención por los Estados Parte, la actualización y mejora de las disposiciones contempladas y la facilitación de la implementación de las modalidades de cooperación que previera la Convención.

Por otra parte, el MESICIC tiene como órganos de conducción a:

- La Conferencia de Estados Parte, órgano político que toma las decisiones fundamentales y se reúne cada dos años

5 Se aludirá a la Junta para identificar indistintamente a la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado como a la Junta de Transparencia y Ética Pública.

6 Se utilizará indistintamente el término Junta para referirnos al órgano que desde su creación por el art. 4 de la ley n.º 17060 se llamara Junta Asesora en Materia Económica y Financiera del Estado y por el artículo 302 de la ley n.º 18362, de 6 de octubre de 2008, pasara a denominarse Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP).

- El Comité de Expertos, integrado por técnicos de todos los países y que es el encargado de ir evaluando el cumplimiento de los compromisos comunes para cada uno de los miembros, reuniéndose a tales efectos dos veces al año
- La Secretaría Técnica, ejercida por la Secretaría General de la OEA a través del Departamento de Cooperación Jurídica de la Secretaría de Asuntos Jurídicos, que da apoyo jurídico y soporte administrativo al MESICIC

La primera reunión del Comité de Expertos del mecanismo de seguimiento de la implementación de la CICC, fue llevada a cabo en la ciudad de Washington entre los días 14 y 18 de enero de 2002. En dicha reunión se puso en funcionamiento el mecanismo para el control del cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por los Estados miembros.

De la reunión participó el presidente de la entonces Junta Asesora en Materia Económica Financiera del Estado (hoy JUTEF), el Dr. Carlos Balsa, y se aprobó el reglamento y normas de procedimiento del Comité de Expertos, estableciéndose un plan de acción que delimitó la Primera Ronda de evaluación, la que se circunscribiría a las siguientes materias:

- Normas de conducta para los funcionarios públicos
- Órganos de control superior para prevenir, detectar, sancionar y erradicar prácticas corruptas
- Normativa para facilitar la asistencia y la cooperación entre los Estados Parte en la lucha contra la corrupción y normativa en la definición de autoridades centrales para la asistencia y cooperación internacional prevista en la Convención

Finalmente, en dicha reunión se designó como presidente del Comité de Expertos al representante uruguayo, Dr. Carlos Balsa.

La segunda reunión del Comité de expertos se realizó en la Sede de la OEA entre el 22 y el 24 de mayo de 2002. En la misma se definieron los cuestionarios, estructura de los informes preliminares, se estableció que los 22 Estados miembros serían evaluados y se elegirían los estados evaluadores por sorteo.

Conforme a dicha previsión, el sorteo indicó que Uruguay sería analizado por Costa Rica y Honduras y analizaría a Ecuador y Chile con los expertos de Guatemala y Canadá respectivamente. En el correr del año y por encargo de la Cancillería, la Junta proyectó la contestación del cuestionario del Comité de Expertos de MESICIC.

Según la Memoria Anual de 2003, en dicho año y por encargo de la Cancillería se proyectó la actualización de la contestación del cuestionario del Comité de Expertos instituido por el convenio ejecutivo denominado Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), el que incluía:

- Manual de conducta para los funcionarios públicos
- Sistema de control y seguimiento de los conflictos de intereses en la función pública
- Cumplimiento del régimen de declaraciones juradas patrimoniales y de ingresos de los funcionarios públicos
- Modalidades de cooperación técnica internacional
- Sistemas de facilitación de la cooperación jurídica internacional en la lucha contra la corrupción
- Mecanismos para asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos
- Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales

Durante ese mismo año, el experto titular uruguayo fue reelecto como presidente e integró el grupo evaluador del cumplimiento de la CICC por parte de Argentina, Colombia, Nicaragua y Paraguay.

En el 2004 se contestó el cuestionario del Comité de Expertos y se celebró la Primera Ronda de MESICIC y, por ende, se produjo el primer informe final sobre la implementación de las disposiciones de la convención seleccionadas para ser implementadas en el marco de la primera ronda.

En el 2005 no se pudo asistir a la Séptima ni Octava Reunión del Comité de Expertos dado que el Poder Ejecutivo no adoptó resolución autorizando la misión oficial. No obstante ello, la Junta Asesora igualmente emitió dictamen sobre uno de los países a evaluar y consignó en su informe anual las repercusiones del incumplimiento que significó su inasistencia. En esa instancia se resaltó la conveniencia de que el Poder Ejecutivo adoptara las medidas pertinentes para otorgar las facilidades necesarias para que se autorizara la misión oficial de un Experto a los efectos de poder asistir a las reuniones semestrales del Comité de Expertos del MESICIC.

En el 2006 se retomó la asistencia a las reuniones del Comité de Expertos, donde se presentó un informe sobre los avances registrados en el país en el

cumplimiento de metas y objetivos de la CICC y se aprobó el cronograma, los contenidos de la evaluación, metodología y orden de los participantes a ser evaluados en la Segunda Ronda de Análisis del cumplimiento de la Convención. Uruguay fue designado para ser analizado en la primera reunión de la Segunda Ronda y a su vez miembro evaluador de Bolivia junto a Venezuela.

En la reunión celebrada en diciembre de ese año se evaluó la situación de Uruguay en las siguientes materias:

- Sistemas de contratación de funcionarios públicos y adquisición de bienes y servicios por parte del Estado
- Sistemas para la protección de funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción
- Tipificación penal de los actos de corrupción

Asimismo, se incluyó el análisis de los avances producidos en el país en la implementación de las recomendaciones formuladas en el Informe de la Primera Ronda.

Como una de las consecuencias de las evaluaciones realizadas, en 2007, se firmó un memorando de entendimiento con la Secretaría General de la OEA para la ejecución de un proyecto de cooperación para avanzar en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas a Uruguay y aún no implementadas y cuyo Plan de Acción fue debatido en un taller realizado a tales efectos y posteriormente plasmado en una publicación que lo describía.

En 2009, dio comienzo la Tercera Ronda de Análisis, la que incluía:

- Eliminación de los beneficios tributarios a personas o sociedades que efectúen asignaciones en violación de la legislación contra la corrupción
- Medidas que impidan el soborno de los funcionarios públicos
- Soborno transnacional
- Enriquecimiento ilícito
- Notificación de los ilícitos precedentes
- Extradición

El cumplimiento del Estado uruguayo fue evaluado ese mismo año, aprobándose el informe correspondiente en la Decimoquinta Reunión del Comité de Expertos del MESICIC, celebrada en setiembre de ese año.

Durante el 2011 se celebraron reuniones del Comité de Expertos donde se discutieron los avances en materia de cooperación técnica y se analizó el primer proyecto de informe sobre Progreso de Implementación de la CICC. Durante el transcurso de esta Decimoctava Reunión del Comité de Expertos se aprobó la Metodología para la Realización de las Visitas *In Situ* lo que supuso una novedad en dicho ámbito.

Asimismo, se consideró y adoptó el calendario para la Cuarta Ronda de Análisis que comprendía un análisis integral de la implementación de las disposiciones relativas a la creación de órganos de control superior con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas. Uruguay sería examinado por Argentina y Antigua y Barbuda desde noviembre de 2012 a setiembre de 2013 y examinaría a Brasil junto a República Dominicana y a ésta junto con Honduras.

En el caso uruguayo, la Junta identificó como organismos estatales que intervienen en la prevención, detección, sanción y erradicación de las prácticas corruptas a la 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 Antilavado 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 el Financiamiento del Terrorismo, Comisión General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas y Dirección General de Lucha contra el Crimen Organizado e INTERPOL, señalando como órganos especializados de mayor especificidad al Tribunal de Cuentas, Ministerio Público y Fiscal, la Suprema Corte de Justicia y la propia JUTEP.

El informe final sobre Uruguay fue aprobado por el Comité de Expertos en su Vigésima segunda reunión, el 13 de setiembre de 2013.

6.2 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

La historia de la participación del Estado uruguayo en la preparación y negociación de la CNUCC empieza desde los inicios de este instrumento. Dado que la participación de Uruguay en las reuniones preparatorias del Comité Especial para la negociación de la CNUCC aparece ya en el Informe Anual 2001, que a su vez da cuenta de la existencia de un grupo intergubernamental de expertos de composición abierta en el seno de la ONU, para la preparación de un proyecto de mandato para la negociación de un instrumento jurídico internacional contra la corrupción en el ámbito de Naciones Unidas.

También se da cuenta de la aprobación de misiones oficiales con el fin de participar en la elaboración de estrategias y normativas internacionales en la lucha

contra la corrupción y de hacer conocer internacionalmente los instrumentos pertinentes vigentes en el país y su aplicación en el combate a dicho flagelo.

En el Informe Anual correspondiente al 2002, se indica que la Junta prestó por entonces apoyo a la delegación uruguaya en Viena que participaba de la redacción de la Convención Internacional contra la Corrupción y participó del Grupo Intergubernamental de Expertos que negociaba el futuro instrumento internacional sobre la base del informe del Secretario General de Naciones Unidas (conforme a las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas 55/61, de 4 de diciembre de 2000, 55/188, de 20 de diciembre de 2000 y 56/260, de 31 de enero de 2002).

En 2003 también se prestó apoyo a la delegación uruguaya y finalmente la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Convención Internacional contra la Corrupción, firmada en Mérida, México, el 9 de diciembre de ese año. A tales efectos, la Junta también prestó apoyo a la Cancillería para la redacción de la cláusula de reserva incluida al momento de su suscripción por parte del Embajador acreditado ante la República de México.

En el mes de octubre de 2006 se celebró en Buenos Aires la Reunión Preparatoria de la Conferencia de Estados Parte de la CNUCC, en la que participaron expertos uruguayo y se discutieron aspectos sobre la implementación de la Convención (especialmente sobre la distintas modalidades de asistencia técnica, propuestas innovadoras sobre recuperación de activos y alternativas para la evaluación y seguimiento de los compromisos asumidos), puestos a debate posteriormente en Conferencia de Estados Parte celebrada en Jordania en diciembre de ese año.

Ese mismo año, Uruguay ratificó la Convención por ley n.º 18056, de 20 de noviembre 2006 y pasó formalmente a formar parte de esta el 10 de enero de 2007 (según surge del Informe Anual 2007).

Durante el 2008 se participó de la Segunda Conferencia de Estados Parte de la Convención, celebrada en Bali, donde se avanzó en su implementación, especialmente tres temas: 1) mecanismos de seguimiento e implementación de la Convención; 2) políticas y gestión de la asistencia técnica; y 3) recuperación de activos.

Del mismo modo, tanto en 2008 como en 2009, expertos uruguayos participaron de las reuniones de los Grupos de Trabajo Intergubernamentales de Composición Abierta sobre implementación y examen de aplicación de la CNUCC y recuperación de activos.

Finalmente, durante la Conferencia de los Estados Parte de la CNUCC, celebrada en Doha en 2009, se aprobaron los términos de referencia que contienen los procedimientos y procesos para el examen *inter pares* de la CNUCC por los países, incluida la formación de un órgano de supervisión denominado Grupo de Examen de la Aplicación en el seno de la UNODC.

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

En junio de 2010 se realizó la Reunión Inaugural del Grupo de Examen de Aplicación (GEA) en Viena, donde se adoptaron las directrices aplicables por los expertos gubernamentales y la secretaría de la CNUCC (UNODC).

En tal sentido, se dispuso que en una primera etapa fueran examinados 34 países. Uruguay sería examinado en el 2011 y, a su vez, sería examinador de la República Dominicana junto a Nicaragua.

Una segunda reunión se celebró en noviembre del mismo año, donde le correspondió al grupo establecer diferentes aspectos de su funcionamiento e integración, especialmente la Asistencia Técnica que recibirían los Estados Parte para adoptar las medidas necesarias de forma de adaptar su legislación y funcionamiento institucional a lo comprometido en la Convención. Por otra parte, se trató el modo de participación de observadores que no tienen la calidad de Estados Parte, como los Estados signatarios que aún no han ratificado la Convención y organismos intergubernamentales.

En agosto de 2011, se celebró la Segunda Ronda del Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre prevención de la corrupción en Viena, en la que se analizaron disposiciones de la Convención como: políticas y prácticas de la prevención de la corrupción (art. 5), normas referidas al sector público y al privado (arts. 7 y 12) y la importancia de la participación de la sociedad (art. 13). También se trabajó en temas referidos a los códigos de conducta para los funcionarios públicos y sobre la información pública (arts. 8 y 10).

Dentro del marco del Grupo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la delegación uruguaya a instancia de la UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen) se reunió con dos delegaciones extranjeras.

La primera reunión se formalizó con la República Dominicana, Nicaragua y representantes de la Secretaría (UNDOC). Uruguay junto a Nicaragua, fueron evaluadores de República Dominicana dentro del sistema mencionado. Este encuentro fue propuesto por la Secretaría de la UNODC, debido a la negativa de República Dominicana de aceptar una visita in situ, lo que había ocasionado una serie de desencuentros en cuanto a la sustitución de ese procedimiento por un encuentro en Viena. La República Dominicana optó en definitiva por una reunión del subgrupo en Viena, que se realizó en julio de 2012.

La segunda reunión, tuvo por objeto reunir a Uruguay con Brasil y Antigua y Barbuda, países que debieron analizar en el 2012, el cumplimiento que ha hecho

Uruguay de los Capítulos II y III de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Como Antigua y Barbuda no aceptó la designación, se sorteó nuevamente la terna y salió favorecida Argentina, como el otro país examinador.

El proceso de evaluación se inicia con un cuestionario ómnibus —se llama así por su variedad y extensión— que debe ser respondido por el país evaluado y da lugar a observaciones que, luego de ser analizadas y respondidas por el país examinado, sirven de insumos para la redacción del informe final que 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. Este primer período de evaluación comprende los Capítulos III y IV de la Convención (penalización y aplicación de la ley y cooperación internacional).

Durante el 2012, entonces, Uruguay fue evaluado por Argentina y Brasil al tiempo que realizaba la evaluación de República Dominicana; mantuvo una activa participación en el mecanismo durante ese año. Es importante señalar, que todos los países deben participar de este proceso, el cual da origen a las recomendaciones a implementar en cada caso y determina las necesidades que corresponde atender mediante programas de asistencia técnica de las Naciones Unidas para colaborar con los Estados en el cumplimiento de las recomendaciones.

La reunión del Grupo de Examen fue fijada para los días comprendidos entre el 18 y el 22 de junio de 2012. Las sesiones se dividieron, desde el punto de vista del trabajo, en aquellas que se dedicarían al examen de la aplicación de la Convención (donde se analizarían los avances o inconvenientes que tengan los Estados Parte para dar cumplimiento a sus obligaciones) y las que facilitarían encuentros entre los países examinados y examinadores, en reuniones oficiosas y en una reunión informativa con organizaciones no gubernamentales.

Si bien este relato procura ser sucinto, resulta de interés señalar que en esta reunión, el experto uruguayo y miembro de la Junta, Dr. Montero Traibel, expuso una crítica a dos disposiciones de la Convención que, a su juicio, resultaban inaplicables a nuestro país.

La primera es la contenida en el artículo 20 de la Convención (*Enriquecimiento ilícito*), que si bien es de aplicación facultativa según la *Guía Legislativa para la Aplicación de la CNUCC*, tanto en las reuniones del Grupo de Prevención como en el de Examen de Aplicación de la Corrupción, se insistía a los Estados miembros para que lo incorporen a sus ordenamiento jurídicos.

La segunda disposición, es la recogida en el artículo 26 (*Responsabilidad de las personas jurídicas*), que si únicamente fuera de naturaleza administrativa no habría

inconvenientes en adoptar la solución de la Convención, pero en su desarrollo, el artículo se refiere a la responsabilidad de las personas jurídicas en los delitos tipificados en la Convención, lo que obligó a la delegación uruguaya a objetarla. Ello por cuanto, si bien se establece que la mencionada responsabilidad puede ser de índole penal, civil o administrativa y que las sanciones pueden ser penales o no penales, Uruguay entendió que debía dejar bien claro los principios jurídicos de nuestro país.

Durante el 2013 Uruguay continuó su proceso de evaluación y recibió la visita *in situ* de los expertos a cargo de la evaluación en agosto de 2013. Asimismo, fue uno de los estados examinadores conjuntamente con Australia de la revisión de Países Bajos, participando incluso de la visita *in situ* en octubre del mismo año, de la que fuera anfitrión el Ministerio de Seguridad y Justicia.

En cuanto al informe final de la evaluación del cumplimiento de las obligaciones del Estado uruguayo con relación a los capítulos examinados, el pasado mes de octubre (2014) durante la continuación del 5.º período de Reuniones del Grupo de Aplicación, se aprobó el informe y se emitió un resumen ejecutivo para su discusión por el Grupo de Examen de la Aplicación de la CNUCC, estando previsto que en enero de 2015 se publique el informe final.

7. IDENTIFICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES POR LOS MECANISMOS DE SEGUIMIENTO O GRUPOS DE EVALUACIÓN

7.1 Recomendaciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción

Primera Ronda (2004). Informe Final sobre la implementación de los artículos III, párrafos 1, 2, 4 y 11 (Normas de conducta y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento, Sistemas de declaración de ingresos, activos y pasivos y Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales), XIV (Asistencia y Cooperación) y XVII (Autoridades Centrales).

Recomendaciones del Comité de Expertos del MESICIC, cuyo cumplimiento amerita una modificación legislativa:

- a) Establecer restricciones por un período razonable para quienes dejen de desempeñar un cargo público evitando configurar conflictos de intereses
- b) Promover normas generales sobre la preservación y uso adecuado de los recursos públicos respecto a los particulares que tienen a su cargo el manejo de recursos de esa naturaleza

- c) Adoptar medidas que garanticen la observancia de las normas relativas a las licitaciones públicas (observaciones del Tribunal de Cuentas calificadas de urgente consideración, artículo 476 de la ley n.º 17296) y establecer mecanismos que aseguren que estos procesos de selección del contratante se ajusten a las normas legales vigentes y garanticen la preservación y el uso adecuado de los recursos públicos⁷
- d) Adecuar la legislación y los mecanismos con los que ya cuenta la República 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*⁸
- e) 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 involucrados⁹
- f) Facilitar los mecanismos de denuncia a través del empleo de medios de comunicación
- g) 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 cuenten con garantías efectivas frente a amenazas o represalias que puedan ser objeto por cumplir con esa obligación¹⁰
- h) Fortalecer sistemas que permitan asegurar que las autoridades competentes efectúen la verificación de la información contenida en las declaraciones patrimoniales y de ingresos de los funcionarios públicos
- i) Establecer infracciones y sanciones, tal como la de una pena pecuniaria, ante el incumplimiento de la obligación del exfuncionario de presentar declaración jurada de bienes e ingresos al momento de su cese¹¹
- j) Habilitar que la declaración jurada de bienes e ingresos pueda constituir un instrumento efectivo para evitar y detectar conflictos de intereses y actos o actividades ilícitas

7 Esta recomendación fue parcialmente cumplida con la sanción del artículo 51 de la ley n.º 18834, de 25 de octubre de 2011.

8 Esta recomendación fue parcialmente cumplida por el art.41 del decreto n.º 30/2003.

9 Esta recomendación fue parcialmente cumplida por el art. 42 del decreto n.º 30/2003

10 Esta recomendación fue cumplida por el art. 43 del decreto n.º 30/2003 y el sistema descrito en los arts. 8 y siguientes de la ley n.º 18494.

11 Esta recomendación fue cumplida conforme a lo dispuesto por el art. 99 de la ley n.º 18046.

- k) Contemplar la posibilidad de efectuar adecuaciones a la ley vigente en materia de declaraciones juradas patrimoniales y de ingresos para hacer uso de tecnologías modernas de la información y comunicaciones¹²
- l) Fortalecer los mecanismos de coordinación y cooperación entre los organismos de control superior (Tribunal de Cuentas, Junta Asesora, Contaduría General de la Nación, Auditoría Interna de la Nación, etc.) y la coordinación entre sí cuando corresponda
- m) Instituir normas que apoyen el acceso a la información pública mediante las garantías que permitan a los ciudadanos el acceso y tutela del derecho a la información pública¹³
- n) Fomentar la participación de los organismos o asociaciones de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones en la gestión pública

Segunda Ronda (2006). Informe final sobre la implantación de los artículos III, párrafo 5 y 8 (Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado y Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción) y VI.1 (Actos de corrupción).

Recomendaciones del Comité de Expertos del MESICIC, cuyo cumplimiento amerita una modificación legislativa:

- a) Promover la creación de un sistema de contratación de personal basado en el mérito y la igualdad, enunciándose criterios claramente definidos sobre la manera de realizar los exámenes y sobre la publicidad de las oportunidades de contratación en la función pública o de las vacantes o cargos que hayan de llenarse y establecer un marco cronológico de publicación, con adopción de medidas preventivas o correctivas frente a procesos de selección fraudulentos¹⁴
- b) Fortalecer los sistemas de adquisiciones de bienes mediante¹⁵:
 - La implementación de disposiciones que definan los términos ambiguos que figuran en los incisos h) e i) del artículo 33 del TOCAF así como de

12 Esta recomendación fue cumplida conforme a lo dispuesto por la ley n.º 19177, actualmente en proceso de implementación.

13 Esta recomendación fue cumplida con la sanción de la Ley de Acceso a la Información Pública, n.º 18381.

14 Diferentes normas incluidas en la ley n.º 18719, de 27 de diciembre de 2010, y especialmente la sanción de la ley n.º 19121, de 20 de agosto de 2013, permitirían cumplir con la presente recomendación.

15 Diferentes disposiciones incluidas en la ley n.º 18834 y el dictado del decreto n.º 150/2012 (nuevo Texto Ordenado de la Contabilidad y Administración Financiera del Estado, dan cumplimiento a dichas recomendaciones).

procedimientos claros de selección de contratistas en la contratación directa y relativas a la planificación de adquisiciones

- La revisión del monto para la creación de comités de evaluación de las licitaciones abreviadas, así como aquel que permite a los organismos públicos dar a conocer a los interesados el resultado de la evaluación de las ofertas antes de la decisión final (vista previa preceptiva)
 - La implementación de disposiciones que faciliten la participación de supervisores o fiscales ciudadanos para controlar la ejecución de contratos
- c) Generalizar la instalación de las unidades de auditoría interna
- d) Crear e implementar sistemas electrónicos para la contratación de bienes y servicios¹⁶
- e) Contemplar el fortalecimiento del control ciudadano sobre las contrataciones de obras públicas, sin perjuicio de los controles internos y externos institucionales existentes¹⁷
- f) Fortalecer los sistemas de protección de los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción¹⁸
- g) Otras recomendaciones genéricas y que no requieren necesariamente de modificaciones legislativas, como el diseño de programas de capacitación de los servidores públicos responsables de la aplicación de normas y de la selección y desarrollo de procedimientos e indicadores para analizar los resultados de las medidas sugeridas.

No se hicieron recomendaciones en cuanto a los aspectos relacionados con la normativa existente y su aplicación sobre el artículo VI Actos de Corrupción.

Tercera Ronda (2009). Informe final acerca de la implementación de los artículos III, párrafos 7 y 10 (Negación o impedimento de beneficios tributarios por pagos que se efectúen en violación de la legislación contra la corrupción y Prevención del soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros), VIII (Soborno), IX (Enriquecimiento ilícito), X (Notificación de la tipificación del soborno y del enriquecimiento ilícito) y XIII (Extradición).

Identificamos como recomendaciones de la tercera ronda:

16 Ídem anterior, a los que debe agregarse el decreto n.º 275/2013.

17 Ídem anterior, especialmente art. 14 de la ley n.º 18834 y art. 151 del decreto n.º 150/2012.

18 Ver art. 8 de la ley n.º 18494.

- a) Algunas genéricas tendientes a fortalecer la normativa existente, así como buenas prácticas (elaboración de guías y manuales) tendientes a impedir que quienes actúen en violación de la legislación anticorrupción obtengan beneficios tributarios y prevenir que se cometan actos de soborno a funcionarios públicos
- b) Adopción de medidas tendientes a que el secreto profesional no sea un obstáculo para la denuncia de actos de corrupción
- c) En cuanto a las normas penales:
 - Se observó la tipificación del soborno ya que nuestra normativa establece que se comete dicho delito cuando para facilitar un negocio de comercio exterior uruguayo se ofrece a un funcionario público de otro Estado *dinero u otro provecho económico [...]*, mientras que la Convención aludía a [...] *cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, como dádivas, favores, promesas o ventajas [...]*
 - En atención a que en nuestro país no es posible atribuir responsabilidad penal a las personas jurídicas, se sugirió la imposición de sanciones administrativas a las empresas involucradas en actos de soborno
 - Se sugirió la reconsideración de tipificar el delito de enriquecimiento ilícito, sin perjuicio del derecho del Estado uruguayo de actuar [...] *con sujeción a su Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico.*
- d) En materia de extradición, solo una recomendación genérica referida a la previsión de notificar a un Estado requirente los resultados del proceso cuando el país asume competencia ante una solicitud de extradición
- e) Recomendación genérica acerca de la importancia de disponer de información estadística sistematizada que permita evaluar la realidad cuantitativa de los asuntos en cuestión y los impactos de las medidas que se vayan aplicando.

Cuarta Ronda (2013). Informe final sobre la implementación de artículo III, párrafo 9 (Órganos de control superior).

En la presente Ronda, se identifican como recomendaciones:

- a) Asegurar la independencia de la Junta de Transparencia y Ética Pública, del Ministerio Público y Fiscal
- b) Fortalecer el Tribunal de Cuentas, a través de una mayor asignación presupuestal, respecto al establecimiento de mecanismos de aplicación en los casos de incumplimiento de la legislación relativa a los gastos

y pagos de los organismos públicos, la publicidad de su actuación y la retroalimentación acerca de la adopción de medidas correctivas de las irregularidades detectadas por el Tribunal o la imposición de sanciones

- Aumentar la publicidad de la actuación del Poder Judicial con relación a la actividad judicial en materia de corrupción, así como con relación a la actividad administrativa (disciplinaria) en la materia

7.2 Recomendaciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Se realizaron las dos instancias de revisión. La primera vinculada a la estructura y marco legal de la lucha contra la corrupción (2012-2013) y la segunda referida a la aplicación práctica de dicha lucha (agosto 2013).

Si bien se espera recibir el reporte final en enero de 2015, ya se encuentra disponible el resumen ejecutivo de la revisión realizada que, en términos generales, no denunció ninguna observación de entidad.

En dicho informe —y solo a los efectos de *fortalecer aún más* las medidas de lucha contra la corrupción— se identifican las siguientes recomendaciones:

- a) Considerar una posible reforma legislativa que:
 - Incluya expresamente los verbos rectores de los tipificados en los artículos 15 a 17 (soborno de funcionarios públicos nacionales, extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas y malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público) y 18 b de la Convención.¹⁹ Se recomienda especialmente con relación al artículo 16, que se aprecie el beneficio no pecuniario y se incluya al funcionario de una organización internacional como autor o receptor del delito
 - Legisle la tipificación del beneficio económico o de carácter inmaterial como parte del beneficio indebido en el tipo de tráfico de influencias
 - Incluya expresamente la omisión de una conducta penalizada como abuso de funciones

.....
19 Al respecto, cabe señalar que no se comparte tal recomendación, dado que, a excepción de la malversación y otras formas de desviación de bienes por un funcionario público, en los restantes casos los verbos aludidos estarían contemplados en nuestros tipos penales (Cfr.: Adriasola, G., *Análisis de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción en contraste con la legislación uruguaya*. Disponible en: www.jutep.gub.uy).

- Tipifique el soborno, así como la malversación o peculado de bienes en el sector privado
- Sancione los actos preparatorios para los delitos tipificados con arreglo a la CNUCC;
- Clarifique el concepto de *delitos graves* a que refiere el art. 97 de la Constitución
- Se extienda la normativa aplicable al colaborador y la a la protección de testigos en forma práctica y eficiente a toda la jurisdicción nacional

b) Ya en orden operativo, se sugiere:

- El monitoreo de la efectiva implementación de los artículos relativos al tráfico de influencia y tentativa y participación
- El análisis del sistema de reasignaciones de funcionarios de justicia y otros, a los efectos de un mejor cumplimiento de las disposiciones previstas en los arts. 33, 38 y 39 (protección de denunciantes, cooperación entre organismos nacionales, cooperación entre organismos nacionales y el sector privado);
- El fortalecimiento de la información estadística en materia de cooperación internacional

Asimismo, se insta al país a que haga operativa y con recursos adecuados la Sección de Cooperación Jurídico Penal de la Autoridad Central y se le alienta a que ratifique tratados en materia de investigaciones conjuntas y de técnicas especiales de investigación.

8. PRINCIPALES CONTRIBUCIONES DE LA JUTEP CON RELACIÓN A LAS RECOMENDACIONES

Con la finalidad de una mejor comprensión de este apartado, se estima conveniente señalar, en primer lugar, que las recomendaciones de los organismos evaluadores no son vinculantes ni de aplicación automática para la JUTEP ni para el Estado uruguayo, sino que son *recomendaciones*, cuya adopción debe ser el resultado de una mirada crítica y concienzuda al respecto.

A tales efectos, el artículo 4.º de la ley n.º 17060, le atribuye a la Junta el cometido accesorio de *proponer las modificaciones de normas sobre las materias de su competencia*. A pesar de tratarse de un cometido accesorio, debe resaltarse que la JUTEP, a través de sus diferentes integraciones, lo ha cumplido sobradamente y que

ha demostrado un gran compromiso tanto con los instrumentos internacionales como con las particularidades del sistema y la cultura uruguaya. No obstante ello, se hará mención a los proyectos que se estiman más relevantes.

Así, en primer lugar, según surge del Informe Anual 2004, en cumplimiento de las recomendaciones efectuadas en la quinta reunión de Expertos, la entonces Junta Asesora elaboró las bases de un proyecto que preveía la implementación de acciones de sensibilización, capacitación y difusión en materia de cooperación jurídica penal internacional.

Dicho proyecto fue remitido a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto quien, con la anuencia de la Presidencia de la República, decidió llevar adelante las actividades propuestas, ejecutándose dos acciones principales:

- 1) La impresión y distribución de un compendio normativo destinado a operadores del sistema penal uruguayo y autoridades vinculadas a la materia, que contiene los instrumentos vigentes que rigen la cooperación jurídica entre nuestro país y otros Estados parte en materia de corrupción, terrorismo, narcotráfico y otros tráficos ilícitos
- 2) La apertura de una página en el sitio www.jasesora.gub.uy/cooperacion, que contiene dicha recopilación e información sobre los requisitos y formalidades relativos a los exhortos destinados a los tribunales uruguayos²⁰

En segundo término, ese mismo año, el 12 de julio de 2004, se presentó ante el Poder Ejecutivo el anteproyecto de ley Ajustes a la ley n.º 17.060, reiterado el 4 de octubre de 2005, sin que se elevara al Parlamento. Este anteproyecto proponía bases para un ajuste del sistema institucional vigente en los siguientes aspectos:

- Generar un marco de coordinación institucional de todos los organismos públicos competentes para atender las denuncias de corrupción
- Habilitar a la Junta atribuciones de investigación en forma previa a la iniciación de los procedimientos penales, en casos de prácticas atribuidas a los funcionarios designados en los artículos 10 y 11 de la ley n.º 17060
- Extender la exigencia de las declaraciones juradas patrimoniales y de ingresos a los candidatos políticos a cargos electivos, tanto al inicio de la campaña política como al final de ella, con relación detallada del financiamiento de sus campañas

.....
20 Este sitio web no se encuentra disponible actualmente.

- Requerir a los partidos políticos con representación parlamentaria la presentación ante la Corte Electoral de balances anuales auditados con firma contable reconocida
- Autorizar a la Junta la implementación de un sistema sustitutivo de recepción y archivo de las declaraciones juradas por medios informáticos
- Requerir a los funcionarios designados en el artículo 10 de la ley n.º 17060 una declaración jurada abierta que resuma los totales de activo, pasivo e ingresos declarados, que estaría disponible para el conocimiento público
- Facultar a la Junta Asesora que la recepción y custodia de las declaraciones juradas con el contenido requerido por los incisos 1 a 4 del artículo 12 de la ley n.º 17060, sea en sobre abierto de difusión pública
- Agregar literales al artículo 11, de modo que queden comprendidos todos los miembros de los Directorios o Consejos Directivos o Directores Generales de organismos paraestatales y representantes de organismos estatales de economía mixta, así como los miembros de la Junta Asesora, evaluadores y tasadores públicos, el rector y todos los miembros integrantes del Consejo de Directivo Central de la Universidad de la República, las personas contratadas a solicitud de organismos públicos por organismos internacionales o contratadas en la ejecución de proyectos por terceros, que sean ordenadores de gastos, independientemente del origen de los fondos
- Agregar un nuevo literal en la lista de funcionarios comprendidos por el cual se faculte a los jefes de los respectivos organismos públicos a que incluyan a aquellos cargos o funciones contratadas que por su jerarquía o responsabilidad sean determinados para presentar declaración jurada y no se encuentren comprendidos en alguna de las categorías indicadas expresamente por la ley
- Extender a la defensa del denunciado, el derecho a solicitar a la sede judicial competente la intervención de la Junta Asesora como perito
- Cuando existan observaciones del Tribunal de Cuentas o de las Auditorías respectivas sobre gastos superiores al doble del límite determinado para las licitaciones abreviadas y dichos gastos hayan sido reiterados, los organismos observados deberán enviar copia a la Junta Asesora de los actos administrativos respectivos y de las observaciones. Asimismo, los organismos de control podrán informar sobre dichas observaciones a la Junta
- Facultar a la Junta para relacionarse con las organizaciones y organismos internacionales y agencias de Estados extranjeros con referencia a las

cuestiones relativas a la lucha contra la corrupción, habilitándola a participar en los congresos, seminarios, talleres y otras reuniones así como en la elaboración de proyectos de normas internacionales y su ejecución, en este caso bajo las directivas de los órganos competentes del Poder Ejecutivo

- Establecer sanciones a los ex funcionarios que no presenten la declaración jurada a la que están obligados por cese en la función pública, aplicándoseles acumuladamente: a) una inhabilitación para ingresar a cualquier otro cargo público no electivo, informándose al efecto al Registro de Sumarios de la Oficina Nacional de Servicio Civil; y b) la exigencia de un certificado de haber cumplido sus obligaciones con la Junta Asesora para cobrar jubilaciones, pensiones o cualquier emolumento por parte de organismos públicos en aquellos casos en los que el respectivo organismo público hubiere sido informado de la omisión
- La canalización de la participación ciudadana y de la sociedad civil en las soluciones normativas de la lucha contra la corrupción, así como en el aporte de información útil para las investigaciones de este tipo de delitos por parte de la Junta Asesora
- Facultar a la Junta podrá mantener el carácter reservado del denunciante a los efectos de la investigación de los delitos de corrupción

Un tercer anteproyecto de ley fue elaborado por la Junta en el curso del 2009 con modificaciones y ampliaciones al régimen vigente, que tampoco fue elevado por el Poder Ejecutivo al Parlamento.

Dicho proyecto de ley contenía tres capítulos.

- 1) El primero se refería a los cometidos y atribuciones del órgano Junta de Transparencia y Ética Pública, se los definía con mayor precisión, se les daba rango legal a algunos previstos por decreto y se ampliaba la nómina con algunos que permiten perfilar a la Junta como un organismo de prevención en materia anticorrupción, especialmente en materia de capacitación de funcionarios públicos y difusión de normativa específica contra la corrupción. Asimismo, se ajustaban varios procedimientos, especialmente en materia de presentación de declaraciones juradas y se procuraba establecer canales de coordinación entre los distintos organismos públicos que tienen injerencia en el control del funcionamiento del Estado
- 2) El segundo, era relativo al fortalecimiento de la transparencia pública, incluía normas de carácter general. Así, se establecía el principio de ingreso a la actividad estatal por concurso o sorteo, nuevas pautas reguladoras de incompatibilidades que generan conflicto de intereses a

nivel de funcionarios, así como medidas para alentar las denuncias que puedan formular los mismos funcionarios, flexibilizando los mecanismos a través de los cuales se pueden canalizar y otorgando la debida protección administrativa y laboral

3) El tercero, concerniente a figuras delictivas, refiere a la modificación del tipo penal soborno transnacional, ampliaba y precisaba su redacción (conforme a las sugerencias formuladas en el ámbito de MESICIC), así como se replanteaba la consideración de la figura del enriquecimiento ilícito y se incorporaban varios tipos delictivos referidos a la corrupción en el ámbito de la actividad privada (en cumplimiento de nuevas obligaciones asumidas con la suscripción y ratificación de la CNUCC)

Y en cuarto término, se identifica que en noviembre de 2010, la Junta de Transparencia y Ética Pública presentó al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación y Cultura un nuevo anteproyecto de ley sobre Fortalecimiento de la Transparencia Pública. Este era muy similar al presentado en el 2009, contenía modificaciones al régimen vigente en materia de transparencia pública y lucha contra la corrupción.

Respecto a los objetivos del anteproyecto, en primer lugar se procuraba, no solo actualizar y ajustar el régimen anticorrupción establecido en la ley n.º 17060, modificativas y complementarias, sino también integrar en un mismo cuerpo una diversidad de disposiciones de carácter legal y reglamentario que se encontraban dispersas.

También se propuso dar consistencia jurídica a ese marco normativo, dotando de rango legal a varias disposiciones relacionadas tanto al andamiaje institucional (creado por la ley n.º 17060) como a las Normas de Conducta, que tenía expresión solamente reglamentaria. Cuando por su naturaleza a la Junta de Transparencia y Ética Pública le correspondía sanción legal, circunstancia ésta que había sido observada en reiteradas oportunidades.

Sin modificar sustancialmente la caracterización que le había asignado la ley n.º 17060, se vuelve a proponer una delimitación más prolija y efectiva de los cometidos y atribuciones de la Junta de Transparencia y Ética Pública, tratando de reflejar más cabalmente la potencialidad y el rol que como organismo preventivo en la lucha contra la corrupción y como promotor de la transparencia pública, puede alcanzar en la estructura del Estado.

Por otra parte, se ajustaban varios de los procedimientos que regulan el cumplimiento de los cometidos asignados a la JUTEP, particularmente en lo que guarda relación con la presentación de las declaraciones juradas por parte de los funcionarios públicos referidos en los arts. 10 y 11 de la ley n.º 17060. Se procuraba un



diligenciamiento más ágil, de mayor rigor en lo que tiene que ver con su cumplimiento y de mayor transparencia en relación a sus contenidos.

Se incorporaban algunos principios que hacen a la *buena administración*, tales como el deber de implementar mecanismos para la protección de los funcionarios denunciantes de actos de corrupción, y se establecían nuevas Normas de Conducta, dando rango legal a algunas que se encontraban contempladas en el decreto n.º 30/003 de 23 de enero de 2003.

Finalmente, se volvía a plantear la sanción de dos figuras delictivas vinculadas a la corrupción. En un caso, mediante la modificación del tipo existente y en el otro, por su incorporación a la legislación penal.

Dicho proyecto fue elevado a la Cámara de Senadores por el Poder Ejecutivo el día 23 de febrero de 2011.

9. RESPUESTA LEGISLATIVA DE LAS INICIATIVAS PRESENTADAS

En algunas oportunidades en normas especiales y en otras introducidas en normas más generales, como presupuestos nacionales o rendiciones de cuentas, fueron introduciéndose algunas normas que ampliaron tímidamente —pero ampliaron al fin— la competencia de la Junta y le dieron herramientas para el mejor cumplimiento de sus cometidos y de las obligaciones asumidas en los instrumentos internacionales.²¹

Así, en materia institucional y para el cumplimiento de sus cometidos:

a) Por el artículo 334 de la ley n.º 17296, de 16 de febrero de 2001, se estableció que:

A fin de llevar adelante el programa establecido en el artículo 333 de la presente ley, lo dispuesto por el numeral 9 del artículo III de la Convención Interamericana de la Lucha contra la Corrupción ratificada por la ley n.º 17008, de 25 de setiembre de 1998, y lo estipulado en el artículo 4º. de la ley n.º 17060, de 23 de diciembre de 1998, créase la unidad ejecutora 022 «Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado», en el Inciso 11 «Ministerio de Educación y Cultura [...]

b) Por el artículo 100 de la ley n.º 18046, de 24 de octubre de 2006, se facultó a la Junta a relacionarse con los organismos internacionales y extranjeros con

.....

21 Ver nota 5.

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

c) Por el artículo 301 de la ley n.º 18362, de 6 de octubre de 2008, se estableció:

- La obligación a los organismos que hubieran solicitado su opinión o asesoramiento que le comunicaran la resolución adoptada en dichos expedientes
- La obligación a los organismos que promovieran procedimientos disciplinarios a los funcionarios que incurrieran en falta grave conforme a lo dispuesto en la ley n.º 17060, de comunicar la resolución recaída en estos

d) Por el artículo 302 de la misma ley, se cambió le denominación de la Junta, que pasaría a denominarse Junta de Transparencia y Ética Pública y se le otorgó la atribución de dirigirse directamente a cualquier órgano u organismo de los mencionados en el art. 1.º de la ley n.º 17060

e) El artículo 51 de la ley n.º 18834, de 25 de octubre de 2011, autorizó a la Asamblea General y a las Juntas Departamentales a solicitar el asesoramiento especializado de la Junta en los casos de observaciones remitidas por el Tribunal de Cuentas caratuladas de urgente consideración, conforme a lo dispuesto en el artículo 476 de la ley n.º 17.296; la que podrá actuar con las más amplias facultades de auditoría e investigación, como auxiliar pericial del órgano legislativo y con autonomía técnica

f) Por el artículo 5 de la ley n.º 18930, de 17 de julio de 2012, se autorizó el acceso al Registro de Participaciones Patrimoniales a Portador cuya custodia está a cargo del Banco Central del Uruguay, siempre que tal información se solicite una vez que se haya iniciado formalmente una actuación vinculada al ámbito de la competencia de la Junta en los dispuesto en los literales a y b del artículo 15 de la ley n.º 17060 (apertura de declaraciones juradas) y el artículo 51 de la ley n.º 18834 (que viene de relacionarse).

En materia de declaraciones juradas:

a) Se aumentó la nómina de obligados a presentar declaraciones juradas.

- Por el artículo 154 de la ley n.º 17296, de 21 de febrero de 2001, se incorporó a los funcionarios de la Dirección Nacional de Aduanas
- Por el artículo 299 de la ley n.º 18362, de 6 de octubre de 2008, se dio nueva redacción al artículo 11

- Por el artículo 49 de la ley n.º 18446, de 17 de diciembre de 2008, se incorporó a los miembros del Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derecho Humanos (INDDHH) y a sus funcionarios rentados de carácter no administrativo
 - Por el artículo 8 de la ley n.º 18786, de 19 de julio de 2011, se incorporó a los integrantes de las comisiones técnicas designadas para cada proyecto de la Administración Pública, con el cometido de asesorar en todas las etapas de la contratación
 - Por el artículo 139 de la ley n.º 19149, de 24 de octubre de 2013, se incorporó a todos los funcionarios del Ministerio del Interior
 - Por la ley n.º 19208, de 18 de abril de 2014, se incluyó en la nómina a los funcionarios públicos o empleados que trabajan en empresas privadas ya creadas o adquiridas por los organismos públicos y en las que se creen o adquieran en el futuro, así como en las creadas o adquiridas a su vez por las empresas privadas dependientes de aquéllas y sus sucesivas, con sede en el territorio o fuera de él, siempre que la participación del Estado sea mayoritaria.
- b) Por el artículo 99 de la ley n.º 18046, de 24 de octubre de 2006, se autorizó la retención del 50 % de los haberes de los funcionarios omisos en la presentación de las declaraciones juradas
- c) Por la ley n.º 19177, de 18 de diciembre de 2013, se facultó a la Junta a implementar la declaración de bienes e ingresos en soporte electrónico

En materia de acceso a la información pública:

- Por la ley n.º 18381, de 17 de octubre de 2008, se establecieron normas sobre acceso a la información pública, conforme a los estándares internacionales

En materia penal:

- Por el artículo 1 de la ley n.º 19007, de 16 de noviembre de 2012, se estableció como circunstancia agravante especial de los delitos de corrupción, que el sujeto activo sea senador, diputado, ministro o subsecretario del Poder Ejecutivo, magistrado, actuario o alguacil del Poder Judicial, magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo o del Ministerio Público y Fiscal, funcionario policial, funcionario militar, funcionario de la Dirección General Impositiva o de la Dirección Nacional de Aduanas.²²

.....
22 Se entienden por tales los tipificados en los arts. 153, 155, 156, 157, 158, 158 bis y 160 del Código Penal.

10. SEGUIMIENTO DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS NO APROBADAS

A continuación se reseñarán las iniciativas presentadas y no aprobadas, conforme a la información obtenida del Parlamento, siguiéndose un orden cronológico.

- Asunto n.º 34.515: Modificación del art. 29 de la ley n.º 17060, presentado ante la Cámara de Senadores por el Poder Ejecutivo, el 30 de noviembre de 2007

La modificación proponía, conforme a lo dispuesto en el art. 16 de la CNUCC, la inclusión de los funcionarios de los organismos internacionales públicos.

El proyecto fue aprobado por la Cámara de Senadores el 7 de octubre de 2008, pero una vez remitido a la Cámara de Representantes se derivó a la Comisión correspondiente y fue archivado el 2 de marzo de 2010, en atención al cambio de Legislatura (art. 147 del Reglamento de la Cámara de Representantes).

- Asunto n.º 106.598: Fortalecimiento de la transparencia pública, presentado ante la Cámara de Senadores el 24 de febrero de 2011

Sobre el contenido de este proyecto ya nos explayamos anteriormente, por lo que nos remitimos a lo señalado bajo el apartado 8, sobre el final.

En cuanto a su trámite parlamentario, corresponde señalar que el proyecto fue remitido a la Comisión de Constitución y Legislación, donde fue discutido en reiteradas convocatorias de la Comisión, recibándose a los miembros de la Junta en las sesiones del 7 de mayo de 2013 (donde la comparecencia versó, en términos generales, sobre las modificaciones propuestas en materia de declaraciones juradas) y del 3 de noviembre de 2013 (en este caso la preocupación expuesta fue la de los miembros de Junta por la inminencia de la entrada en vigor de la obligación de presentar declaraciones juradas por parte de los funcionarios del Ministerio del Interior). Fue discutido también, por la subcomisión creada para el estudio del proyecto, el 25 de julio de 2013.

En cuanto al resto de las sesiones de la subcomisión creada a los efectos de estudiar el proyecto, resulta de interés —para valorar las concepciones de nuestros legisladores respecto a la problemática de la corrupción— la lectura de las actas de la Comisión de 4 de junio de 2013, por las que se aprueba la modificación del art. 3 de la ley n.º 17060 en sentido contrario a lo sugerido en el proyecto²³, así

.....
23 En efecto, el proyecto pretendía ampliar el concepto de provecho estableciendo que se entendía por corrupción el uso indebido del poder público o de la función pública, para obtener un provecho económico

como las de la sesión de la Comisión de 5 de junio de 2013 en la que se evidencia la negativa de sus integrantes a que la Junta pueda investigar el contenido de las declaraciones juradas.²⁴ Y los reparos a la participación de la sociedad civil al momento de discutir el literal relativo al establecimiento de vínculos de cooperación con organizaciones representativas de la sociedad civil para el fortalecimiento de la participación social en la lucha contra la corrupción (en discusión replicada frente a los miembros de la Junta en la sesión de la subcomisión de 25 de julio de 2013), así como la relativización de las recomendaciones de los organismos internacionales en este sentido.²⁵

En sesión del 3 de diciembre de 2013, la Comisión de Constitución y Códigos resolvió elevar al Senado un texto con exposición de motivos que solucionara los problemas más urgentes (utilización de medios electrónicos para la incorporación de los registros y aumento a siete del número de funcionarios con pase en comisión), dejando para mejor momento la discusión sobre el proyecto remitido. Huelga aclarar que el mismo no tuvo más movimientos, por lo que el cambio de Legislatura traerá aparejado su archivo.

11. OTRAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS DE INTERÉS

Conforme a los datos obtenidos de los sistemas de información del Poder Legislativo se identificaron diferentes iniciativas legislativas presentadas sobre la materia que regulan las convenciones.²⁶ Si bien estas no guardan necesariamente relación con su aprobación o con sus obligaciones emergentes se relacionarán —también en orden cronológico— por su vinculación con el objeto de análisis.

.....
 o de cualquier otra naturaleza para sí o para otro. En cambio, la Comisión aprobó la siguiente redacción: *se entiende por corrupción el uso indebido de poder público o de la función pública para obtener un provecho económico de cualquier tipo para sí o para otro.* Como puede verse, la modificación no cambia conceptualmente en nada los términos de la redacción anterior (ver Distribuido n.º 2135/013).

24 La resistencia fue general, pero es ilustrativa la intervención de los senadores Gallinal y Rosadilla. El primero señaló que debían estudiar *con lupa este tema, porque al final estaríamos creando todo un cuerpo legislativo que no hace más que complicar, tanto a nosotros como a los otros funcionarios públicos. No acepto que cualquiera presente una denuncia ante la Junta —si la presenta ante el Poder Judicial, ¡fenómeno!— y que ella abra una investigación respecto del contenido de las declaraciones.*

El senador Rosadilla, ante dichos cuestionamientos, manifestó —parecería que ignorando que es el Parlamento quien debe darle recursos y facultades a la Junta— lo siguiente: *Para poner un poco de realismo, quiero agregar —la Junta cuando vino aquí lo reconoció— que al momento la Junta todavía no puede cumplir su función esencial: la de asesorar a los órganos. En abril del año 2010 pedimos un asesoramiento que todavía no se nos ha dado acerca de cómo actuar frente a determinados hechos que son de conocimiento público. Entonces, no creo que haya demasiadas posibilidades.* (Ver Distribuido n.º 2139/013).

25 Hay que tener cuidado cuando se sigue la corriente, sea del a OEA o de la ONU- con la que he discrepado en varias oportunidades- porque se corre peligro de electrocutarse o de ahogarse (...). Ahora parece que está de moda que la OEA haga esas propuestas, pero me pregunto cuánto han demorado esos países en llevar al nivel de civismo que tenemos nosotros" (Senador Gallinal, Distribuido N° 2260/013).

26 Se entienden por tales el sitio web, los Diarios de Sesiones, etc..

- Asunto n.º 30.059, sobre declaraciones juradas, presentado ante la Cámara de Representantes por el entonces diputado Casaretto, el 19 de julio de 2006, por el que se disponía la publicación de las declaraciones juradas de las o los cónyuges del Presidente y Vicepresidente de la República, así como la de los intendentes municipales en un diario del departamento. El proyecto fue archivado a solicitud de la Comisión el 4 de agosto de 2009.
- Asunto n.º 101.969, sobre declaraciones juradas, presentado ante la Cámara de Senadores por el entonces senador Julio Lara, el 16 de marzo de 2010, por el que se proponía que pasados los cinco años las declaraciones juradas no se destruyeran y que se pudieran hacer públicas a pedido de cualquiera del resto de los obligados. El proyecto fue discutido en comisión el 6 de abril de 2010 y no volvió a ser tratado, por lo que será archivado por el cambio de legislatura.
- Asunto n.º 108.971, sobre la tipificación del delito de enriquecimiento ilícito, presentado ante la Cámara de Representantes por el entonces representante Aníbal Gloodtdofsky, el 15 de agosto de 2011. Proponía la tipificación como delito del enriquecimiento ilícito, exponiendo como motivo la adecuación de la legislación a las pautas proporcionadas por la CNUCC y también la CCIC. El asunto ni siquiera fue tratado por la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación en General y Administración, por lo que será archivado prontamente por el cambio de legislatura.
- Asunto n.º 121.370, sobre imprescriptibilidad de los delitos de corrupción en ejercicio de la función pública, presentado ante la Cámara de Representantes por la bancada del Partido Colorado, el 15 de julio de 2014. No habiendo sido siquiera tratado por la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación en General y Administración, será archivado por el cambio de legislatura.

12. RECOMENDACIONES PENDIENTES DE CUMPLIMIENTO

Conforme a lo precedentemente expuesto, se encuentran pendientes de cumplimiento las siguientes recomendaciones:

a) Establecer restricciones por un período razonable para quienes dejen de desempeñar un cargo público para evitar configurar conflictos de intereses (lo que en doctrina se conoce como puertas giratorias)

b) Facilitar los mecanismos de denuncia a través del empleo de medios de comunicación

c) Fortalecer sistemas que permitan asegurar que las autoridades competentes efectúen la verificación de la información contenida en las declaraciones patrimoniales y de ingresos de los funcionarios públicos

d) Habilitar que la declaración jurada de bienes e ingresos pueda constituir un instrumento efectivo para evitar y detectar conflictos de intereses y actos o actividades ilícitas

e) Fomentar la participación de los organismos o asociaciones de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones en la gestión pública

f) Observaciones realizadas con respecto al soborno

g) Imposición de sanciones administrativas a las empresas involucradas en actos de soborno transnacional

h) Reconsideración de la tipificación del delito de enriquecimiento ilícito

i) Asegurar la independencia de la Junta de Transparencia y Ética Pública, del Ministerio Público y Fiscal y de la Suprema Corte de Justicia;

j) Fortalecer el Tribunal de Cuentas, a través del dictado de una ley orgánica que le garantice la asignación presupuestal necesaria y le confiera facultades para imponer sanciones ante el incumplimiento de sus observaciones

k) Tipificar como delito la malversación de bienes por un funcionario público

l) Legislar sobre la tipificación del beneficio económico o de carácter inmaterial como parte del beneficio indebido en el tipo de tráfico de influencias

m) Incluir expresamente la omisión de una conducta penalizada como abuso de funciones

n) Tipificar el soborno así como la malversación o peculado de bienes en el sector privado

ñ) Clarificar el concepto de *delitos graves* a que refiere el art. 97 de la Constitución

o) Extender la normativa aplicable al colaborador y a la protección de testigos en forma práctica y eficiente a toda la jurisdicción nacional

p) Fortalecer la Sección de Cooperación Jurídico Penal de la Autoridad Central

q) Ratificar los tratados suscritos en materia de investigaciones conjuntas y de técnicas especiales de investigación

13. CONCLUSIONES

Uruguay ha demostrado un gran compromiso con las convenciones suscritas, al participar desde su gestación, ratificándolas y adoptando medidas para su cumplimiento, tanto con anterioridad a su ratificación como para atender diferentes recomendaciones realizadas por los Mecanismos de Seguimiento (especialmente el MESICIC).

En tal sentido, la conclusión más clara con relación al impacto de la Convención Interamericana contra la Corrupción fue la sanción de la ley n.º 17060, en forma previa a su ratificación.

La atención al relacionamiento internacional que el país ha asumido en torno al combate a la corrupción, es uno de los cometidos prioritarios del trabajo de la Junta, cumplido con puntualidad y dedicación.

Por ello, cabe destacar el esfuerzo que la Junta, con sus diferentes integraciones y a pesar de contar con recursos escasos, ha hecho para alcanzar el cumplimiento de las obligaciones asumidas.

No obstante, dicho trabajo no ha tenido la trascendencia suficiente, en atención al tratamiento dado a sus recomendaciones por parte del Poder Ejecutivo. Así, se ha visto que aun cuando se han ido introduciendo modificaciones normativas para mejorar el sistema de declaraciones juradas y de que se ha dotado de más recursos a la Junta, el Poder Ejecutivo no promovió dos de las tres iniciativas más importantes que le fueran elevadas.

Por su parte, el Poder Legislativo también ha demostrado resistencias a modificaciones sustantivas, como se desprende de las discusiones parlamentarias del último proyecto elevado. Ello denuncia cierta desconfianza y negativa a otorgarle potestades de control por parte de los legisladores²⁷ y hasta cierto desconocimiento de las tendencias actuales en la materia²⁸ (principalmente las relativas a las facultades de la Junta y a las normas de carácter penal) y, especialmente, en cuanto a las normas penales (no se volvieron a discutir las tipicidades de los delitos ni a reconsiderar decisiones ya tomadas).

La misma postergación se advierte en cuanto a la asignación de recursos presupuestales, que es una forma de volver simbólicos tanto al órgano como a la

27 Esto se vio claramente en la discusión relativa al otorgamiento de la facultad de abrir las declaraciones juradas e investigarlas.

28 Un ejemplo claro de de esto lo conforma la resistencia a considerar como acto corrupto solo al que persigue un provecho económico, cuando la tendencia es hacia la consideración de que lo conforma cualquier acto que persiga un provecho de cualquier naturaleza para si o para un tercero y que redunde en un trato desigual con relación a otros ciudadanos o usuarios, aún cuando el funcionario no se beneficie económicamente.

actividad del órgano. Esto es especialmente significativo ya que en sucesivas oportunidades los miembros de la Junta han comparecido al Parlamento a exponer sobre la necesidad de recursos, así como porque en sucesivas Rondas el MESISIC ha sugerido la necesidad de otorgar más recursos especialmente a los órganos de control superior, a fin de lograr el cumplimiento de sus objetivos y asegurar su independencia.

En cuanto a los mecanismos de seguimiento de la implementación de las Convenciones, el correspondiente a la CICC —posiblemente por ser de más larga data— ha sido más exhaustivo y prolífico a estos efectos, ya que ha facilitado la promoción de diferentes iniciativas legislativas que ha mejorado el sistema de lucha contra la corrupción instalado a partir de su ratificación, así como la sugerencia de buenas prácticas que han contribuido a una mejor calidad del trabajo desarrollado.

No obstante, quedan recomendaciones pendientes de cumplimiento —algunas de formulación muy reciente—, respecto a las cuales, para evitar reiteraciones, nos remitimos a lo señalado en el apartado correspondiente, el 12. Corresponde señalar las más urgentes, a nuestro juicio, en atención a su gravedad:

- Establecer restricciones por un período razonable para quienes dejen de desempeñar un cargo público evitando configurar conflictos de intereses (lo que en doctrina se conoce como puertas giratorias).
- Fortalecer sistemas que permitan asegurar que las autoridades competentes efectúen la verificación de la información contenida en las declaraciones patrimoniales y de ingresos de los funcionarios públicos.
- Reconsiderar la tipificación del delito de enriquecimiento ilícito.
- Asegurar la independencia de la Junta de Transparencia y Ética Pública.
- Clarificar el concepto de *delitos graves* a que refiere el art. 97 de la Constitución.
- Fortalecer la Sección de Cooperación Jurídico Penal de la Autoridad Central.

BIBLIOGRAFÍA

- ADRIASOLA, G. *Análisis de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en contraste con la legislación uruguaya*. Disponible en <www.jutep.gub.uy>. Consultado: 10/11/2014.
- BAIGÚN, D. y GARCÍA RIVAS, N. (comp.) (2006). *Delincuencia económica y corrupción*. Madrid, EDIAR.
- LÓPEZ, J. *Normas y políticas internacionales contra la corrupción*. Disponible en <www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_reptom_normas.pdf>. Consultado: 10/11/2014.
- MALET VÁZQUEZ, M. (1999). *La corrupción en la Administración Pública*. Montevideo, Carlos Álvarez Editor.
- VALEIJE ÁLVAREZ, I. (1995). *El tratamiento penal de la corrupción*. Madrid, EDERSA.

ESTUDIO COMPARADO DE LA UBICACIÓN INSTITUCIONAL, COMETIDOS Y FUNCIONES DE ÓRGANOS SIMILARES A LA JUTEP EN LA REGIÓN

Dr. Fernando Gómez Pereyra¹

Comprometámonos a hacer la parte que nos corresponde tomando medidas enérgicas contra la corrupción, avergonzando a quienes la practican y engendrando una cultura que valore el comportamiento ético.

Ban Ki-moon

SUMARIO

Resumen

1. A modo de presentación
2. Hacia una idea de ética en la función pública
3. La lucha anticorrupción en la agenda internacional
4. Las agencias anticorrupción en el MERCOSUR
5. Experiencias extra regionales
6. A modo de conclusiones finales

Bibliografía

RESUMEN

El siguiente trabajo no tiene la pretensión de ser una investigación exhaustiva sobre las diferentes agencias gubernamentales que existen y tienen, entre sus cometidos, la lucha contra la corrupción en las sociedades actuales. En él se intenta, sí, reflexionar sobre categorías tales como participación política o ciudadana,

1 Asesor externo de la Junta de Transparencia y Ética Pública, aspirante a profesor adscripto en la Cátedra de Derechos Humanos de la UDELAR.

transparencia, rendición de cuentas, comportamiento ético, acceso a la información, entre otros; y resaltar cómo abordando cada una de ellas y cómo los Estados modernos estructuran su marco de lucha contra la corrupción.

Se parte de la idea de que la reflexión ética realizada por los servidores públicos redundan en transparencia, lo que en definitiva legitima las decisiones del poder público en un régimen democrático. En el mismo sentido, se interpela a su categoría contraria, esto es, a la corrupción. Se parte de un breve recorrido histórico que culmina en la última década del siglo xx cuando comenzaron a crearse —precisamente por acontecimientos históricos puntuales— las diferentes agencias estatales dedicadas a prevenir y sancionar la corrupción. A continuación se describen esas agencias (cometidos, ubicación institucional —que existen además en el ámbito del Mercado Común del Sur, MERCOSUR) y se culmina con algunas notas valorativas en cuanto a la importancia de la lucha contra la corrupción en este siglo XXI.

Se advierte al lector que esa misma nota valorativa se evita hacer, a propósito, respecto al funcionamiento concreto de los organismos, por entender que excede las posibilidades del autor y la finalidad de este trabajo.

1. A MODO DE PRESENTACIÓN

El presente documento se enmarca dentro de la celebración de los 15 años de actividad de la Junta de Transparencia y Ética Pública de la República Oriental del Uruguay (JUTEP), que fuera creada por ley n.º 17060 de 23 de diciembre de 1998 con el nombre de Junta Asesora en Materia Económico-Financiera del Estado.²

Se pretende realizar un estudio comparativo y analítico sobre los organismos de lucha contra la corrupción en el ámbito del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)³ con alguna mención extrarregional, bajo la convicción de que los actos corruptos, en su mayoría, consisten en el abuso del poder público para obtener un beneficio privado y que, por tanto, no tienen grandes diferencias según el espacio geopolítico donde se den. Lo que sí puede variar son las estrategias de lucha de los

-
- 2 En 2008 y por disposición de la ley n.º 18362, el organismo pasó a denominarse Junta de Transparencia y Ética Pública (jutep) y mantuvo las funciones y cometidos asignados por la ley n.º 17060, que se detallan en el apartado 4, punto 4.6.1 de este documento.
 - 3 El mercosur está integrado por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay, la República Oriental del Uruguay, la República Bolivariana de Venezuela, como miembros plenos y el Estado Plurinacional de Bolivia (en proceso de adhesión). Tiene además como Estados Asociados a Chile, Colombia (decisión n.º 44/04), Perú (decisión n.º 39/03), Ecuador (decisión n.º 43/04), y a Guyana (decisión n.º 12/13) y Surinam (decisión n.º 13/13) en proceso de ratificación. La participación de los Estados Asociados en las reuniones del mercosur y la suscripción de Acuerdos se rigen por lo establecido en las decisiones n.º 18/04, 28/04 y 11/13.

diferentes organismos creados a los efectos de combatir esa corrupción, desde que la dinámica organizacional es singular a cada organismo.⁴

En el bloque económico MERCOSUR, los Estados no solo han creado algún organismo que tiene entre sus cometidos la lucha contra la corrupción y el fomento de la transparencia, sino que además, esos mismos Estados como miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) participan del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC)⁵, que fuera establecido como resultado de un mandato de la Tercera Cumbre de las Américas.⁶ El MESICIC no solo analiza la implementación de la Convención, sino que además recomienda medidas concretas para mejorar su cumplimiento.⁷

Como se dijo, la preocupación por los efectos negativos de la corrupción en el desarrollo de las sociedades del siglo XXI ha llevado a los Estados a la construcción de escudos orgánicos de lucha contra ese flagelo, mediante la creación, no solo de órganos de control y lucha, sino también de frenos o protecciones formales, a través de la sanción de leyes de transparencia, de rendición de cuentas y hasta de la creación de figuras delictivas.⁸

No obstante lo anterior, podríamos afirmar que todos los esfuerzos serán parciales, si no se asume también la necesidad de educar en ética y valores, profesionalizando así los cargos públicos, y como una forma perfecta de acoplamiento entre los discursos político, jurídico y la práctica cotidiana, recomendación que realizan además organismos internacionales especializados.

En efecto, en este sentido se vienen dando los lineamientos jurisprudenciales y doctrinales, sobre todo a nivel internacional y desde aquellos organismos que nuestro Estado uruguayo integra con fines no solo económicos, sino también

-
- 4 Téngase presente que la ubicación institucional de estos organismos así como los grados de independencia que posean, serán analizados, en otro documento, por la Dra. Susana Carrére Addiego.
 - 5 Adoptada en Caracas, Venezuela el 03/29/96. Entrada en vigor el 03/06/97 conforme al artículo xxv. Téngase presente que el balance de los efectos de la participación en ésta y otras convenciones internacionales fue analizado en otro documento por la Dra. Natalia Acosta Casco.
 - 6 Establecido en San José, Costa Rica, el 4/06/2001.
 - 7 El proceso de seguimiento está a cargo de expertos nombrados por cada gobierno y no se imponen sanciones sino que se procura aumentar la cooperación y el cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Durante el proceso de revisión, los expertos analizan colectivamente el desempeño de cada país sobre la base de la información recopilada y formulan recomendaciones. También se ofrece a los representantes de las organizaciones de la sociedad civil la oportunidad de reunirse con los expertos y presentar información para su consideración.
 - 8 A modo de ejemplo: ley n.º 17060, capítulo IV, Disposiciones penales, artículos 156 (Concusión), 157 (Cohecho simple), 158 (Cohecho calificado), 159 (Soborno), 160 (Fraude), 161 (Conjunción del interés personal y del público), 162 (Abuso de funciones en casos no previstos especialmente por la ley), 163 (Revelación de secretos), 177 (Omisión de los funcionarios en proceder a denunciar los delitos) 179 (Calumnia y simulación de delito) y 158 bis (Tráfico de influencias).

políticos o sociales, léase OEA, Organización de Naciones Unidas (ONU), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otras.

Desde estos organismos se sugiere un cambio de estrategia a los Estados y mutar desde el tradicional enfoque de lucha contra la corrupción o combate anticorrupción, hacia un enfoque que incluya la mirada desde lo positivo y propositivo, esto es, incorporar el elemento ético en el quehacer gubernamental y administrativo. En otras palabras, se sugiere virar las estrategias de combate a la corrupción hacia el fomento de la responsabilidad de los servidores públicos y con formación ética. Ya en el informe de 1996 denominado *Ética en el Servicio Público: Asuntos y prácticas de actualidad*, la OCDE señalaba la importancia de que las *tres E: economía, eficacia y eficiencia*, continuaran siendo esenciales, debiendo añadirse la importancia de la *ética*.⁹

Se persigue brindar un aporte más al debate de nuestras sociedades del siglo XXI, sobre la importancia que adquiere la inclusión de la reflexión ética, aún hacia dentro de los organismos anticorrupción creados, y cómo esta misma reflexión nos permitirá —más allá de estudiar a la corrupción como un fenómeno social— conocer los tipos de cooperación entre los diferentes organismos, incluyendo a todos los habitantes en esa discusión política y desde la dinámica del binomio prevención-represión.

Es un hecho constatable de la realidad social y económica de nuestra República Oriental del Uruguay, la tendencia creciente y sin precedentes de atracción de inversiones millonarias en la economía, provenientes del exterior, y que podrían, además, ser consideradas como el ambiente más propicio, o al menos el más probable estadísticamente, para el surgimiento de algunas situaciones o actos de corrupción.¹⁰ Ese mismo crecimiento económico se registra en el resto de los países latinoamericanos, ya que según variables y estudios económicos de organismos especializados a nivel internacional, se prevé un alto crecimiento económico para toda la región.

9 Martínez Puon, Rafael: «Las políticas de la OCDE y su impacto en la reforma de la Administración Pública y la lucha contra la corrupción en México». En Revista: *Estado, Gobierno, Gestión Pública*. Revista Chilena de Administración Pública, Vol. II, No. 4, México. 2003-2004, págs.. 26-57.

10 Resulta paradójal como el crecimiento económico de algunos puede además, y en virtud de la existencia de corrupción, generar más pobreza por la mala distribución. En la IX Conferencia Internacional Anticorrupción, el entonces presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, señaló que: *En el Banco nos concentramos en el tema de la pobreza, y este tema nos preocupa; estamos preocupados porque la pobreza no está disminuyendo sino que se está incrementando, y en el centro de la pobreza está el tema de la corrupción*. Además afirmó que: *Las causas de la pobreza y su incremento, y la falta de equidad son producto de la corrupción generalizada y se manifiesta de diversas formas. Se puede decir que en los países en donde florece la pobreza hay una corrupción desmedida y creciente*. López, Ricardo Daniel (2002). «Análisis de las actividades de los organismos nacionales e internacionales para combatir la corrupción». En: *Publicación Contabilidad y Auditoría*, año 8, número 16, pág. 73, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Argentina, Instituto de Investigaciones Contables «Prof. Juan Alberto Arévalo».

En esta línea, resulta lógico replantear y fortalecer el rol de los organismos de control y lucha contra la corrupción a nivel público, que deben ser necesariamente concebidos como un refugio de honestidad, donde se afine la mirada de los habitantes honestos, previniendo y espantando a los corruptos. Por otra parte, indefectiblemente, se debe reflexionar sobre la óptima ubicación institucional dentro del organigrama del Estado de estos organismos, así como también sobre sus cometidos, funciones, y el alcance y fuerza de sus decisiones en tanto generadores de confianza ciudadana.

Asimismo, se debe considerar la posible vinculación entre el acto corrupto y la vulneración de uno o más derechos humanos, sin pretender por ello adjudicar un cometido que no tienen los organismos de lucha contra la corrupción, tal es el caso de la promoción y protección de los derechos humanos, pero sí aportar al debate sobre la necesidad de comunión que debe existir entre el lenguaje y la práctica cotidiana de ambos tipos de organismos: los de promoción de los derechos humanos y los de lucha contra la corrupción, para fortalecer su impacto.

En lo que sigue se podrá leer sobre ética y corrupción, así como las principales características de los organismos de lucha anticorrupción en América Latina, destacando aquellas compartidas y compatibles con la JUTEP, y en la medida en que nos permitan concluir sobre el binomio prevención-represión como se dijo.

2. HACIA UNA IDEA DE ÉTICA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

Parecería un hecho constatable fácilmente que en las sociedades del siglo XXI se vienen operando una serie de transformaciones, en las que el tema de los valores universales adquiere una importancia latente. Así, resulta frecuente escuchar frases como *se perdieron los valores, ya no hay códigos*, o la que parecería peor, *ahora vale todo*. La cosa pública no es ajena a esos cambios o alteraciones del tejido social, y comienza a escudriñar en esos valores universales, que han sido traducidos en principios o categorías jurídicas y luego insertados en el orden normativo.

En nuestro ámbito latinoamericano, podríamos afirmar que la preocupación estatal se focalizó en esa especie de secretismo que rodeaba a las cuestiones o decisiones vinculadas a lo más íntimo de la maquinaria del Estado, sobre todo durante los regímenes autoritarios de la década de los ochenta, y se propuso desde allí un cambio de estrategia en la administración de esa *cosa pública*, pero ahora ya eficaz y transparente.

La reflexión ética que comenzó a pregonarse y desarrollarse culturalmente desde mediados de los años ochenta y hasta nuestros días, aspira a ser incorporada por todos y cada uno de nuestros servidores públicos, pues resulta imprescindible, para orientar sus acciones y la de las instituciones que integran, hacia el cumplimiento de un mejor servicio.

En ese orden, se han formulado algunos principios éticos que se cree mejorarían la gestión pública, entre ellos:¹¹

- La selección de personal para ingresar a la función pública debe estar basada en los principios de mérito y capacidad.
- La formación continua del servidor público.
- La creación de un ambiente positivo en lo laboral.
- Cultura de servicio e interés hacia la colectividad.
- Lealtad institucional.
- Formación en ética pública.
- Actuación eficiente.
- Actuación pública guiada por el principio de igualdad y no discriminación.
- El funcionario no debe transmitir información privilegiada o confidencial, debiendo también guardar silencio.
- Los servidores públicos deben ser conscientes de tener una actitud proactiva de derechos.

Hacia finales de la década de los noventa, la calidad de las democracias alcanzadas por los Estados del MERCOSUR bien pueden adscribirse a los altos niveles de transparencia que se les ha exigido, sobre todo desde una ya madura sociedad civil, con objetivos claros y habiendo organizado la forma de presionar a los gobernantes para la correcta aplicación de los principios que vienen de decirse.

Es ampliamente conocido que para gozar y exigir el cumplimiento de los derechos, los seres humanos debemos primero conocerlos, y sin perjuicio de aquellos autores que siguen una ya perimida distinción entre derechos-deberes, donde unos implican a los otros, podríamos sostener que nuestro país ha iniciado una verdadera política pública acerca de la cultura de la información sancionando la ley n.º 18381 de Acceso a la Información Pública, donde precisamente ejercita sus deberes de transparencia.

Dicha ley establece un procedimiento adecuado que garantiza el derecho de acceso a la información pública y se enmarca en un cuerpo de normas, con una

11 Seijo Suárez, Cristina y Añez Tellería, Noel: «La gestión ética en la administración pública: base fundamental para la gerencia ética del desarrollo». En: Revista del Centro de Investigación de Ciencias Administrativas Gerenciales, volumen 5, edición 1, Ed. Universidad Rafael Belloso Chacín, 2008.

misma finalidad de transparencia, ética pública, ejercicio democrático y lucha contra la corrupción.¹² El derecho de acceso a la información pública se establece como un derecho humano y como corolario de un sistema democrático, en tanto sistema que promueve la ciudadanía activa, el ejercicio de su actividad en forma transparente y ética, y la rendición de cuentas.

Precisamente ese concepto de rendición de cuentas (*accountability*) hace referencia a la capacidad de los Estados para asegurar que sus funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, en otras palabras, den explicaciones permanentes sobre su gestión, estando por ello obligados a justificar e informar sobre sus decisiones, sabiendo que eventualmente pueden ser castigados por aquellas decisiones tomadas que no se ajustan a las que la normativa prescribe.

En el mismo sentido, Guillermo O'Donnell¹³ comenta que los mecanismos de *accountability* pueden ser tanto horizontales como verticales. El horizontal se refiere a la operación de un sistema intraestatal de controles, mientras que los mecanismos verticales implican la existencia de controles externos sobre el Estado. Este mecanismo horizontal se activa cuando hay, por ejemplo, un organismo del Estado que se apropia de las funciones que le competen a otro, en cambio el vertical implica la existencia de un agente de control social externo, principalmente el electorado, aunque no el único, ya que es muy importante la participación cotidiana de la sociedad civil en los asuntos públicos, a través de sus mecanismos de asociaciones y movimientos ciudadanos.

De lo que viene de decirse, y asumiendo un método dialéctico de larga tradición en la metodología de las ciencias sociales, podríamos decir que éste nos permite no solo conocer diferentes realidades u objetos en sí mismos, sino que nos obliga además a interpelar a su contrario. En efecto, el análisis de las antinomias generadas nos encaminará hacia la producción de más cualidades o más conocimiento.¹⁴ En esa dinámica de generación de antinomias, se sostiene aquí que, siempre que analicemos el tema ético buscando su contrario, planearemos desde y hacia el fenómeno de la corrupción. En otras palabras, en aquellos lugares o estadios de la función pública y ejercicio del poder donde no existe una reflexión ética, existirá corrupción, o es al menos, el más probable de los escenarios.

12 Sirvan de ejemplo la ley n.º 18331 de Protección de datos personales y acción de habeas data, y de Acceso a la información pública, la ley n.º 18220 que crea el Sistema Nacional de Archivos, la ley n.º 17948 de Información sobre personas, empresas, en registros del Banco Central del Uruguay, la ley n.º 16616 que crea el Sistema Estadístico Nacional, el decreto n.º 484/009 de Exhortación al cumplimiento de la transparencia activa estipulada por el artículo 5 de la ley n.º 18381, y la ley n.º 17060 de Normas referidas al uso indebido del poder público (corrupción), entre otros textos positivos.

13 Citado por: Fuenmayor E., Alejandro (2004): *El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*. San José de Costa Rica: UNESCO.

14 Para más información Léase SANTIESTEBAN NARANJO y Velázquez Ávila: «La concepción dialéctico-materialista de las antinomias en la investigación científica». En: *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, marzo 2011. Disponible en: www.eumed.net/rev/cccss/11/

3. LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN EN LA AGENDA INTERNACIONAL

Si bien desde el principio de la civilización¹⁵ fue necesario instrumentar mecanismos de adecuación de conductas para aquellas personas que ocupaban cargos públicos, no fue sino hasta los años setenta y ochenta que comenzó a hablarse de la necesidad de promover buenas prácticas en la administración de las cuestiones públicas, y como preventivo al fenómeno constatable y creciente de la corrupción.

El flanco normativo contra la corrupción podría ubicarse con posterioridad al caso Watergate¹⁶ de 1974, cuando en 1977 los Estados Unidos sancionaron la Ley de Prohibición Contra Prácticas Corruptas en el Extranjero¹⁷ y en 1983 se realizó la Primera Reunión de la Conferencia Internacional Anticorrupción en la ciudad de Washington DC.

A partir de la década de los ochenta, la corrupción comenzó a ser incluida en la agenda política de los Estados, tanto al interior como en el ámbito internacional, como un problema de todos. En América Latina, por ejemplo¹⁸, el retorno a la institucionalidad democrática trajo también la preocupación por el tema de la ética en las instituciones y funcionarios estatales, como se dijo, siendo la preocupación por el tema de la corrupción un tema aún muy presente en la actualidad.

15 A modo de ejemplo: *El Código de Hammurabi, La ley de Moisés, La ley Romana, Los principios chinos sobre conducta pública basados en las enseñanzas de Confucio*, la legislación de Felipe IV de 1622, según la cual los gobernadores, corregidores y alcaldes no debían ser admitidos al uso y ejercicio de sus oficios si no presentaban el inventario de todos sus bienes y haciendas.

16 Escándalo político que sucedió entre 1972 y 1975 en Estados Unidos y que involucrara al entonces presidente Richard Nixon, quien luego dimitió. Se refiere a la entrada ilegal de cinco personas en el cuartel general del partido Demócrata, ubicado en el edificio Watergate —y de ahí su nombre— en Washington DC. Uno de los detenidos afirmó que altos cargos del partido republicano sabían de esa entrada ilegal y que le habían pagado importantes cantidades de dinero a los intrusos para que se mantuvieran callados. Asimismo, el abogado de Nixon afirmó que éste tenía un sistema de grabaciones que luego se negaría a entregar, aunque meses más tarde se entregaron algunas transcripciones que prueban que Nixon había intentado, justo después de la entrada en Watergate, que la CIA convenciera al FBI para que no investigara el incidente.

17 La ley contra prácticas corruptas en el extranjero prohíbe que cualquier empleado de una compañía norteamericana ofrezca a un funcionario de un gobierno extranjero dádivas o bienes para lograr que éste realice o deje de realizar un acto que viole su obligación legal; sanciona asimismo el ofrecimiento de dádivas a funcionarios extranjeros para influenciar decisiones a ser tomadas por el gobierno extranjero. Además, extiende la prohibición a candidatos y partidos políticos. LÓPEZ, Ricardo Daniel. Op. cit. página 87

18 Para la mayoría de los latinoamericanos, la corrupción es uno de los tres problemas más importantes en su país, según las respuestas a la encuesta Latinobarómetro 2013. En Costa Rica, un 20 % menciona a la corrupción, el 29 % los problemas económicos y el 6 % la delincuencia. En Honduras la corrupción es mencionada por el 11 %, los problemas económicos un 61 % y la delincuencia 28 %. En Brasil y Colombia el 10 % de las personas entrevistadas consideran la corrupción como su mayor preocupación, ubicándola en tercer lugar después de los problemas económicos y la delincuencia. En Argentina y Perú, el 8 % de los entrevistados colocan la corrupción como su principal problema, en Bolivia y República Dominicana el 7 %, en México el 6 %, en Ecuador, Panamá y Paraguay el 5 %, en Guatemala el 4 %, en Nicaragua el 3 %, en El Salvador y Venezuela el 2 %, y en Chile y Uruguay el 1 %.

En las últimas décadas del siglo xx la humanidad asistió a un fuerte proceso innovador causado por el desarrollo constante de las telecomunicaciones, la microelectrónica, la informática, la biotecnología y la aparición de nuevos materiales que no solo han hecho repensar el concepto de empresa y su funcionamiento sino que inciden también en nuestra vida cotidiana, nuestro trabajo, nuestra educación, nuestro consumo, etc. Con estos cambios se incrementó notablemente el flujo internacional de dinero dando lugar a un proceso de innovación financiera sin precedentes en la historia del sistema capitalista, al igual que los delitos de naturaleza económica, por lo que se ha complejizado también la dinámica del binomio prevención-sanción de la corrupción. *Este proceso innovador, también denominado «globalización», derivó de modo lógico en la consecuyente internacionalización de la corrupción, con la consiguiente adaptación de las organizaciones delictivas a tal realidad, estructurándose como grandes corporaciones con fines ilícitos.*¹⁹

En 1993 se creó Transparencia Internacional²⁰, a instancias de un ex funcionario del Banco Mundial, Peter Eigen, organismo que cuenta en la actualidad con agencias en varios países del mundo.²¹ Ese mismo año se creó en Francia la Comisión de Transparencia en la Vida Pública, un año después en Italia la Operación Manos Limpias²², en Chile se creó la Comisión Nacional de Ética y en Inglaterra, en 1995, se estableció el Comité Nolan, que formulara siete principios básicos, conocidos como Informe Nolan.²³

Este recorrido de acontecimientos históricos ha contribuido a mejorar la calidad del combate contra la corrupción, al mismo momento en que se fueron

19 Hafford, D.; Baragali, N. (coord.): *Organismos de lucha contra la corrupción, Informe sobre agencias estatales de lucha contra la corrupción en el continente americano*. PNUD Argentina, Embajada Británica: Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, 2009, pág.9.

20 <<http://www.transparency.org/>>

21 Años más tarde, en 1999 y en la Conferencia Internacional Anticorrupción que se llevó a cabo en Durban, Sudáfrica, Eigen señalaba: La corrupción cada vez más está afectando a aquellos sectores vulnerables, como los niños que ya no pueden ir a una escuela o los enfermos a un hospital, porque la corrupción les quita esos recursos.

22 Se conoce como Manos Limpias (en italiano *Mani pulite*) a un proceso judicial italiano llevado a cabo por el fiscal Antonio Di Pietro en 1992. El proceso descubrió una extensa red de corrupción que implicaba a todos los principales grupos políticos del momento y a diversos grupos empresariales e industriales. Causó gran conmoción en la opinión pública, conociéndose como la tangentopoli (tangent, en italiano, significa soborno).

23 *Altruismo*. Implica la obligación de desempeñar el cargo atendiendo exclusivamente el interés público. *Integridad*. Impide que los funcionarios asuman obligaciones financieras o de otro tipo que puedan influir en sus decisiones o funciones. *Objetividad*. En la toma de decisiones basadas en el mérito. *Responsabilidad*. De todos los funcionarios públicos por sus actos y obligaciones, debiendo someterse a controles establecidos. *Transparencia*. Impone a los funcionarios públicos motivar sus resoluciones, reservándose solo aquellas en las que el interés de la mayoría lo exija. *Honestidad*. Todos los funcionarios públicos deben declarar los intereses que puedan tener en asuntos a resolverse en la Administración, absteniéndose de actuar en tales casos y adoptándose medidas para resolver cualquier conflicto. *Liderazgo*. Principio que obliga a los funcionarios públicos a apoyar este listado de principios y dar cuenta de ellos. En tal sentido, el informe también expresa que estos principios deberán estar apoyados por dos medidas adicionales: 1. la existencia de un control independiente y la educación y, 2. La formación de las personas que ocupan cargos públicos.

perfeccionando las modalidades delictivas o de corrupción, requiriéndose un mayor compromiso y experticia de todos aquellos que intervienen, ya sea como agentes particulares o institucionales, esperándose de éstos últimos una mayor especialización.

Por último, en 1996 se suscribió en el ámbito interamericano la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA, ratificada en Uruguay por la ley n.º 17008, y en 2003 la Convención de ONU contra la Corrupción. Ambas convenciones internacionales, que han sido ratificados por nuestra República, proponen a los Estados, contar con organismos especializados que permitan prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción²⁴, algunos de los cuales se analizarán a continuación.



24 *CICC, artículo III, Medidas preventivas.* A los fines expuestos en el artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: [...] 9. Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas [...].

CNUC, artículo 6. Órgano u órganos de prevención de la corrupción. 1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción con medidas tales como: a) la aplicación de las políticas a que se hace alusión en el artículo 5 de la presente Convención y, cuando proceda, la supervisión y coordinación de la puesta en práctica de esas políticas; b) el aumento y la difusión de los conocimientos en materia de prevención de la corrupción. 2. Cada Estado Parte otorgará al órgano o a los órganos mencionados en el párrafo 1 del presente artículo la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida. Deben proporcionárseles los recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones. 3. Cada Estado Parte comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas el nombre y la dirección de la autoridad o las autoridades que puedan ayudar a otros Estados Parte a formular y aplicar medidas concretas de prevención de la corrupción. *Artículo 36 Autoridades especializadas:* cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, se cerciorará de que dispone de uno o más órganos o personas especializadas en la lucha contra la corrupción mediante la aplicación coercitiva de la ley. Ese órgano u órganos o esas personas gozarán de la independencia necesaria, conforme a los principios fundamentales del ordenamiento jurídico del Estado Parte, para que puedan desempeñar sus funciones con eficacia y sin presiones indebidas. Deberá proporcionarse a esas personas o al personal de ese órgano u órganos formación adecuada y recursos suficientes para el desempeño de sus funciones.

4. LAS AGENCIAS ANTICORRUPCIÓN EN EL MERCOSUR²⁵

4.1 Argentina

4.1.1 Oficina anticorrupción

Ubicación Institucional. La Oficina Anticorrupción (OA) es un organismo dependiente del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, creado en 1999 por la ley n.º 25233, con el objetivo de elaborar y coordinar programas de lucha contra la corrupción e investigar presuntos hechos ilícitos o irregularidades administrativas, en el ámbito del Sector Público Nacional.

La OA actúa en el ámbito de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, empresas, sociedades y todo otro ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal.²⁶

Es la autoridad de aplicación de la ley n.º 25188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública. Por decreto n.º 102 (23 de diciembre de 1999) se definieron las competencias específicas de la OA como organismo

[...] encargado de velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que [...] se consideren comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada por ley n.º 24759.

Asimismo, la OA tiene por misión velar por el cumplimiento de todas las Convenciones Internacionales de lucha contra la corrupción ratificadas por el Estado Nacional (decreto n.º 466/07).

Integración. La OA es conducida por el Fiscal de Control Administrativo, quien es designado por el Presidente de la Nación y está integrada por la Dirección de Investigaciones (DIOA), cuya función principal es fiscalizar el cumplimiento de los deberes de los agentes y el debido uso de los recursos estatales; y la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (DPPT), responsable de la elaboración de programas de prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia en el sector público nacional y de asesorar a los organismos del Estado para implementar políticas o programas en sus respectivos ámbitos.

25 Hafford, D.; Baragali, N. (coord.), *Ob. cit.* Páginas: 21-25, 30-38, 97-102, 117-120.

26 Cabe aclarar que la OA no tiene competencia para realizar investigaciones en el ámbito del Poder Legislativo, el Poder Judicial o en los organismos de las Administraciones Provinciales y Municipales.

Cometidos y Funciones. Se detallan a continuación:

Prevención

- Elaborar programas de prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia en la gestión pública.
- Asesorar a los organismos del Estado para implementar políticas o programas preventivos de hechos de corrupción.
- Diseñar políticas y programas de prevención y realizar recomendaciones sobre políticas de represión de hechos ilícitos o irregulares.
- Realizar tareas de divulgación pública y capacitación en temas de prevención de la corrupción.
- Llevar el registro de las declaraciones juradas patrimoniales de los agentes públicos, y controlar y analizar su contenido en orden a determinar la existencia de situaciones que puedan configurar presunto enriquecimiento, conflictos de intereses o incompatibilidad en el ejercicio de la función.
- Analizar las situaciones que pudieran constituir enriquecimiento ilícito, conflicto de intereses o incompatibilidad en el ejercicio de la función.
- Desarrollar acciones y elaborar proyectos de cooperación internacional referidos a la prevención de la corrupción.
- Proponer modificaciones a los regímenes o procesos administrativos u organizacionales en el ámbito del sector público nacional, a los efectos de evitar hechos ilícitos o irregulares y coordinar su actividad con las áreas pertinentes de la Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Participar en organismos, foros y programas internacionales relacionados con el control de la corrupción, velando por el efectivo cumplimiento e implementación de las Convenciones y Acuerdos Internacionales contra la corrupción que la República Argentina hubiera ratificado.
- Realizar estudios e investigaciones acerca de los hechos ilícitos o irregulares así como de sus causas.

Investigación

- Asistir al fiscal de Control Administrativo en la promoción, de oficio o por denuncia, de investigaciones sobre presuntos hechos ilícitos o irregularidades administrativas cometidos en perjuicio del sector público nacional.

- Recibir denuncias sobre hechos presuntamente ilícitos o irregulares, a efectos de realizar, si correspondiere, las investigaciones preliminares que resulten pertinentes.
- Impulsar, en caso de que —como consecuencia de la investigación preliminar— exista sospecha fundada acerca de la existencia de hechos ilícitos o irregularidades, la realización de sumarios administrativos, acciones judiciales civiles o penales, constituirse como parte querellante o cualquier otra medida que considere adecuada y realizar su seguimiento.
- Investigar preliminarmente a toda institución o asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, ya sea prestado en forma directa o indirecta, en caso de sospecha razonable sobre irregularidades en la administración de los mencionados recursos.
- Investigar preliminarmente, de oficio o por denuncia, los hechos que pudieren configurar presunto enriquecimiento ilícito y las irregularidades en el manejo de los fondos reservados por parte de los agentes públicos que se desempeñen en el sector público nacional y en su caso, realizar su seguimiento posterior ante los órganos competentes.
- Constituirse como parte de los sumarios administrativos en los casos que la reglamentación así lo establezca; y en parte querellante en los procesos en los que se encuentre afectado el patrimonio del Estado, dentro del ámbito de su competencia.
- Denunciar ante la justicia competente los hechos que, como consecuencia de las investigaciones practicadas, pudieren constituir delitos.
- Evaluar la información que difundan los medios de comunicación social relacionada con la existencia de hechos irregulares en el sector público nacional y, en su caso, iniciar las actuaciones correspondientes.
- Analizar la información producida por la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación, en relación con el ejercicio de sus funciones.

Vinculación interinstitucional. El decreto n.º 466/07 (mayo de 2007) estipula que la DIOA debe [...] *Analizar la información producida por la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación, en relación con el ejercicio de sus funciones.* Esta norma consolida una de las estrategias implementadas por la OA desde el 2001, consistente en fortalecer los mecanismos de coordinación y colaboración con el Poder Judicial, con el Ministerio Público en general y la Fiscalía de Investigaciones Administrativas en particular, la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación, así como con las Comisiones del Congreso Nacional.

Por otro lado, en el marco de la obligación de denunciar delitos que los funcionarios públicos conozcan en el ejercicio de sus funciones (art. 177 inciso 1.º del Código Procesal Penal de la Nación —CPPN— y artículo III inciso 1.º de la Convención Interamericana contra la Corrupción) se ha establecido, con el objeto de dotar de aplicabilidad a estas disposiciones, que el cumplimiento de dicha obligación, el conocimiento de los funcionarios públicos, se vea satisfecho con la denuncia ante la Oficina Anticorrupción (decreto n.º 1162/00 de 6 de diciembre de 2000).

Asimismo, y con el propósito de articular políticas entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales y municipales —en cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por el Comité de Expertos del MESICIC— la Oficina Anticorrupción, a través del Plan Provincias y Municipios, elabora y promueve procesos de implementación de políticas de transparencia y control de la corrupción en los niveles subnacionales, a través de asistencia técnica y cooperación que la OA brinda a dichos gobiernos.

Por último, la OA actúa en interacción con diversos organismos de la Administración Pública Nacional a través del Sistema de Capacitación a distancia en Ética Pública (SICEP), diseñado y puesto en práctica por la OA. Este programa le permite capacitar en temas de transparencia y ética pública a funcionarios ubicados en todo el territorio nacional, a través de los recursos informáticos que habilita Internet.

4.2 Bolivia

4.2.1 Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción

Ubicación institucional. Tras la aprobación de la nueva Constitución política del Estado mediante referéndum del 25 de enero de 2009, a través del decreto supremo n.º 29.894 se creó el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción.

Integración. El Ministerio está organizado principalmente en dos grandes áreas: el Viceministerio de Prevención de la Corrupción, Promoción de Ética y Transparencia y el Viceministerio de Lucha Contra la Corrupción. El primero se halla enfocado en el aspecto preventivo y el otro en el aspecto investigativo y de control. A su vez, el trabajo operativo se realiza por medio de tres entes: Dirección General de Asuntos Jurídicos, Dirección General de Asuntos Administrativos y la Dirección General de Planificación.

Cometidos y funciones. Son lo siguientes:

Prevención y control

- Formular y ejecutar políticas, programas y proyectos de gestión con ética y transparencia, de prevención y de lucha contra la corrupción.
- Proponer proyectos normativos tendientes a la erradicación de prácticas corruptas y conseguir mayores niveles de transparencia institucional.
- Promover programas de capacitación ciudadana en las áreas de su competencia con especial énfasis en la formación de valores y códigos de ética.
- Diseñar mecanismos de fortalecimiento y coordinación institucional, para la gestión con transparencia y lucha contra la corrupción.
- Supervisar el cumplimiento de la obligación de los servidores públicos de rendir cuentas en todas las entidades públicas del país.
- Promover que cada entidad pública posea mecanismos destinados a la preservación, custodia y conservación de toda la información que tengan en su poder.
- Promover el fortalecimiento de instrumentos y medios de control social a fin de garantizar la transparencia en el manejo de los recursos públicos.
- Promover y coordinar acciones de investigación de fortunas y legitimación de ganancias ilícitas.
- Diseñar políticas e implementar acciones para la recuperación del patrimonio del Estado sustraído por actos de corrupción, en coordinación con las entidades pertinentes.
- Empezar políticas de prevención y lucha sostenida contra la corrupción, con énfasis en lo educativo y en la acción de los medios de comunicación, buscando elevar los estándares éticos de la sociedad.
- Presentar denuncias por hechos de corrupción y constituirse en parte civil.
- Coordinar la investigación, seguimiento y monitoreo de hechos y procesos judiciales contra la corrupción.
- Verificar y trabajar por el cumplimiento de las convenciones y acuerdos internacionales sobre lucha contra la corrupción.

- Diseñar estrategias comunicacionales para difundir el trabajo del Ministerio y para informar a toda la población sobre temas relacionados a su competencia e implementar campañas de concientización de lucha contra la corrupción.

Vinculación interinstitucional. El Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción se constituye como la institución de coordinación, facilitación y articulación con otras entidades para coadyuvar en los procesos de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción como política de Estado.

4.2.2 Contraloría General del Estado (CGE)

Ubicación institucional. De acuerdo a la Constitución la CGE es la institución técnica que ejerce la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico. La Contraloría está facultada para determinar indicios de responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal; tiene autonomía funcional, financiera, administrativa y organizativa. Su ámbito de aplicación es el Control Externo Posterior.

Integración. El Contralor General del Estado se designa por dos tercios de votos de los presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional y depende directamente del Presidente. La elección requiere de convocatoria pública previa, y calificación de capacidad profesional y méritos a través de concurso público. El Contralor ejerce por un período de seis años (art. 214 CPE). La estructura organizativa de la CGE cuenta con una Secretaría General y dos gerencias principales: Gerencia de Declaración Jurada de Bienes y Rentas y Gerencia Nacional de Auditoría Interna. Asimismo, cuenta con nueve gerencias departamentales.

Cometidos y funciones. Se detallan:

Prevención y control

La Contraloría es la encargada del control fiscal de las operaciones de entidades autónomas, autárquicas y sociedades de economía mixta. La Contraloría General del Estado ejerce el control externo posterior, a través de auditorías y evaluaciones de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico. La Contraloría está facultada para determinar indicios de responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal. Por otro lado, en su calidad de órgano rector del sistema gubernamental, la CGE tiene la atribución de promover la implantación del control interno en las entidades del sector público. Asimismo, entre sus competencias se encuentra la de verificar el contenido de las Declaraciones de Bienes y Rentas.

4.3 Brasil

4.3.1 Contraloría General de la Unión

Ubicación institucional. La Contraloría General de la Unión (CGU) es el órgano de control del Gobierno Federal que depende directamente del Presidente de la República.

Es responsable de dar asistencia directa e inmediata al Presidente de la República en los asuntos que, en el ámbito del Poder Ejecutivo, sean relativos a la defensa del patrimonio público y al aumento de la transparencia de la gestión por medio de las actividades de control interno, auditoría pública, corrección, prevención y combate a la corrupción y mediación.

Integración. La Contraloría está integrada por:

- Secretaría Federal de Control Interno. Ejerce las funciones de auditoría y fiscalización de la CGU y es el área responsable de evaluar la ejecución de los presupuestos de la República, fiscalizar la implementación de los programas de gobierno y hacer auditorías sobre la gestión de los recursos públicos federales bajo la responsabilidad de órganos y entidades públicas y privadas, entre otras funciones.
- Inspectoría General Federal (IGF). Es responsable de las actividades relacionadas con la investigación de posibles irregularidades cometidas por servidores públicos y la aplicación de las debidas penalidades.
- Secretaría de Prevención de la Corrupción e Informaciones Estratégicas (SPCI). Tiene el objeto de actuar de forma preventiva, no solo detectando casos de corrupción, sino anticipándose a ellos, desarrollando los medios necesarios para prevenirlos.
- Oficina del Ombudsman General de la Unión (Defensor del Pueblo): La Oficina del Defensor del Pueblo, unida a la Contraloría General de la Unión (CGU), es responsable de recibir, examinar y encaminar reclamos, elogios y sugerencias referentes a los procedimientos y acciones de agentes, órganos y entidades del Poder Ejecutivo Federal. La Oficina del Defensor del Pueblo, también tiene la competencia de coordinar técnicamente el segmento de las otras Oficinas de Defensor del Pueblo (en cada órgano de la Administración Pública existen asimismo oficinas de ombudsman, que son canales de comunicación directa entre el ciudadano y el Poder Público) del Poder Ejecutivo Federal, así como también de organizar e interpretar el conjunto de las manifestaciones recibidas y producir indicativos cuantificados del nivel de satisfacción de los usuarios de los servicios públicos prestados en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal.

Cometidos y funciones. Se detallan:

Prevención y control

- Auxiliar directa e inmediatamente al Presidente de la República en el desempeño de sus atribuciones en los asuntos que, en el ámbito del Poder Ejecutivo, sean relativos a la defensa de patrimonio público, al control interno, a la auditoría pública, a la corrección, a la prevención y al combate a la corrupción, a las actividades de mediación y al aumento de la transparencia de la gestión en el ámbito de la administración pública federal.

Investigación

- Dar el debido curso a las presentaciones o denuncias que reciba, siempre y cuando estén bien fundamentadas, relativas a lesión o amenaza de lesión al patrimonio público.
- Solicitar, cuando se constate omisión de la autoridad competente, investigación u otros procedimientos y procesos administrativos, promoviendo la aplicación de la penalidad administrativa correspondiente.
- Encaminar a la Abogacía General de la Unión los casos que configuren improbidad administrativa y todos cuantos recomienden la indisponibilidad de bienes o resarcimiento al erario, así como solicitar siempre que sea necesaria, la actuación del Tribunal de Cuentas Federal, de la Secretaría de la Receta Federal, de los órganos del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Federal y, cuando haya indicios de responsabilidad penal, del Departamento de Policía Federal y del Ministerio Público.
- Recibir y dar el debido traslado a los avisos o denuncias fundamentadas que recibiera de cualquier ciudadano, y garantizar su investigación.

Vinculación interinstitucional. La CGU es el órgano central del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Federal, que presta a sus unidades institucionales la asistencia normativa necesaria en materia de administración financiera y contabilidad.

4.3.2 Comisión de Ética Pública

Ubicación institucional. La Comisión de Ética Pública fue creada en mayo de 1999 como órgano consultivo que depende directamente de la Presidencia de la República. Es responsable de la administración del Código de Ética de la Administración Pública Federal.

Integración. Está integrada por siete miembros con reconocida reputación, idoneidad moral y notoria experiencia en la administración pública. Estos son elegidos por el Presidente de la República y duran en sus mandatos tres años con posibilidades de ser reelegidos por un período consecutivo más. Asimismo, la Comisión cuenta con una Secretaría Ejecutiva, vinculada a la Casa Civil de la Presidencia de la República, que presta apoyo técnico y administrativo a los trabajos de la Comisión. La Casa Civil actúa en la coordinación e integración de las acciones del Gobierno.

Cometidos y funciones. A continuación se detallan:

Prevención y control

- Actuar como instancia consultiva del Presidente de la República y de los ministros de Estado en materia de ética pública.
- Administrar la aplicación del Código de Conducta de la Alta Administración Federal y brindar asesoramiento en la interpretación de normas.
- Promover el establecimiento de Códigos de Conducta en las dependencias del Poder Ejecutivo Federal.
- Coordinar y supervisar el Sistema de Gestión de Ética Pública del Poder Ejecutivo Federal.
- Recibir denuncias sobre actos cometidos por autoridades en contravención de las normas del Código de Conducta de la Alta Administración Federal, y llevar a cabo la averiguación de su veracidad, en la medida en que estén debidamente instruidas y fundamentadas.

4.3.3 Comisiones sectoriales de ética en el PEF

Además de la Comisión de Ética Pública, existen 122 comisiones sectoriales de ética en el Poder Ejecutivo Federal. Cada comisión sectorial está encargada de orientar y asesorar sobre la ética profesional del funcionario, en el trato con las personas y con el patrimonio público. A partir del 2001 se estableció que las comisiones de ética sectoriales del Poder Ejecutivo Federal actuarían como elemento de enlace con la Comisión de Ética Pública, correspondiéndoles, en el ámbito de los respectivos órganos y entidades, los siguientes cometidos:

- Supervisar la observancia del Código de Conducta de la Alta Administración Federal.
- Poner en conocimiento de la Comisión de Ética Pública situaciones que puedan configurar incumplimiento de sus normas.
- Promover la adopción de normas de conducta ética específicas para sus funcionarios y empleados.

4.4 Paraguay

4.4.1 Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad

Ubicación institucional. Fue creado por los decretos n.º. 14.778/01 y 15.997/02, del Poder Ejecutivo. Es un órgano autónomo, funciona con su propia normativa y elige independientemente sus autoridades. Su principal función es contribuir con el fortalecimiento del Plan Nacional de Integridad (PNI) para mejorar los factores institucionales que faciliten la reducción de la corrupción dentro del sector público. Se constituye como la autoridad central de enlace ante la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Integración. Está conformado por representantes de los sectores público, privado y organizaciones de la sociedad civil. Por el sector público lo integran: Presidencia de la República, Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Hacienda, Cámara de Senadores, Cámara de Diputados, Ministerio Público y Defensoría del Pueblo. Por la sociedad civil: Acuerdo Ciudadano, Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Paraguay y la Iglesia Católica. También tienen representación el Partido Colorado, el Partido Liberal Radical Auténtico y el Partido Encuentro Nacional.

Cometidos y funciones. Son los siguientes:

Prevención

- Actualizar e implementar reformas institucionales y legales para aumentar la transparencia e integridad en el sector público, mediante la generalización de la instalación de medidas preventivas en todas las instituciones públicas y, a la vez, la focalización de las acciones en instituciones, sectores con mayor vulnerabilidad y riesgos de corrupción.
- Promover la creación de mecanismos de participación de la sociedad civil en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción, en especial, a través de: a) el desarrollo de sistemas de acceso y difusión de la información pública; b) el desarrollo de sistemas de atención de quejas, reclamos y denuncias; y c) el desarrollo de sistemas de rendición pública de cuentas.
- Coordinar las iniciativas anticorrupción realizadas por los distintos actores de la sociedad paraguaya para optimizar la implementación del PNI.
- Armonizar las políticas nacionales de integridad con las medidas previstas en la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, distinguiendo las medidas preventivas de las medidas sancionatorias con el objetivo de facilitar: a)

la identificación de las instancias responsables de darles cumplimiento y unificar los criterios de análisis; b) el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de las medidas que se establezcan; y c) la participación en programas y proyectos internacionales destinados a prevenir la corrupción y la colaboración con otros Estados y con las organizaciones internacionales y regionales en la promoción y formulación de las medidas anticorrupción (art. 5, numeral 4, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción).

- Promover la adecuación a las convenciones internacionales contra la corrupción de las normas penales que tipifican y sancionan hechos de corrupción, incluido el enriquecimiento ilícito y el tráfico de influencias (medidas legislativas).
- Fortalecer los sistemas, mecanismos y órganos de investigación, persecución y sanción penal de los hechos de corrupción.
- Fortalecer los sistemas, mecanismos y órganos de investigación y sanción administrativa de los hechos de corrupción.
- Implementar mecanismos a fin de que el Estado obtenga un resarcimiento por los daños y perjuicios generados al patrimonio público por los hechos de corrupción cometidos por sus funcionarios.

4.4.2 Secretaría de la función pública

Ubicación institucional. Depende de la Presidencia, que define la política estatal de todo cuanto tiene relación con la gestión de los recursos humanos públicos. Tiene como principal objetivo vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de la Función Pública 1626/2000 y lograr la profesionalización del funcionariado público en base a los principios de la carrera administrativa pública o carrera del servicio Civil para brindar servicios públicos de calidad.

Integración. Es conducida por un secretario designado por el Presidente de la República de una terna de candidatos, a cuyo efecto la Junta Consultiva convoca a concurso público. El Secretario dura cinco años en su cargo.

Cometidos y funciones. Son los siguientes:

Prevención

- Formular la política de recursos humanos del sector público, tomando en consideración los requerimientos de un mejor servicio, así como de una gestión eficiente y transparente.

- Asesora a la Administración Central, entes descentralizados, gobiernos departamentales y municipales, acerca de la política sobre recursos humanos.
- Supervisar la organización y funcionamiento de los organismos o entidades del Estado, encargadas de los recursos humanos de la función pública.
- Verificar que no sean funcionarios públicos los solicitantes de subsidios otorgados por el Estado a varios sectores productivos.
- Verificación del cumplimiento de la ley n.º 2479/04 que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en las instituciones públicas.
- Recibir reclamos de la ciudadanía por motivos varios, entre ellos mal desempeño y maltrato por funcionarios públicos.
- Informar y orientar en cuestiones de índole jurídico-administrativa sobre procedimientos y gestión en la Administración Pública.
- Difundir y sensibilizar a la sociedad sobre la importancia de la carrera administrativa pública (o carrera del servicio civil) como elemento principal de modernización del Estado.

Vinculación interinstitucional

- Capacitación en valores e intermediación para la formación técnica y universitaria de los funcionarios públicos, a través de convenios con universidades.
- Dictamen técnico presupuestario sobre modificaciones del Anexo del Personal propuesto por organismos y entidades del Estado.
- Análisis sobre pertinencia de las transferencias de líneas de cargos permanentes entre instituciones públicas.
- Provisión de Informes referentes a datos sobre funcionarios, solicitados por el Ministerio Público y el Poder Judicial.

4.4.3. Contraloría General de la República

Ubicación institucional. Es el organismo de control de las actividades económicas y financieras del Estado, de los departamentos y de las municipalidades, en la forma determinada por la Constitución Nacional y por su ley orgánica n.º 276/94. Tiene autonomía funcional y administrativa.

Integración. Es ejercida por un contralor y un subcontralor designados por la Cámara de Diputados por mayoría absoluta de ternas de candidatos propuestos por la Cámara de Senadores, con idéntica mayoría. Duran cinco años en sus funciones y pueden ser reelectos por dos períodos.

Cometidos y funciones. Se detallan:

Prevención y control

- Control, vigilancia y fiscalización de los bienes públicos y del patrimonio del Estado, de las entidades regionales o departamentales, de las municipalidades, del Banco Central y de los demás bancos del Estado o mixtos, de las entidades autónomas, autárquicas o descentralizadas, así como de las empresas del Estado o mixtas.
- Control de la ejecución y la liquidación del Presupuesto General de la Nación.
- Fiscalización de las cuentas nacionales de las empresas o entidades multinacionales de cuyo capital participe el Estado en forma directa o indirecta, en los términos de sus respectivos tratados o cartas orgánicas.
- Recepción de las declaraciones juradas de bienes de los funcionarios públicos, así como su registro, y la producción de dictámenes sobre la correspondencia entre tales declaraciones prestadas al asumir los respectivos cargos y las que el funcionario público formule al cesar en el cargo.
- Denuncia a la Justicia ordinaria y al Poder Ejecutivo de todo delito del que tenga conocimiento en razón de sus funciones específicas, siendo solidariamente responsable, por omisión o desviaciones, con los organismos sometidos a su control, cuando éstos actuasen con deficiencia o negligencia.

4.5 Venezuela

4.5.1 Contraloría General de la República (CGR)

Ubicación institucional. Es un órgano del Poder Ciudadano que se constituye como un ente rector del Sistema Nacional de Control Fiscal. No está sujeta a ningún otro órgano público y goza de autonomía funcional, administrativa y organizativa.

Integración. Actúa bajo la dirección y responsabilidad del Contralor General de la República, designado por la Asamblea Nacional Constituyente, por un

período de siete años. El contralor está secundado por un subcontralor y una serie de direcciones generales y sectoriales, unidades de apoyo, servicios técnicos y administrativos.

A nivel municipal, la CGR trabaja por medio de los Consejos Locales de Planificación Pública como una herramienta de participación ciudadana para facilitar a la población los mecanismos de control sobre gestiones municipales.

Cometidos y funciones. Son los siguientes:

Prevención y control

- Ordenar, dirigir, sistematizar y evaluar las denuncias ciudadanas.
- Establecer estrategias de promoción de la participación ciudadana para coadyuvar a la vigilancia de la gestión fiscal.
- Recibir, admitir, estudiar, verificar, ordenar y archivar las declaraciones juradas de patrimonio presentadas. Cuando la CGR determine la responsabilidad administrativa de un funcionario público, de conformidad con la ley de Declaraciones Juradas de Patrimonio, remitirá al Ministerio Público el resultado de sus actuaciones para que éste ejerza las acciones correspondientes.
- Ordenar a cualquier organismo o entidad del sector público o privado el suministro de información específica dirigida a verificar el contenido de las declaraciones.
- Orientar a los ciudadanos que acudan a la CGR para presentar denuncias (a través de la Oficina de Atención al Ciudadano).
- Inspeccionar y fiscalizar los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sometidos a su control.
- Controlar, vigilar y fiscalizar los ingresos, bienes públicos y bienes nacionales.
- Ejercer el control de gestión y evaluar el cumplimiento y resultados de las políticas públicas de los órganos y entidades del sector público sujetas a su control, relacionadas con sus ingresos, gastos y bienes.

Investigación

- Disponer el inicio de investigaciones sobre irregularidades contra el patrimonio público.

- Instar al Fiscal General de la República a que ejerza las acciones judiciales a que hubiere lugar con motivo de las infracciones y delitos cometidos contra el patrimonio público.
- El Contralor General de la República puede imponer multa, la suspensión sin goce de sueldo, destitución o inhabilitación a quienes incumplan con la Ley de Declaraciones Juradas Patrimoniales.

Vinculación interinstitucional. El Sistema Nacional de Control Fiscal está compuesto por: la CGR, la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional, las contralorías estatales, de los distritos y distritos metropolitanos; las unidades de auditoría interna de los entes públicos; la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna; las máximas autoridades y los niveles directivos y gerenciales de los entes públicos. Su principal objetivo es promover la unidad de dirección de los sistemas y procedimientos de control que coadyuven al logro de los objetivos generales de los distintos entes y organismos sujetos al Sistema.

4.5.2 Defensoría del Pueblo

Ubicación institucional. Es un órgano integrante del poder ciudadano, que forma parte del Poder Público Nacional; goza de autonomía funcional, financiera y administrativa.

Cometidos y funciones. La Ley orgánica de la Defensoría del Pueblo n.º 37995 de 05 de agosto de 2004, en su artículo 15, establece sus competencias:

- Iniciar y proseguir de oficio o a petición del interesado o la interesada, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de asuntos de su competencia.
- Interponer, adherir o intervenir en las acciones de inconstitucionalidad, interpretación, amparo, hábeas corpus, hábeas data, medidas cautelares y demás acciones o recursos judiciales, y cuando lo estime justificado y procedente, las acciones subsidiarias de resarcimiento, para la indemnización y reparación por daños y perjuicios, así como para hacer efectiva las indemnizaciones por daño material a las víctimas por violación de derechos humanos.
- Promover, defender y vigilar los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos, además de los intereses legítimos de los ciudadanos.
- Denunciar ante las autoridades correspondientes al funcionario o particular que incumpliere con su deber de colaboración preferente y urgente, en el

suministro de información o documentación requerida en ejercicio de las competencias.

- Velar por el correcto funcionamiento de los servicios públicos, amparar y proteger los derechos e intereses legítimos, colectivos o difusos de las personas, contra las arbitrariedades, desviaciones de poder y errores cometidos en la prestación de estos, mediante la interposición — cuando fuere procedente— de acciones necesarias para exigir al Estado el resarcimiento a las personas de los daños y perjuicios que les sean ocasionados con motivo del funcionamiento de los servicios públicos.
- Instar al Fiscal General de la República para que intente las acciones o recursos a que hubiere lugar contra los funcionarios públicos o funcionarias públicas, responsables de la violación o menoscabo de los derechos humanos.
- Impulsar la participación ciudadana para vigilar los derechos y garantías constitucionales y demás objetivos de la Defensoría del Pueblo.

Vinculación interinstitucional. Formula ante los órganos correspondientes las recomendaciones y observaciones necesarias para la eficaz protección de los derechos humanos, en virtud de lo cual desarrolla mecanismos de comunicación permanente con órganos públicos o privados, nacionales e internacionales, de protección y defensa de los derechos humanos.

4.6 Uruguay²⁷

4.6.1 Junta de Transparencia y Ética Pública

Ubicación institucional. Fue creada por la ley n.º 17060 de 23 de diciembre de 1998. De acuerdo al art. 8 de dicha ley y al art. 4 del decreto reglamentario 354/999 de 12 de noviembre de 1999, es un órgano del Estado, con independencia técnica en el ejercicio de sus funciones, que actúa en el ámbito del Poder Ejecutivo, vinculándose a este por medio del Ministerio de Educación y Cultura.

Integración. Está integrada por tres miembros: presidente, vicepresidente y vocal. Los miembros de la Junta son nombrados y destituidos a propuesta del Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros, con venia del Senado de la República por tres quintos de los miembros (19 integrantes). Duran cinco años en sus funciones y no pueden ser reelectos. El presidente del cuerpo es designado por la Junta, quien representa al organismo. El cargo de integrante de la Junta es un

27 Soares de Lima, Carlos (2012). «La Junta de transparencia y ética pública». En: *Ética y Función Pública*, Serie Manuales de Capacitación, n.º 1, JUTEP, IMPO, Montevideo.

cargo de dedicación completa, el titular no pueden tener, salvo la docencia, ninguna otra actividad remunerada.

Cometidos y funciones. A continuación se detallan:

Prevención y control

- Asesorar a la Justicia Penal y al Ministerio Público en los delitos contra la Administración y la economía y hacienda pública.
- Asesorar a los organismos públicos en la aplicación de las Normas de Conducta en la Función Pública establecidas por el decreto n.º 30/003 de 23 de enero de 2003.
- Gestión y contralor del Registro de Declaraciones Juradas de Bienes e Ingresos impuesto por los arts. 10 y 11 de la ley n.º 17060.
- Control de la publicidad que deben realizar los entes públicos sobre los actos de adjudicación de licitaciones y contrataciones directas en régimen de excepción, según lo dispuesto por el decreto n.º 393/004 de 03 de noviembre de 2004.
- Atención a los compromisos internacionales asumidos por el país en las convenciones y convenios vinculados a la materia.
- Promoción de normativas, programas y actividades de capacitación y difusión que fortalezcan la transparencia en la gestión pública.
- Asesorar a la Asamblea General y a las Juntas Departamentales cuando las presidencias de los respectivos organismos lo soliciten respecto de las observaciones sobre gastos reiterados declarados de urgente consideración por el Tribunal de Cuentas, mediante la emisión de un dictamen técnico que será remitido a dichos organismos y al Poder Judicial; actuando para ello con las más amplias facultades de auditoría e investigación, como auxiliar pericial del órgano legislativo, con autonomía técnica (artículos 50 y 51 de la ley n.º 18.834).
- Proponer modificaciones de las normas jurídicas que rigen la ética pública.
- Entrega de una Memoria Anual a los tres Poderes del Estado.
- Realizar el contralor de la publicidad oficial de las licitaciones y contrataciones estatales.

5. EXPERIENCIAS EXTRA REGIONALES

5.1 Unión Europea (UE)

El 3 de febrero de 2014 fue presentado en la ciudad de Bruselas (Bélgica), el Informe sobre la lucha contra la corrupción que explica la situación en los diferentes Estados que integran la Unión Europea.²⁸

Según la Comisaria de Asuntos de Interior de la Unión Europea, Cecilia Malmstrom:

La corrupción mina la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas y en el Estado de Derecho, daña la economía europea y priva a los Estados de unos ingresos fiscales muy necesarios. Los Estados miembros han hecho mucho estos últimos años para combatir la corrupción, pero el Informe de hoy muestra que no es suficiente.²⁹

A ese respecto, el Informe sugiere cuáles son las tendencias en la lucha anticorrupción en la Unión Europea:

a. Mecanismos de control

Uso de medidas preventivas (por ejemplo, normas éticas, medidas de sensibilización, fácil acceso a la información de interés público). Existen grandes diferencias entre los Estados miembros en la prevención de la corrupción. En algunos, una prevención eficaz ha contribuido a una sólida reputación de ausencia de corrupción; otros han aplicado políticas de prevención de forma desigual y con resultados limitados.

Mecanismos de control externo e interno. En muchos Estados miembros, los controles internos de los procedimientos de los entes públicos (sobre todo a nivel local) son débiles y carecen de coordinación.

Conflictos de intereses. Las normas sobre los conflictos de intereses varían en la UE y los mecanismos de control de las declaraciones de conflicto de intereses son a menudo insuficientes. Raramente se sancionan, y con poco rigor, las vulneraciones de las normas.

28 Ver: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index_en.htm>

29 Ver: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-86_es.htm>

b. Acción penal y castigo

El Derecho penal que tipifica la corrupción como delito está extensamente implantado y cumple las normas del Consejo de Europa, las Naciones Unidas y la legislación de la UE. No obstante, la decisión marco 2003/568/JAI de la UE ha sido transpuesta por los Estados miembros al derecho nacional de manera desigual. La eficacia de la coerción y la acción penal en la investigación de la corrupción varía considerablemente entre los países de la UE. Pueden verse resultados sobresalientes en algunos Estados miembros, mientras que en otros, la acción penal es escasa o las investigaciones son muy largas.

Faltan estadísticas generales sobre los delitos de corrupción en la mayoría de los Estados miembros, lo que dificulta la comparación y evaluación. Las normas procesales, incluidas las normas sobre el levantamiento de la inmunidad de los políticos, obstruyen la investigación de los casos de corrupción en algunos Estados miembros.

c. Dimensión política

Responsabilidad política. La integridad en la política sigue siendo una asignatura para muchos Estados miembros. Escasean o son de corto alcance, por ejemplo, los códigos de conducta de los partidos políticos o asambleas elegidas a nivel central o local.

Financiación de los partidos políticos. Aunque muchos Estados miembros han adoptado medidas más rigurosas sobre la financiación de los partidos políticos, sigue habiendo considerables deficiencias. Raramente se imponen en la UE sanciones disuasorias de la financiación ilegal de los partidos.

d. Zonas de riesgo

En los Estados miembros, los riesgos de corrupción son por lo general mayores a nivel regional y local, donde los controles y equilibrios y las auditorías suelen ser menos estrictos que a nivel central. El desarrollo urbano, la construcción y la sanidad son sectores vulnerables a la corrupción en numerosos Estados miembros. Existen algunas deficiencias en la supervisión de las empresas estatales, que acrecientan la vulnerabilidad a la corrupción.

d.1 Contratación pública: un sector vulnerable a la corrupción

El Informe incluye un capítulo especial sobre la contratación pública. Se trata de un sector muy importante para la economía de la UE, en el que los organismos públicos gastan cada año aproximadamente la quinta parte del PIB de la UE en la adquisición de bienes, obras y servicios. Es también un sector propenso a la

corrupción. El Informe reclama normas de integridad más rigurosas en el ámbito de la contratación pública y sugiere mejoras de los mecanismos de control en algunos Estados miembros.

6. A MODO DE CONCLUSIONES FINALES

La denuncia de la corrupción como problema público se resume en un reclamo de remoralización de la actividad política y de la función pública. Así, según los casos, se produce una doble interpelación; por un lado, a la ciudadanía para defenderse de la política y, por otro lado, a la política para autodepurarse y reconciliarse con la ciudadanía.³⁰

Sebastián Pereyra

A modo de reflexiones finales y por lo que se señaló en el artículo, podemos sostener que el debate actual sobre el tema de corrupción, y como se aborda en este trabajo, es originario de la década de los noventa. Y que se debe gracias a la incansable labor de algunos medios de comunicación y del periodismo por denunciar actos de corrupción; pero heredado además de otro debate que se extendió durante siglos y que ha puesto el acento en la relación entre ética y política.

En efecto, ya Maquiavelo establecía la necesidad de diferenciar entre la *moral* y la *política*, como dos órdenes distintos, por lo cual al Príncipe le correspondía fijar los imperativos de la política, independientemente de si se ajustaban o no a los preceptos morales y por cuyo incumplimiento no respondía.³¹ Casi 400 años después Max Weber sostenía:

Ninguna ética del mundo puede eludir el hecho de que para conseguir fines buenos hay que contar en muchos casos con medios moralmente dudosos, o al menos peligrosos, y con la posibilidad e incluso la probabilidad de consecuencias laterales moralmente malas. Ninguna ética del mundo puede resolver tampoco cuándo y en qué medida quedan santificadas por el fin moralmente bueno los medios y las consecuencias laterales moralmente peligrosos.³²

30 Pereyra, Sebastián (2013). *Política y Transparencia. La corrupción como problema público*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, pág. 293.

31 *En las acciones de los hombres, y más principalmente en las de los príncipes, contra los cuales no hay tribunal a que recurrir, se considera solo su fin*. Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. FCU. Serie Antología, 62, Servicio de Documentación Historia de las Ideas, pág. 95.

32 Weber, Max (1998). *El político y el científico*. Madrid: Ed. Alianza.

En los años noventa ya intentando superar ese enfoque clásico y por oposición (ética-política, medios-fin, honestidad-corrupción) la preocupación por la buena administración de los recursos públicos, el buen funcionamiento del Estado y el buen gobierno, se encaró desde las directrices de muchos organismos internacionales cuya producción de estándares —en lo que tiene que ver con las políticas de transparencia, ética, y rendición de cuenta— es sugerida dentro de la tendencia creciente además, de formación de bloques económicos, que bien podría explicarse como la exteriorización por la preocupación, ante el incipiente y peligroso roce entre el crecimiento económico y la corrupción.

De esa manera podríamos decir que comienza a revitalizarse el debate con el incremento de la cooperación internacional que viene de mencionarse, así como también por la inclusión del tema lucha contra la corrupción en los organismos internacionales de crédito (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional) y desde allí se comienzan a explotar tres grandes líneas de acción:³³

1. *Fortalecimiento y construcción institucional*: Se crean agencias anticorrupción, Ombudsman, Poder judicial y *accountability*, códigos de conducta, comités de integridad nacional, planes de acción, fortalecimiento de gobiernos locales.
2. *Prevención*: Declaraciones juradas de bienes e ingresos de funcionarios públicos, creación de organismos internacionales de monitoreo, etc.
3. *Toma de conciencia*: Acceso a la información pública, planes de acción anticorrupción, fortalecimiento de la sociedad civil, capacitación de la prensa y periodismo de investigación, etc.

En el mismo sentido el combate a la corrupción opera esencialmente por medio de tres estrategias distintas pero que se complementan: a) de promoción (tiene por finalidad estimular cambios culturales, formar ciudadanos y valorizar la ética y la moral); b) de prevención (corresponde al conjunto de acciones que buscan impedir la consumación de actos ímprobos); c) de represión (busca penalizar a los infractores y recuperar el perjuicio causado al erario público).³⁴

Aumenta cada día más la preocupación por la moralidad de nuestros funcionarios públicos (con funciones de gobierno o no) y el uso que hacen del poder y los recursos públicos que les confiamos. En ese orden se focalizan los controles a

33 Baragali, Néstor (2005). «Políticas públicas de transparencia». En: Revista Derecho Comparado de la Información, vol. 1, n.º 5, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México: UNAM, págs. 21-42.

34 Rodríguez Da Cunha Lima, Augusto. «El hacer frente a la corrupción a partir del fortalecimiento de la defensoría pública municipal, de los órganos de control y de la actuación preventiva de la acusación», artículo ganador del Concurso de Artículos científicos del Foro Goiano de Combate a la Corrupción. Disponible en <dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4062598.pdf>.

la función pública recurriendo a la actividad parlamentaria, misma actividad parlamentaria que implementa las tres líneas de acción que venimos de mencionar, sancionando leyes que crean tanto derechos, obligaciones, organismos, controles, etc., y que en no pocas oportunidades generan una hiperinflación legislativa que no conduce a ningún destino, sino a confundir aún más, a aquellos encargados de la transparencia en la gestión pública. Como bien expresa Alegre:³⁵

En el terreno de la ética pública, la anomia no se refleja solamente en la desobediencia a las reglas, sino en la proliferación de regulaciones que hace dificultoso incluso el seguimiento honesto de la ley

A ese respecto, la ciencia del derecho viene siendo la herramienta más importante a la hora de estabilizar una sociedad que acarrea, o en la que florece un problema público como lo es la corrupción. El derecho como ciencia nos permite la creación de categorías jurídicas donde introducimos los contenidos que queremos darle a nuestras relaciones sociales y a partir de allí asumimos lo deseado y rechazamos lo indeseado.

En las democracias constitucionales de este siglo XXI, que no han podido permanecer inmunes al problema público de la corrupción, parecería ser cada vez más necesario el fortalecimiento de aquellos valores, axiomas, principios generales que contienen las constituciones políticas, y que refieren a los ideales de justicia y legalidad del propio sistema político. Se entiende que esto permitiría la superación del binomio corrupción-represión (más dependiente de un derecho penal represivo) y posibilitaría el binomio corrupción-prevención al que hicimos referencia antes, desde que el desarrollo y revitalización de los axiomas jurídico-éticos contenidos en las cartas magnas, posibilitaran la adecuación y juzgamiento de las conductas propias y las de nuestros gobernantes y desde esos mismos valores humanos que nos acompañan y hemos ido desarrollando con la misma civilización.³⁶

Si sostenemos que la corrupción como problema público nos confronta a nosotros mismos como sociedad con la ineficacia e inutilidad de los mecanismos de control que hemos creado, el reforzamiento y optimización de esos mismos mecanismos de control que se han comentado en este documento, resulta una tarea ineludible. En esa tarea creemos positiva la educación en esos valores que nos hemos

35 Alegre, M. *Informe final. Regulación de pautas de comportamiento ético y conflicto de intereses en la Argentina, Buenos Aires*, Mimeo, citado por Sebastián Pereyra. Ob. cit. pág. 259.

36 Revitalización, reinterpretación, desarrollo, como manifestación de la ductilidad del derecho para la composición de los conflictos. Las normas jurídicas ya no pueden ser ni expresión de intereses de parte ni la formulación de concepciones universales e inmutables que alguien pueda imponer y los demás deban acatar. Los principios de libertad y justicia entran en contacto con los casos reales de la vida y deben guiar la aplicación que de la ley hacen los jueces, cuya función es completamente distinta de la de actuar como simples portavoces de la ley. Ver: Zagrevelsky, Gustavo (2009). *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Madrid: Editorial Trotta.

dado en la democracia constitucional, que es, además, *el mejor modelo político para hacer frente a la corrupción*.³⁷

Asimismo, en la actualidad también se ensayan nuevos modelos de combate a la corrupción y que intentan alejarse del enfoque antinómico propuesto históricamente (prevención-represión) y que se entienden como salud moral del conjunto de la comunidad y que intenta situar el debate en virtud de los usos políticos de la corrupción, esto es reconstruir cómo y por qué aparece, abordándola desde el análisis de las transacciones, intercambios e interacciones humanas, fomentando la confianza entre los seres humanos. Así lo expresa Scheppele:³⁸

[...] la corrupción tiene que ver con violaciones del deber que las personas realmente sienten como deberes de amistad, lealtad o integridad en relación con redes que tenían mucha importancia [...] entonces la corrupción puede producirse cuando las personas no priorizan a sus amigos o familiares antes que a otras personas.

Lo anterior está íntimamente relacionado a lo mencionado en el primer párrafo del título 2 de este documento, respecto a la conciencia colectiva o preocupación social compartida en lo que tiene que ver con el cambio o pérdida de los valores tradicionales de cooperación humana.

Para la elaboración de este documento he asumido como premisa la posibilidad de detectar una laguna evidente en la lucha contra la corrupción que llevan a cabo los organismos creados a ese fin —que esta altura puede corroborarse que su análisis descriptivo no ha sido más que la excusa para discurrir sobre la corrupción y sus múltiples y negativas facetas. Laguna representada por el hecho de que el combate a la corrupción en muchos Estados se viene realizando de una manera parcial.

En efecto, en este mismo documento se ha dicho sobre la existencia de múltiples organismos, leyes, sistemas, auditores, procesos judiciales, pero poco se ha comentado sobre la existencia concreta de programas de capacitación, programas educativos, que pretendan la internalización en los individuos, de valores,

37 Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo. «La lucha contra la corrupción desde el estado constitucional de derecho: la legislación sobre financiación de partidos políticos en España». En: Cuadernos Manuel Giménez Abad, n.º 7, junio 2014, pág. 229, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, España.

38 Pereyra, Sebastián. Ob. cit. Página 280. En el mismo sentido puede verse <<http://www.oei.es/valores2/morales.htm>>. Las propuestas alternativas de lucha contra la corrupción se constituyen como un buen elemento a tener en cuenta a la hora de considerar a la corrupción solo como un problema en la conducta de los funcionarios públicos. Ello llevaría además a la fijación de una especie de *ojo de gran hermano* que todo lo ve y todo lo sabe de nuestros funcionarios, lo que tampoco parecería ser muy acertado, aún cuando comienza a debatirse en la teoría del derecho y a la luz de los adelantos tecnológicos, la dimensión real del derecho a la privacidad.

principios éticos y convicciones que se transformen en el puntapié inicial de todas sus acciones, y lo que en sí mismo constituye también una propuesta según se expresa. Es claro que los programas educativos para combatir la corrupción y fomentar el comportamiento ético si existen en las agencias analizadas, pero también es cierto que a la luz de las estadísticas parecerían no ser suficientes.

Los seres humanos necesitamos de una guía interna que nos permita regular nuestras decisiones. Así, la educación es formación ética, y más allá del nivel educativo que tengamos o la jerarquía que se ocupe dentro de una organización, la escala de valores que tengamos fluirá en todas las áreas de nuestra vida y no solo en la profesional. Estas áreas de nuestra vida están interconectadas. Resultaría incongruente considerar que uno puede tener un desempeño aceptable en el trabajo, si la vida personal está dañada o viceversa. Los seres humanos somos seres integrales por lo que si deseamos optimizar el rendimiento de las personas y vincularlas de manera efectiva y honesta con la organización a la que pertenecen, es absolutamente necesario contemplar todas las áreas de la vida de la persona que en definitiva son las que determinarán la honestidad de su comportamiento y sus decisiones.

A este respecto, la Junta de Transparencia y Ética Pública de nuestro país viene capacitando a los funcionarios públicos uruguayos³⁹, no solo en normativa sino también en principios éticos, bajo la convicción de que el problema de la corrupción solo puede ser enfrentado desde la ética. La misión, visión, y los valores de cada organización, asimilados por su personal, son una herramienta vital en el combate a la corrupción. En estos cursos se fomenta la reflexión, que además se sugiere como un ejercicio desde el exterior hacia el interior de todos los seres humanos, y se intentan suavizar —o con modestia aclarar— esa hiperinflación legislativa existente en el tema anticorrupción, que muchas veces no es del todo comprendida por los servidores públicos.

Ningún gobierno podrá operar las funciones del Estado de manera óptima si antes no educa en la honradez a los miembros que lo integran. Incorporar el tema ético en la agenda del Estado busca *recordar* (por si alguien lo había olvidado), *enseñar* (por si alguien no lo sabía) y *reafirmar* (por si no se comprendió bien).⁴⁰ Cualquier Estado estará legitimado en la medida en que incorpore a sus funciones la ética pública, es decir, que la institucionalice.⁴¹

En definitiva, para que las agencias de lucha contra la corrupción, de las que hemos dado cuenta en este trabajo logren realizar su cometido, deberá dotárseles de: a) potestad para controlar y evaluar la gestión de todos los organismos del

39 Téngase presente que la Evaluación del Programa de capacitación de la JUTEP y sus posibles efectos sobre el desempeño de los funcionarios públicos es tratado por la Dra. María José Oviedo Peláez.

40 Bautista, Oscar Diego (2012). «El problema de la corrupción en América Latina y la incorporación de la ética para su solución». En: *Revista Espacios Públicos*, n.º 35, México: UNAM, pág. 57.

41 Ídem ant., pág. 60.

Estado; b) recibir y renovar el sistema de declaraciones juradas de bienes e ingresos de todos los funcionarios públicos y; c) participación en la creación de figuras delictivas que tengan que ver con la corrupción, y también en la formulación y puesta en práctica de programas educativos que fomenten valores éticos y de transparencia que tanto necesitan nuestras sociedades contemporáneas.

Por último, creo necesario formular una pequeña reflexión respecto al vínculo que comienza a explorarse desde las líneas jurisprudenciales de los organismos internacionales y que se anunció al comienzo de este documento, como lo es el que une a las prácticas corruptas con la violación a los derechos humanos, y a cuyo estudio planea acometerse este autor y la Junta de Transparencia y Ética Pública, en un futuro cercano.

En efecto, se entiende que las prácticas corruptas por lo general traen como consecuencia la desigualdad y la discriminación en el disfrute de los derechos humanos. La corrupción tiene un impacto negativo sobre el disfrute de los derechos humanos y constituye una amenaza para la democracia, ya que viola sistemáticamente el fundamento de la ciudadanía, al perpetuar una desigualdad fundada en el acceso de unos pocos al poder, al dinero y a conexiones personales.

En 2013, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos advirtió que como la corrupción puede ocurrir de muchas formas y contextos es casi imposible identificar todos los derechos humanos que puede violar. La corrupción constituye un obstáculo para el desarrollo de las sociedades, pero también un grave problema para el fortalecimiento de la legitimidad de la democracia, pues su prevalencia y la percepción de la ciudadanía sobre su incidencia en los asuntos e instituciones públicas, pueden socavar gravemente el apoyo al régimen democrático.⁴²

Desde este aporte no se pretende dar ni profundizar en un cometido que no tienen los organismos de lucha contra la corrupción como los que aquí se mencionan —tal cual es la promoción y protección de los derechos humanos—, pero sí se comparte la idea sobre la necesidad de ir fortaleciendo la comunión que debe existir entre el lenguaje y la práctica cotidiana de ambos tipos de organismos: los de promoción de los derechos humanos y los de lucha contra la corrupción, y el fortalecimiento de su impacto.

Es por esa razón que entendemos prudente si instrumentar a las agencias de lucha contra la corrupción, como escudos donde se refugien los hombres honestos, donde se espante a los corruptos y donde se comprenda la multicausalidad del fenómeno de la corrupción. De allí, la necesidad de colaboración entre las diferentes disciplinas que la estudian, pero con el fortalecimiento de aquellos elementos que

42 Ver: <http://www.uypress.net/uc_55219_1.html>.

enriquecerán la especificidad de los organismos, como dotarlos de autonomía técnica y administrativa, no olvidarse de sus necesidades presupuestales, pero sobre todo, concebirlos ejerciendo naturalmente un control y estudio de la corrupción ex ante (incentivando la reflexión ética en nuestros funcionarios públicos y en la práctica cotidiana), y no solamente ex post, en el entendido de que una vez consumado el acto corrupto ya se ha producido también la vulneración a los derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEGRE, M. *Informe final. Regulación de pautas de comportamiento ético y conflicto de intereses en la Argentina*, Buenos Aires, Mimeo.
- BARAGALI, Néstor (2005). «Políticas públicas de transparencia». En: *Revista Derecho Comparado de la Información*, vol. 1, n.º 5, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México: UNAM, pág. 21-42.
- BAUTISTA, Oscar Diego (2012). «El problema de la corrupción en América Latina y la incorporación de la ética para su solución». En: *Revista Espacios Públicos*, n.º 35, México: UNAM, página 57.
- FUENMAYOR E., Alejandro (2004). *El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*, San José de Costa Rica: UNESCO.
- HAFORD, D., BARAGALI, N. (coord.) (2009). *Organismos de lucha contra la corrupción. Informe sobre agencias estatales de lucha contra la corrupción en el continente americano*, PNUD Argentina, Embajada Británica: Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación.
- LÓPEZ, Ricardo Daniel. «Análisis de las actividades de los organismos nacionales e internacionales para combatir la corrupción». En: *Publicación Contabilidad y Auditoría*. Año 8, núm. 16, 2002, página 73, Argentina: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Contables «Prof. Juan Alberto Arévalo».
- MARTÍNEZ PUON, R. «Las políticas de la OCDE y su impacto en la reforma de la Administración Pública y la lucha contra la corrupción en México». En: *Revista Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, vol. II, n.º 4, 2003-2004, pág. 26-57.
- MAQUIAVELO, Nicolás. *El Príncipe*. Serie Antología, 62, Servicio de Documentación Historia de las Ideas, Montevideo: FCU.

PEREYRA, Sebastián (2013). *Política y Transparencia. La corrupción como problema público*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

RODRIGUEZ DA CUNHA LIMA, Augusto. «El hacer frente a la corrupción a partir del fortalecimiento de la defensoría pública municipal, de los órganos de control y de la actuación preventiva de la acusación», artículo ganador del Concurso de Artículos científicos del Foro Goiano de Combate a la corrupción.

RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo. «La lucha contra la corrupción desde el estado constitucional de derecho: la legislación sobre financiación de partidos políticos en España». En: Cuadernos Manuel Giménez Abad, n.º 7, 2014, página 229, España: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.

SANTIESTEBAN NARANJO y VELÁZQUEZ ÁVILA: «La concepción dialéctico-materia- lista de las antinomias en la investigación científica». En: *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, 2011. Disponible en: <www.eumed.net/rev/cccss/11/>

SEIJO SUÁREZ, Cristina (2008). «La gestión ética en la administración pública: Base fundamental para la gerencia ética del desarrollo». En: Revista del Centro de Investigación de Ciencias Administrativas y Gerenciales, volumen 5, edición1, Ed. Universidad Rafael Beloso Chacín.

SOARES DE LIMA, Carlos (2012). «La Junta de transparencia y ética pública». En: *Ética y función pública*, Serie Manuales de Capacitación, n.º 1, Montevideo: JUTEP.

WEBER, Max (1998). *El político y el científico*. Madrid: Ed. Alianza.

ZAGREVELSKY, Gustavo (2009). *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Madrid: Editorial Trotta.

Sitios web consultados

<http://www.uypress.net/uc_55219_1.html>

<<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>

<<http://www.transparency.org/>>

<http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index_en.htm>

<http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-86_es.htm>

<<http://dialnet.unirioja.es/>>

<<http://www.oei.es/valores2/morales.htm>>

<<http://www.anticorrupcion.gov.ar/>>



<<http://www.transparencia.gob.bo/>>
<<http://www.contraloria.gob.bo/portal/>>
<<http://etica.planalto.gov.br/>>
<<http://www.sfp.gov.py/>>
<<http://www.contraloria.gov.py/>>
<<http://ww.cgr.gob.ve>>
<<http://www.defensoria.gob.ve/dp/>>
<<http://www.jutep.gub.uy/>>