



Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado

INFORME ANUAL 2003

I. Introducción.

Conforme con el literal E) numeral 5) del artículo 4° de la ley 17.060 de 23 de diciembre de 1998 y con el artículo 13 del decreto reglamentario 354/999 de 12 de noviembre de 1999, la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado (en adelante Junta Asesora) debe presentar a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial un informe anual de las actividades desempeñadas durante cada ejercicio anual. En cumplimiento de dicha obligación legal se produce el presente informe que corresponde al año civil 2003.

II. ASESORAMIENTO A LA JUSTICIA PENAL.

En aplicación de lo dispuesto por el artículo 4° de la ley 17.060, a solicitud de la Justicia Penal, la Junta Asesora expidió dictamen en los casos siguientes solicitados por:

- 1) Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Penal de 18° Turno, sobre denuncias formuladas por un Ente Autónomo relacionadas con preferencias en procesos licitatorios.
- 2) Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Penal de 9° Turno, sobre denuncias formuladas con motivo de financiamiento a empresas periodísticas y discriminación en el otorgamiento de publicidad oficial en un Servicio Descentralizado.
- 3) Juzgado Letrado de Primera Instancia de Cerro Largo de 1er. Turno, respecto de la determinación del régimen normativo vigente para la concesión de créditos por un Banco del Estado y la regularidad de determinadas operaciones.



Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado

- 4) Juzgado Letrado de Primera Instancia de Rocha de 2° Turno, respecto de denuncias de irregularidades en un proceso licitatorio del Gobierno Departamental.

III. APERTURA DE DECLARACIONES JURADAS.

La Junta ha procedido durante este año a la apertura de doce declaraciones juradas: dos por disposición de la Justicia Penal y diez a solicitud de los interesados.

IV. RECEPCIÓN DE DECLARACIONES JURADAS.

Durante el año 2003, la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado continuó recibiendo declaraciones juradas de bienes e ingresos de los funcionarios incluidos en los artículos 10 y 11 de la ley 17.060 de 23 de diciembre de 1998.

Al 15 de diciembre de 2003, el total de funcionarios y ex funcionarios incluidos en las nóminas enviadas por los organismos, comprendidos en la disposición legal, actualmente asciende a 12.301, de los cuales 9.411 son funcionarios en actividad y 2.890 son ex funcionarios.

Las declaraciones juradas actualmente en custodia son 23.272, con un incremento de más de 4.000 declaraciones juradas durante 2003 (aproximadamente un 21%) respecto del cierre del año anterior.

De acuerdo con lo establecido por el artículo 16 de la ley 17.060 y 36 del decreto 354/999 de 12 de noviembre de 1999, la Junta Asesora procedió a publicar, el 30 de octubre de 2003, en el Diario Oficial y un diario de circulación nacional la nómina de funcionarios y ex funcionarios que omitieron presentar declaración jurada y que con las formalidades legalmente requeridas fueron



Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado

declarados omisos. En dicha nómina se incluyeron 28 funcionarios y 12 ex funcionarios.

Cada una de dichas omisiones fueron oportunamente comunicadas por escrito a los respectivos organismos, solicitando la notificación personal de los funcionarios, indicando que la omisión verificada constituye falta grave, de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 17 de la ley 17.060, y que, en consecuencia, se procediera a la iniciación del procedimiento pertinente para el que sólo son competentes los jefes correspondientes. Para el caso de los ex funcionarios la ley 17.060 no prevé sanciones, sin perjuicio de ello, se ha comunicado la omisión a los organismos.

V. NORMAS DE CONDUCTA.

El 23 de enero de 2003, a iniciativa de la Junta Asesora, el Poder Ejecutivo sancionó el decreto 30/003, que aprueba las “Normas de Conducta en la Función Pública”.

Se trata de una sistematización ordenada de las principales normas constitucionales y legales que regulan la actuación de todos los funcionarios públicos nacionales, departamentales, de empresas del Estado y de las personas públicas no estatales. Asimismo, se incluyen regulaciones objetivas que describen las conductas debidas del buen administrador público en materia de probidad, imparcialidad, implicancias y transparencia, entre otras.

Con estas normas de conducta el Estado uruguayo honra el compromiso asumido en la Convención Interamericana contra la Corrupción de Caracas 1996, ratificada por ley 17.008 de 25 de setiembre de 1998, de contar con normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas.

DIFUSIÓN. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 45° del decreto 30/003 el Poder Ejecutivo cometió a la Junta Asesora la difusión del decreto



Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado

conjuntamente con las disposiciones penales contenidas en la ley 17.060 y las demás que tipifican delitos cuyo sujeto activo sea un funcionario público, así como las disposiciones legales y reglamentarias referidas a las declaraciones juradas de bienes e ingresos.

Al respecto, se dispuso la impresión de 20.000 ejemplares del decreto con los anexos normativos requeridos. De ellos, 15.400 ejemplares ya se han distribuido entre los funcionarios comprendidos en la obligación de presentar declaración jurada de bienes e ingresos y a otros funcionarios correspondientes a 56 organismos. Asimismo, se han entregado copias de la publicación a los integrantes del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción; varios de ellos desatacaron su interés por el contenido de la misma.

El 20 de agosto pasado, se realizó en el Salón de Actos del Edificio Libertad la Jornada de Difusión de las Normas de Conducta en la Función Pública. Dicha Jornada, contó con la presentación del Prosecretario de la Presidencia de la República doctor Leonardo Costa y la participación en carácter de expositores de los profesores Juan Pablo Cajarville, Carlos Delpiazzo y Daniel Buquet. Se registraron como asistentes 253 funcionarios pertenecientes a diversos organismos públicos.

También en cumplimiento de este cometido de difusión, los integrantes de la Junta Asesora han realizado varias presentaciones relacionadas con la aprobación del decreto y su aplicación práctica.

CONSULTAS ADMINISTRATIVAS. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 44° del decreto 30/003 la Junta Asesora se ha expedido en seis oportunidades. Ante consultas en materia de implicancias de: Ministerio de Economía y Finanzas (Dirección General Impositiva), Ministerio de Industria Energía y Minería (Dinamige), Ministerio de Educación y Cultura (Dinapyme), Intendencia Municipal de Canelones y Administración Nacional de



Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado

Telecomunicaciones; y, en materia de consulta sobre parentesco de: Comisión Honoraria Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre.

VI. COMPRAS DEL ESTADO

Al respecto se elaboró con el Comité para la Reforma del Estado (CEPRE) un anteproyecto de ley que culminó siendo el artículo 163 de la ley 17.556 de 18 de setiembre de 2002, por el cual se establece la obligación que los organismos comprendidos en el artículo 451 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987 (artículo 2º del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera), deberán dar a publicidad el acto de adjudicación de las licitaciones públicas y abreviadas, las contrataciones en régimen de excepción las ampliaciones de las mismas y los actos de reiteración del gasto por observación el Tribunal de Cuentas. Dichos organismos tendrán la obligación de enviar al medio electrónico que determine el Poder Ejecutivo, la mencionada información en la forma y condiciones que establezca la reglamentación, sin que ello genere costo adicional alguno para el organismo obligado.

Para la transparencia de las compras públicas el país ha dado un considerable avance ya que además de publicitar los avisos para la selección de ofertas se ha establecido la obligación de publicar el acto administrativo que adjudica cada licitación pública y cada licitación abreviada también el publicitar las licitaciones directas, y, particularmente, los actos de ampliaciones de las licitaciones públicas que hasta el presente habían venido siendo conocidas solamente por el adjudicatario sin que pudiera controlarse por los interesados el mantenimiento de las condiciones legales establecidas. También existe la obligación de publicar las reiteraciones de gastos luego de que el Tribunal de Cuentas formulara observaciones; si bien el Tribunal publica en su sitio web las observaciones esta norma permite analizar públicamente por parte de los interesados las motivaciones por las que se reiteran los gastos.



Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado

VII. ANTEPROYECTO DE LEY SOBRE FINANCIACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS.

La Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado ha encarado la formulación de un anteproyecto de ley sobre financiación de los partidos políticos, en cumplimiento del compromiso asumido en oportunidad de sus informes anuales, recogido por la Presidencia de la República en su Mensaje a la Asamblea General correspondiente al tercer período de la XLV Legislatura.

Este tema ha adquirido notoriedad en los últimos años por estimarse que su regulación representa un paso significativo en el combate a fenómenos de corrupción y tráfico de influencias; recoge un clamor de transparencia, publicidad y rendición de cuentas de las actividades de los partidos políticos, generalizado en la sociedad civil.

La Junta Asesora es consciente de que esta materia debería formar parte de una ley general sobre partidos políticos, que regulara su estructura, la naturaleza de la forma federativa que algunos presentan, la relación con sus fracciones con derecho a uso de sublema y con las agrupaciones que postulan listas, la personalidad jurídica o su carácter de órganos de estas fracciones y agrupaciones, sus obligaciones y responsabilidades, las relaciones con los candidatos y con los grupos de apoyo de sus candidaturas, el acceso equitativo a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos, etc. Estas cuestiones trascendentes inciden sin duda en la financiación de los partidos políticos, así como en sus obligaciones y responsabilidades. Sin embargo, ello excede de la tarea que se ha impuesto esta Junta Asesora, que se restringe a la de la necesaria transparencia y cristalinidad de las finanzas de los partidos y del patrimonio e ingresos de sus candidatos.

El numeral 11 del artículo 77 de la Constitución establece la obligación del Estado de asegurar a los partidos políticos la más amplia libertad, salvo en cuanto



Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado

a que sus autoridades sean elegidas a través del ejercicio efectivo de la democracia interna y a que sus Cartas Orgánicas y Programas de Principios tengan la máxima publicidad, en forma tal que el ciudadano pueda conocerlos ampliamente. Dicha más amplia libertad no obsta a que el ejercicio de ese derecho deba ser compatible con el de otros derechos de los ciudadanos así como con la forma republicana de gobierno que consagra el artículo 72 de la Carta Política. En efecto, la transparencia en las finanzas de los partidos políticos es inherente a la forma republicana de gobierno, y por ende, amerita que la ley regule dicha materia.

En dicha dirección, un proyecto de ley sobre partidos políticos (normas sobre su organización y actividad), que cuenta con la aprobación de la Cámara de Representantes el 13 de octubre de 1993 contiene disposiciones en esta materia; en su Sección VII denominada “Del patrimonio y recursos de los partidos políticos”, establece normas prohibitivas, sanciones, disposiciones sobre depósitos bancarios e inventarios; y en la Sección VIII denominada “De los libros y documentos partidarios”, establece la obligación de llevar determinados libros, cuentas detalladas de sus egresos e ingresos y la competencia de la Corte Electoral en la materia. Ambas secciones son recogidas posteriormente en el proyecto general de partidos políticos presentado en el Senado por los Senadores Luis B. Pozzolo y otros con fecha 11 de mayo de 1999.

Referidos a normas concretas sobre financiamiento de los partidos políticos, entre otros, se han presentado los siguientes proyectos de ley: del Diputado Washington Abdala de fecha 1º de noviembre de 1995; de los Diputados Guillermo Álvarez y otros de fecha 15 de mayo de 1996; de los Diputados Luis Alberto Bolla y otros de fecha 11 de marzo de 1999; del Senador José Korzeniak y otros de fecha 11 de mayo de 1999; de los Diputados Gabriel Courtoisie y otros de fecha 14 de abril de 1999 así como del Diputado Felipe Michelini de fecha 23 de abril de 2002. Puede concluirse en que todos los partidos políticos con



Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado

representación parlamentaria tienen disposición política para la regulación de la materia de financiamiento de los partidos políticos.

Las normas propuestas en este anteproyecto establecen un régimen obligatorio de contabilización de los partidos políticos y también otro de estados contables sobre el financiamiento de las campañas políticas que refieren al período electoral. Este régimen requiere de la intervención de contadores públicos y es supervisado por la Corte Electoral, que puede requerir la asistencia del Tribunal de Cuentas.

La referencia a “informes de revisión limitada” se fundamenta en la práctica usual de la profesión de contador, reglamentada por el Pronunciamiento número 5 del Colegio de Contadores, Economistas y Administradores del Uruguay, la que en el caso de la función pública está contemplada en la Ordenanza 77 del Tribunal de Cuentas. Las normas contables aplicables son las establecidas en los decretos 105/991 de 27 de febrero de 1991 y 200/993 de 4 de mayo de 1993 para las sociedades comerciales (artículo 91 de la ley 16.060).

Se ha procurado tener en cuenta la realidad de que partidos políticos tienen fracciones con una individualidad tal que la Corte Electoral les habilita el uso de sublemas, por lo que cabe extender también a ellos las obligaciones de publicidad y transparencia que se exige a los partidos políticos. En tal sentido, se establece la exigencia de estados contables acerca de las campañas y designación de responsables encargados del financiamiento de dichas campañas.

Asimismo, se ha condicionado el otorgamiento de exoneraciones a los donantes a los partidos políticos a que los actos de liberalidad hayan sido registrados en los estados contables respectivos del donante y del donatario; y se ha extendido la exoneración a las donaciones a fracciones con derecho a uso de sublema.

Como complemento de la transparencia de cada campaña electoral se establece que los candidatos que se postulan para determinados cargos electivos



Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado

ejecutivos de la mayor jerarquía estatal y municipal presenten declaración jurada abierta de bienes e ingresos.

Finalmente, se establece la obligación de publicidad en un sitio web de los balances de los partidos políticos, de los informes contables sobre contribuciones a las campañas y sus rendiciones de cuentas así como de las declaraciones de bienes e ingresos de los candidatos.

Con el anteproyecto presentado, la Junta Asesora contribuye al debate de mecanismos que apuntan a la prevención de la corrupción en el marco de la tendencia prevalente en el Continente para los países signatarios de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

El texto del proyecto de ley está publicado en el sitio web de la Junta Asesora (www.jasesora.gub.uy).

VIII. MATERIA INTERNACIONAL.

En esta materia el Poder Ejecutivo ha cometido a la Junta Asesora la participación en diversas misiones oficiales en el exterior, la elaboración de estrategias e instrumentos internacionales en la lucha contra la corrupción y la difusión de la normativa vigente en nuestro país y su aplicación práctica.

En el ámbito de la Organización de Estados Americanos. Por encargo de la Cancillería se proyectó la actualización a la contestación del país al cuestionario del Comité de Expertos instituido por el convenio ejecutivo denominado Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC). Dicho cuestionario refiere al cumplimiento por parte de la República de las obligaciones internacionales asumidas en materia de establecimiento de un manual de conducta para los funcionarios públicos; un sistema de control y seguimiento de los conflictos de intereses en la función pública; el cumplimiento del régimen de declaraciones juradas patrimoniales y de ingresos de los funcionarios públicos; las modalidades de cooperación técnica internacional y los



Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado

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; y, mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción. Esta respuesta ha servido de base para la evaluación realizada a principios de este año 2004, la que figura en el sitio web de la Junta Asesora (www.jasesora.gub.uy).

Asimismo, cabe destacar que el experto titular por Uruguay e integrante de la Junta Asesora fue reelegido como Presidente del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción, habiendo asistido, en tal condición, a las dos reuniones que se desarrollaron durante 2003 correspondientes a la Primera Ronda de análisis del grado de cumplimiento de las obligaciones asumidas en la CICC por los siguientes Estados Parte: República Argentina, República de Colombia, República de Nicaragua y República de Paraguay.

En el ámbito de las Naciones Unidas. Durante el año 2003 se prestó apoyo a la delegación uruguaya ante las Naciones Unidas en la sede de la ciudad de Viena que participó en la redacción de una Convención Internacional contra la Corrupción, la que fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y firmada, en la ciudad de Mérida, México, el 9 de diciembre pasado por más de cien países, entre los que se cuenta el Uruguay. También se dio apoyo a través de la Cancillería a la redacción de la cláusula de reserva incluida en ocasión de la firma de dicho acuerdo internacional cometida al Embajador ante la República de México.

IX. LINEAMIENTOS PARA EL FUTURO

De acuerdo con lo establecido en el artículo 4° numeral 1) de la ley 17.060 de 23 de diciembre de 1998, los miembros de la Junta Asesora en Materia



Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado

Económico Financiera del Estado “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 del total de componentes, entre personas de reconocida experiencia y solvencia profesional y moral”.

Luego de los requisitos y trámites legales, por resolución 991/999 de 28 de octubre de 1999, el Poder Ejecutivo designó miembros de la Junta Asesora, a quienes se dio posesión de los cargos en el día 16 de noviembre de 1999. En consecuencia, el 16 de noviembre de 2004 se cumplen los cinco años del mandato legal, lo que determina el cese en las funciones.

Durante el ejercicio 2004 la Junta Asesora se propone culminar la formulación de anteproyecto de modificaciones de normas legales sobre la materia de su competencia, conforme lo establecido en el literal D del numeral 5 del artículo 4° de la ley 17.060. En dicha oportunidad se habrá de procurar recoger la experiencia alcanzada en el período e incorporar las medidas correspondientes a las recomendaciones del informe final sobre la República emitido el 6 de febrero de 2004 por el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Instrumentación de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

En este último aspecto cabe señalar aquellas recomendaciones 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 17.296) y establecer mecanismos que aseguren que estos procesos de selección del contratantes se ajusten a las normas legales vigentes y garanticen la preservación y el uso adecuado de los recursos públicos, d) adecuar la



Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado

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”, 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 involucrados, 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, cuenten con garantías efectivas frente a amenazas o represalias que puedan ser objeto por cumplir con esa obligación, 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 ex funcionario de presentar declaración jurada de bienes e ingresos al momento de su cese, 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, 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 comunicaciones, 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, ll) 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 pública y m) fomento del proceso de participación de los organismos de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones en la gestión pública.



Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado

En cuanto a los proyectos en curso definidos en las memorias anteriores la Junta Asesora, además de continuarlos procurará prestar atención y colaborar con la disposición de las universidades públicas y privadas con que cuenta el país en la coordinación del esfuerzo de integrar a los programas regulares universitarios las cuestiones relacionadas con los instrumentos de lucha contra la corrupción en la formación de los profesionales universitarios. En tal sentido, se han realizado reuniones iniciales auspiciosas con los decanos o sus representantes de las Facultades de Derecho de la Universidad Mayor de la República, de la Universidad Católica, de la Universidad de Montevideo, de la Universidad de la Empresa y de la Universidad del Este.

Montevideo, 30 de marzo de 2004.

Jorge A. Sambarino

Eduardo Piaggio Soto

Carlos Balsa