



The background of the cover is a sepia-toned photograph of several people on a boat, likely fishing, with their hands on ropes. The image is semi-transparent, allowing the text to be overlaid.

Memoria Anual 2012

**Informe de actividades
de la Junta de Transparencia y
Ética Pública**



Junta de Transparencia y Ética Pública
República Oriental del Uruguay

Marzo, 2013

Junta de Transparencia y Ética Pública

Memoria Anual / Memorias de actividades 2012, Montevideo,
Uruguay. Montevideo: Junta de Transparencia y Ética Pública,
2013.

120 pp; 18 x 26 cm.

ISSN: 2301-0517

INFORME ANUAL / JUTEP / INFORME DE ACTIVIDADES /
MEMORIA

Memoria Anual 2012

ISSN: 2301-0517

Editores: Luis Yarzábal y Carla Chiappara

1ª. Edición: marzo de 2013

Impreso y encuadernado en Mastergraf srl
Gral. Pagola 1823 - CP 11800 - Tel.: 2203 4760*
Montevideo - Uruguay
E-mail: mastergraf@mastergraf.com.uy

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



Junta de Transparencia y Ética Pública
República Oriental del Uruguay

Esta Memoria corresponde al período comprendido entre el 1.º de enero y el 31 de diciembre del 2012. Fue presentada al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y al Poder Judicial en cumplimiento de lo dispuesto por el literal E), numeral 5.º, del artículo 4.º de la Ley N° 17.060 del 23 de diciembre de 1998 y por el artículo 13 del Decreto N° 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

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

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

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

Sra. Marianna Nande, Unidad de Capacitación.

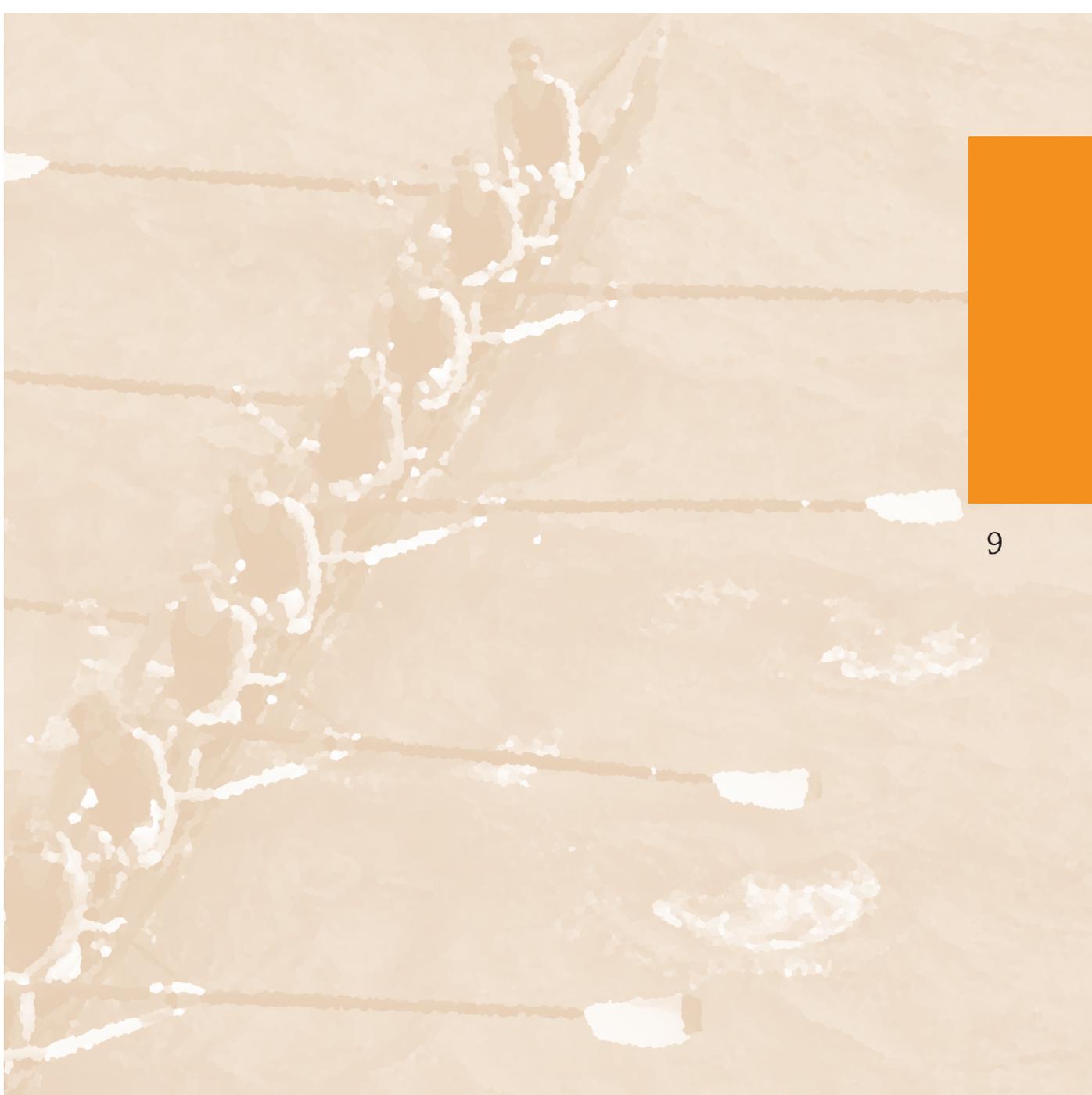
Sr. Sergio Barreiro, Servicios Generales.

Índice

RESUMEN EJECUTIVO	9
1. SITUACIÓN INSTITUCIONAL.....	17
Naturaleza jurídica	18
Cometidos y competencias.....	19
Adscripción institucional	22
Recursos humanos	25
2. ACTIVIDADES DESARROLLADAS	27
Remodelación de la planta física.....	28
Asistencia a la Justicia Penal.....	29
Asesoramiento a la Administración Pública.....	29
Gestión del Registro de Declaraciones Juradas	32
Control de compras estatales	35
Capacitación de funcionarios públicos.....	38
Instancias de intercambio, reflexión y difusión	47
Actividades internacionales	53
Publicaciones	63
Ejecución presupuestal	63

3. INICIATIVAS LEGISLATIVAS.....	65
Solicitud de adecuación del personal.....	66
Propuesta de transformación en ente autónomo	67
Asignación de nuevas competencias	73
4. RETOS IDENTIFICADOS	75
Estudio de la corrupción en Uruguay.....	76
Reubicación institucional de la Jutep	76
Aplicación y evaluación del software libre	77
Implementación de declaración jurada electrónica.....	78
Fortalecimiento de la unidad de capacitación	80
5. ANEXOS	81
ANEXO I	82
ANEXO II	105





Resumen ejecutivo

RESUMEN EJECUTIVO

En esta Memoria (correspondiente al período comprendido entre el 1.º de enero y el 31 de diciembre del 2012) la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) presenta información, consideraciones y comentarios sobre la situación actual del organismo, las actividades desarrolladas, las iniciativas promovidas en el ámbito legislativo y los retos identificados para el año próximo.

Con respecto a la situación actual se analiza su naturaleza jurídica, sus cometidos y competencias y su adscripción institucional.

En relación a su naturaleza, se destaca que la JUTEP es un órgano del Estado dotado de independencia técnica para el cumplimiento de sus funciones que actúa en el ámbito del Poder Ejecutivo, y se vincula con este a través del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

En lo que concierne a los cometidos se señala que, además de los indicados por la Ley N° 17.060 y los Decretos N° 354/999 y N° 30/003, la Ley N° 18.834 ha agregado el siguiente: *brindar asesoramiento especializado a la Asamblea General o las Juntas Departamentales; otorgándole para ello amplias facultades de auditoría y de investigación, en casos de observaciones elevadas por el Tribunal de Cuentas, con carácter de “urgente consideración”* cuando así lo soliciten aquellos órganos.

Al examinar su adscripción institucional actual se subraya que debiendo ejercer una función de contralor —en sus ámbitos de competencia— sobre el conjunto de la Administración, cometido que se ha ido ampliando con nueva legislación, no resulta razonable que la JUTEP esté subsumida dentro del MEC, uno de los órganos que, precisamente, debe controlar y cuyas áreas de competencia específica no guardan relación con las de la propia Junta.

La descripción del estado de situación se completa destacando que para cumplir con sus cometidos y funciones la JUTEP cuenta solamente con un equipo de 12 funcionarios que, a pesar de la reconocida capacidad, dedicación y rendimiento de sus integrantes: resulta insuficiente en número y tipos de cargos para atender en tiempo y forma los requerimientos de apoyo especializado del Poder Judicial, las demandas de asesoramiento de la Administración Pública, la gestión y custodia de las declaraciones juradas patrimoniales, los cursos de capacitación de los funcionarios públicos y las actividades derivadas de las convenciones internacionales suscritas por el país.

Las actividades desarrolladas en el período que abarca la Memoria se orientaron a atender las demandas originadas en áreas relacionadas con el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes.

Al comenzar el año, con el propósito de mejorar las condiciones de trabajo del personal y aumentar la funcionalidad de los locales que constituyen su sede, la Junta dispuso que se desocupara y acondicionara un área de 104 m² destinada hasta entonces a depósito. Ello hizo posible la habilitación de nuevos locales que permitieron expandir los espacios asignados a la Biblioteca, a la Unidad de Capacitación y a las oficinas de la Unidad de Administración.

Respecto a los requerimientos de la Justicia Penal y del Ministerio Público y Fiscal, al igual que en años anteriores, tuvieron alta trascendencia pero deben ser reputados como llamativamente escasos dado que se recibieron solo cuatro pedidos de examen pericial. A pesar de ello, cabe señalar que las solicitudes emanaron de juzgados y fiscalías especializados, lo que indicaría que la Justicia está valorando esta herramienta pericial y comenzando a apropiarse de ella.

En oposición a la anterior, la función de asesorar a la Administración Pública experimentó un fuerte impulso en el 2012, período durante el cual se recibieron 20 consultas efectuadas o avaladas por los jefes correspondientes de distintos organismos del Estado. Se destacan entre ellas dos emanadas del Senado de la República y relacionadas con la observación de las normas de conducta de la función pública en entes autónomos, servicios descentralizados y personas públicas no estatales.

El análisis de una de estas, la relacionada con posibles irregularidades del Ministerio de Salud Pública y la Administración de los Servicios de Salud del Estado en el ejercicio de sus funciones, expuestas en las sesiones 51.^a y 54.^a de la Cámara de Senadores, dio motivo a un pormenorizado y fundamentado informe (Anexo I) en el que la Junta se declaró habilitada a atender la solicitud de asesoramiento del Senado y concluyó que: *a los efectos de contribuir a fortalecer la integridad y mejorar las prácticas administrativas en el ámbito de las instituciones públicas, considera recomendable: a) agilizar las investigaciones administrativas orientadas a esclarecer si hubo irregularidades en los casos denunciados en la interpelación objeto de este estudio, b) llevar oportunamente a la práctica lo dispuesto por los artículos 50 y 51 de la Ley N° 18.834 en las observaciones catalogadas de “urgente consideración” por el Tribunal de Cuentas y c) implementar a la brevedad un programa intensivo de capacitación en ética de la función pública y normas de contabilidad y administración financiera del Estado a los funcionarios responsables de las unidades ejecutoras de ASSE y el MSP.*

En lo que refiere a la gestión y contralor del registro de declaraciones juradas, en el 2012 se culminó exitosamente el proceso de implementación de un sistema

informático apto para cumplir ambas funciones, se determinó que el total de funcionarios en actividad obligados a presentar su declaración jurada era de 13.012, de los cuales el 43 % se desempeñaba en la Administración central y organismos para estatales, 26 % lo hacía en gobiernos departamentales, 22 % en entes autónomos y servicios descentralizados, 9 % en el Poder Judicial y 1 % en el Poder Legislativo.

Del total de funcionarios obligados, durante el 2012 debían cumplir con su obligación de presentar la declaración jurada 7.805 funcionarios activos, haciéndolo efectivamente, en la fecha correspondiente, 6.301 de ellos, lo que supone un cumplimiento de 79 %. Omitieron cumplir esa obligación 1.681 funcionarios (21 %), a quienes se están cursando las notificaciones previstas en la Ley N° 17060.

El control de compras estatales, por su parte, incorporó 15 organismos al cumplimiento de la normativa que obliga a publicitar las adquisiciones de bienes y servicios en el sitio web creado para tal efecto y puso en evidencia que 38 organismos siguen omitiendo el cumplimiento de esta obligación.

La capacitación de funcionarios, por su parte, marcó un notable crecimiento. Se debió atender una fuerte y sostenida demanda originada en organismos de la administración central, entes autónomos, servicios descentralizados y gobiernos departamentales.

Estos requerimientos fueron atendidos mediante la creación de una Unidad de Capacitación, la actualización del Registro de profesionales externos, la colaboración con los cursos de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC), la realización de talleres patrocinados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la suscripción de convenios con los organismos solicitantes.

En colaboración con la ENAP, se dictaron módulos dedicados al estudio de la ética de la función pública, las normas de conducta del servidor público y los cometidos, funciones y competencias de la JUTEP. Dichos módulos se llevaron a cabo en cuatro cursos del Programa de Dirección Media y en dos cursos de Ingreso a la Función Pública. Con el apoyo del PNUD, se desarrollaron talleres en las capitales de ocho departamentos: Colonia, Durazno, Flores, Florida, Río Negro, Rocha, Soriano y Treinta y Tres. Por el mecanismo de convenios, se efectuaron cursos en la Intendencia Departamental de Maldonado y en el Instituto Nacional de la Leche; en ambas instituciones se formó a un importante número de funcionarios de alta dirección.

Durante el año se concretaron tres instancias de intercambio de información, reflexión y difusión: el Primer Encuentro de Órganos de Control Superior de la Corrupción en el Mercosur, el Seminario Taller sobre Ética, Medicina y Salud Pública y la Jornada conmemorativa del Día Internacional Contra la Corrupción.

El *Primer Encuentro de Órganos de Control Superior de la Corrupción en el Mercosur* contó con la participación de representantes de órganos de control superior de la corrupción de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Venezuela y Uruguay. En este Seminario se intercambiaron informaciones y visiones sobre los organismos o sistemas encargados de prevenir, detectar, reprimir o erradicar la corrupción en cada uno de los países participantes y se trató de evaluar los resultados e identificar buenas prácticas pasibles de aplicación en la región.

Como resultado preliminar de ese proceso los participantes concluyeron que sería conveniente promover la realización periódica de este tipo de eventos; destinándolos a estudiar, en cada oportunidad, los problemas identificados por los organismos a los cuales los respectivos Estados han encargado la misión de reducir el daño causado por la corrupción a las sociedades, a través de impactos sobre la gobernabilidad y el desarrollo humano sostenible.

El *Seminario Taller sobre Ética, Medicina y Salud Pública* fue organizado por la Junta en el marco de sus cometidos de promoción de la ética de la función pública y prevención de la corrupción en los organismos del Estado. Fue declarado de interés departamental por la Intendencia de Montevideo y de interés ministerial por los Ministerios de Salud Pública y de Educación y Cultura.

En su transcurso se efectuó una revisión actualizada de los principios éticos que orientan el desempeño de los profesionales de la medicina, se abordaron diversos dilemas que surgen en el ejercicio de la profesión y se ofreció capacitación a funcionarios de ASSE y el MSP en ética de la función pública y en normativa anticorrupción para evitar el uso indebido del poder público en el sector salud.

La *Jornada conmemorativa del Día Internacional Contra la Corrupción* se centró en el análisis y evaluación de los resultados correspondientes a 2012 del Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional. Además, se presentaron los objetivos, la metodología y los resultados del programa de capacitación de funcionarios públicos que ejecutó la JUTEP con el patrocinio del PNUD y se llevó a cabo el lanzamiento del libro *El control de la corrupción en el Mercosur*, publicado por la Junta.

Las actividades internacionales de la Junta en el año 2012 abarcaron el seguimiento de la instrumentación de las convenciones de la OEA y la ONU contra la corrupción y la colaboración con la Conferencia de Ministros de Justicia de Iberoamérica.

En el ámbito de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), los expertos nacionales, el Dr. J. P. Montero Traibel y el Dr. I. Toledo, concurren como evaluadores en la visita *in situ* a Brasil (20 - 23 de marzo, Brasilia, Brasil), asistieron a la reunión del subgrupo de Análisis, encargado de redactar un

proyecto de informe y recomendaciones ese país en tanto estado examinado (7 de setiembre, Washington, EUA) y participaron activamente en la Reunión Plenaria del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC; 7 - 14 setiembre, Washington, EUA) que consideró el mencionado proyecto de informe y examinó los proyectos correspondientes al resto de los Estados parte.

En el marco de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) los mismos expertos asistieron a la reunión del Grupo de Examen de la Aplicación de la Convención (18 - 22 de junio, Viena, Austria), participaron en las sesiones plenarias y en reuniones con organismos no gubernamentales. Durante el transcurso de las plenarias, la delegación uruguaya expuso el punto de vista de Uruguay respecto a las disposiciones de la CNUCC que impulsan la aplicación facultativa del delito de *enriquecimiento ilícito* y la *responsabilidad penal de las personas jurídicas*.

El 20 de junio los expertos de Uruguay, junto con el de Nicaragua y un miembro de la Secretaría de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, del inglés *United Nations Office on Drugs and Crime*) participaron en una teleconferencia organizada en sustitución de la visita *in situ* a República Dominicana. A partir de ello generaron el primer borrador del informe de evaluación.

Por otra parte, a solicitud del MEC, se colaboró con la Conferencia de Ministros de Justicia de Iberoamérica. La colaboración fue prestada por el Dr. I. Toledo, se centró en el tema *Corrupción de funcionarios públicos y armonización de la legislación penal en Iberoamérica* y tuvo lugar en dos momentos y lugares diferentes: del 19 al 21 de setiembre en Montevideo, Uruguay y del 17 al 19 de diciembre en Buenos Aires, Argentina. El resultado fue un documento de proyecto de convenio multilateral de equipos conjuntos de investigación y un conjunto de recomendaciones sobre legislación penal en materia de corrupción de funcionarios públicos.

También en el año 2012 la JUTEP llevó adelante una política de publicaciones que se concretó en la reedición de las series de Manuales y Cuadernos de divulgación empleadas en los cursos y talleres de capacitación y en la edición de dos libros de memorias de eventos realizados en diciembre de 2011 y en abril de 2012.

Así se editaron las obras *Políticas públicas contra la corrupción en Uruguay*, publicación de 182 páginas que presenta las contribuciones a la Jornada de conmemoración del Día Internacional Contra la Corrupción (9 de diciembre 2011) y *El control de la corrupción en el Mercosur*, libro de 130 páginas que incluye los trabajos expuestos en el Primer encuentro de Órganos Superiores de Control de la Corrupción en el Mercosur.

En lo que concierne a las iniciativas legislativas impulsadas en el período objeto de este informe, se destacan el proyecto de articulado propuesto por la JUTEP al Poder Ejecutivo para fortalecer, mediante la Ley de Rendición de Cuentas, las bases operativas de la institución, la propuesta de transformación en Ente Autónomo incluida en el mismo articulado y la asignación de nuevas potestades dispuesta por el Parlamento.

La solicitud de creación de tres cargos para complementar el personal no fue incluida en el Proyecto de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal enviado por el Ejecutivo al Parlamento, pero éste, mediante el artículo 194 de la Ley N° 18.996 del 7 de noviembre de 2012, autorizó el pase en comisión de hasta tres funcionarios de la Administración a la Junta. También por iniciativa parlamentaria (Ley N° 18.930, de 17 de julio de 2012, que crea un registro de titulares de acciones, títulos y demás participaciones patrimoniales al portador) se incluyó a la JUTEP entre los organismos de control de estos instrumentos financieros. La transformación en Ente Autónomo, fundada en sendos informes de prestigiosos especialistas en Derecho Administrativo, fue desglosada para su consideración posterior.

En el capítulo final la Junta hace referencia a cinco retos que entiende necesario enfrentar en el transcurso del año 2013: a) efectuar un estudio actualizado del fenómeno de la corrupción en Uruguay, b) promover la reubicación institucional de la JUTEP, c) instrumentar el uso de programas de *software* libre en las unidades funcionales de la Junta, d) impulsar la implementación de la declaración jurada electrónica y e) fortalecer la capacidad funcional de la unidad de capacitación.



Situación institucional

SITUACIÓN INSTITUCIONAL

Naturaleza jurídica

La Junta de Transparencia y Ética Pública, creada por la Ley N° 17.060 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 obligados legalmente 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 materia.¹

De acuerdo al artículo 8 de dicha ley y al artículo 4 del Decreto reglamentario N° 354/999 de 12 de noviembre de 1999, la JUTEP es un órgano del Estado, con independencia técnica en el ejercicio de sus funciones, que actúa en el ámbito del Poder Ejecutivo, vinculándose con éste a través del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

Su creación, respaldada por todos los sectores partidarios, se inserta en el marco de la emergencia a nivel nacional e internacional del fenómeno de la corrupción —entendida como el uso indebido del poder o de la función pública— como uno de los temas centrales del debate político, admitiendo que afecta a países y gobiernos de diferentes características y signos. 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.

Dentro de ese marco, en los últimos años, 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.

1 La denominación Junta de Transparencia y Ética Pública fue adoptada en el primer inciso del artículo 302 de la Ley N° 18.362: *La Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado, creada por disposición del artículo 4.º de la Ley N° 17.060 del 23 de diciembre de 1998, pasará a denominarse Junta de Transparencia y Ética Pública.*

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 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.

Cometidos y competencias

De acuerdo con lo establecido por la Ley N° 17.060 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) Asesorar a la Justicia Penal y al Ministerio Público en los delitos contra la Administración y la Hacienda Pública.²

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.

2 Según lo dispone el inc. 2.º del artículo 4 de la Ley N° 17.060 de 23 de diciembre de 1998.

b) *Asesorar a los organismos públicos en la aplicación de las “Normas de Conducta en la Función Pública”³*

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

c) *Asumir la gestión y contralor del Registro de Declaraciones Juradas de Bienes e Ingresos⁴*

Existen alrededor de 13.000 funcionarios obligados a presentar declaraciones juradas de bienes e ingresos, habiendo unas 70.000 declaraciones bajo custodia en la Junta. Las declaraciones juradas del Presidente y Vicepresidente de la República son abiertas y se publican en el Diario Oficial y el sitio web de la Junta (www.jutep.gub.uy).

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 Junta 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.

d) *Controlar la publicidad que deben realizar los entes públicos sobre los actos de adjudicación de licitaciones y de contrataciones directas en régimen de excepción⁵*

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.

3 Establecidas por el Decreto N° 30/003 del 23 de enero de 2003.

4 Impuesto por los artículos 10 y 11 de la Ley N° 17.060 del 23 de diciembre de 1998.

5 Según lo dispuesto por el Decreto N° 393/004 del 3 de noviembre de 2004.

e) 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 año 2010, a escala nacional, un programa de capacitación de funcionarios públicos en ética de la función pública y normativa anticorrupción.

f) Atender los compromisos internacionales asumidos por el país en las convenciones y convenios vinculados a la materia

Asimismo, esta Junta en el rol de órgano de control superior previsto en el inciso 9 del artículo 3 de la Convención Interamericana Contra la Corrupción y en el artículo 6 de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción, atiende los citados compromisos, con la convicción de que solo el esfuerzo conjunto de la comunidad internacional puede ser eficaz para combatir la corrupción.

g) 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 consideración”⁶

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

6 De acuerdo con los artículos 50 y 51 de la Ley Nº 18.834 del 25 de octubre de 2011.

Adscripción institucional

La Ley N° 17.060, por la que se creó la Junta, no determinó la adscripción institucional de ésta. En el debate parlamentario se manejaron tres alternativas: 1) la inserción de la Junta en el ámbito del Poder Judicial; 2) la ubicación como organismo *ad-hoc* del Tribunal de Cuentas; 3) o 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 y cuya resolución no debería en ningún caso afectar las definiciones sustantivas asumidas en la ley.

Ubicación actual

El artículo 4 del Decreto N° 354/999 de 12 de noviembre de 1999 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 se subsume en el Ministerio de Educación y Cultura sino que se *vincula* al Poder Ejecutivo a través de él.

En consonancia con dicha disposición, por el artículo 333 de la Ley N° 17.296 del 21 de febrero de 2001, se creó el programa 101 (actualmente 262): *Asesoramiento a la Justicia Penal en materia económico financiera del Estado e implementación de medidas preventivas en la lucha contra la corrupción (Ley N° 17.060, del 23 de diciembre de 1998)*, en el Inciso 11 Ministerio de Educación y Cultura.

A fin de llevar a cabo el programa establecido en el artículo 333 mencionado, el artículo 334 cita el numeral 9 del Artículo III de la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996, considerando a la Junta Asesora en Materia Económica Financiera, hoy Junta de Transparencia y Ética Pública, como un *Órgano de Control Superior* y lo ubica como la unidad ejecutora 022 en el Inciso 11, Ministerio de Educación y Cultura, otorgando de esta forma respaldo presupuestal e inserción orgánica a la Junta.

La JUTEP constituye entonces, desde el punto de vista presupuestal, una unidad ejecutora, pero ello no debería desvirtuar su calidad de *órgano del Estado*, su independencia técnica, ni las atribuciones legalmente conferidas. Por tales razones, 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.

Los inconvenientes de la adscripción actual

La ubicación de un organismo dentro de la estructura estatal debe responder a su naturaleza y a los objetivos que se le ha encomendado cumplir.

En la medida que la JUTEP debe ejercer una especie de contralor —en su ámbito de competencia— sobre el conjunto de la Administración, no resulta razonable que esté subsumida dentro de uno de los órganos que precisamente debe controlar, siendo que además la materia de dicho organismo (el MEC) no guarda relación con la materia propia de la JUTEP. Más allá de que formalmente se respete la independencia técnica del organismo, no parece lógico que éste se encuentre subordinado jerárquicamente a un ámbito de autoridad administrativa que es objeto del contralor que él ejerce.

En este sentido, la experiencia internacional en el caso de organismos como la JUTEP apunta a preservar su autonomía ubicándolos fuera de la estructura ejecutiva o vinculándolos directamente con la máxima jerarquía administrativa. Esta última solución podría ser particularmente conveniente cuando el perfil del organismo de contralor es básicamente preventivo —como lo es el de la JUTEP— ya que el respaldo directo de dicha jerarquía fortalecería la eficacia de su funcionamiento.

Esta concepción es congruente con lo establecido por la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, suscrita por Uruguay y refrendada por Ley N° 18.056 de 14 de noviembre de 2006, por la que se establece, en el numeral primero del artículo 6, que cada Estado Parte (...) *garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción...* Agrega en su numeral segundo que 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. Debe 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.*

A su vez en el marco de la Convención Interamericana contra la Corrupción, en el num.9, Art.III, se ha insistido con la necesidad de preservar la autonomía de los *órganos de control superior (...) responsables de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.*

En ese sentido, el documento de recomendaciones de la III Conferencia de Estados Parte, celebrada el 9 y 10 de diciembre de 2010 en Brasilia, estableció en el literal c) del numeral 16, que el Comité aborde como tema de interés colectivo *Medidas para promover la independencia y salvaguardar de amenazas o influencias indebidas a los órganos o autoridades especializados en la lucha contra la corrupción.*

La ubicación de la JUTEP como una unidad ejecutora dentro de un Ministerio, subordinada jerárquicamente a una autoridad administrativa, sujeta a su vez al contralor de aquella, no parece ser una solución institucional que se compadezca con los criterios referidos en la citadas Convenciones.

Alternativas de reubicación institucional

Cabe enfatizar que, sin perjuicio de sus roles de órgano de *control superior* del Estado y de colaboración con el Poder Judicial y la propia Administración en el asesoramiento puntual y a su requisitoria a eventuales casos de corrupción, la labor fundamental de la JUTEP es básicamente preventiva, tratando de promover mecanismos tendientes a fortalecer la transparencia y acotar los espacios posibles de corrupción.

Para facilitar el desarrollo de sus actividades se ha analizado la posibilidad de vincularla al Poder Ejecutivo directamente a través de la Presidencia de la República. No se trataría en este caso de una unidad ejecutora, sino de un órgano dotado de autonomía funcional e independencia técnica, ubicado en el ámbito de la Presidencia, sin intermediaciones jerárquicas que pudieran distorsionar dichos atributos. Frente a la argumentación de los riesgos que su íntima vinculación con el máximo nivel del Ejecutivo podría acarrear, cabe destacar que los mismos o peores riesgos existen en su inserción en estructuras jerarquizadas como son los Ministerios —situación en la cual la dependencia jerárquica no es de los titulares de los mismos, sino de su estructura burocrática.

También se ha planteado la posibilidad de incorporar la Junta a un nuevo Ministerio que asumiría básicamente las dependencias que comprenden el área de asuntos constitucionales y legales del MEC. Si bien se trataría de un ámbito con una materia más homogénea y próxima a la de la JUTEP, esta opción no salva el inconveniente de que seguiría subordinada a una dependencia que está sujeta a su jurisdicción, lo que pone en riesgo, en la práctica, el nivel de independencia deseable.

Desde la perspectiva de asegurar la independencia técnica en toda su extensión, la mejor solución sería que la Junta tuviera un estatuto propio de organismo autónomo. Resulta evidente que esta solución es la que condice con su naturaleza, ya que se trata de un órgano definido normativamente como de *control superior*, cuya misión como asesor de la Justicia y de la Administración implica tener que pronunciarse sobre la conducta de funcionarios que pueden integrar cualquier otro órgano del Estado. Esta tarea requiere la mayor desvinculación posible de la estructura estatal. Nuestra Constitución, sabiamente, ha ubicado este tipo de Órganos en un lugar especial, tal como ocurre con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral.

Recursos humanos

Al cerrar el ejercicio 2012 la JUTEP cuenta con 12 funcionarios: cinco presupuestados propios, uno de ellos en comisión en la Fiscalía de Corte; cinco en comisión de servicio; uno en el régimen ya perimido de contrato de alta prioridad (Secretario General), y uno con contrato temporal de derecho público en trámite en la Unidad Ejecutora 001.

Funcionarios presupuestados

- *Gladys Bellini*, Esc. A, Grado 16, Serie Contador (en comisión)
- *Rosario Cibils*, Esc. A, Grado 14, Serie Bibliotecólogo
- *Juan Mancebo*, Esc. C, Grado 12, Serie Administrativo
- *Marianna Nande*, Esc. C, Grado 10, Serie Administrativo
- *Sergio Barreiro*, Esc. F, Grado 09, Serie Servicios

Funcionarios en comisión de servicio

- *Marta González*, Esc. A, Grado 15, Serie Contador
- *Rodolfo Becerra*, Esc. A, Grado 08, Serie Profesional
- *Teresa Spinelli*, Esc. J, Grado 14
- *Laura Sánchez*, Esc. C, Grado 04, Serie Administrativo
- *Mónica Infante*, Esc. C, Grado 01, Serie Administrativo
- *Julieta Britos*, Esc. F, Grado 07, Serie Servicios

Funcionarios contratados

- *Iván Toledo*, Secretario General, Contrato de alta prioridad
- *Gustavo Di Césare*, Contrato temporal de derecho público

Se trata, en consecuencia de un equipo que, a pesar de la reconocida capacidad, dedicación y eficiencia de sus integrantes, resulta insuficiente, en número y tipos de cargos, para atender en tiempo y forma los requerimientos de apoyo

especializado del Poder Judicial, las demandas de asesoramiento de la Administración Pública, la gestión y custodia de las declaraciones juradas patrimoniales, los cursos de capacitación de funcionarios públicos y las actividades derivadas de las convenciones internacionales suscritas por el país. Como surge con claridad al comparar la misión y los cometidos institucionales con el personal asignado, la Junta no dispone del número mínimo de profesionales y técnicos requerido para cumplir a cabalidad con sus obligaciones.

1

26

Actividades desarrolladas

ACTIVIDADES DESARROLLADAS

Remodelación de la planta física

Con el fin de habilitar espacios para la Biblioteca y la Unidad de Administración y Finanzas, la Junta resolvió desocupar un área de 104 m² (ver Fig. 1) destinada hasta entonces a depósito y dispuso su remodelación con el fin de asegurar su funcionalidad.

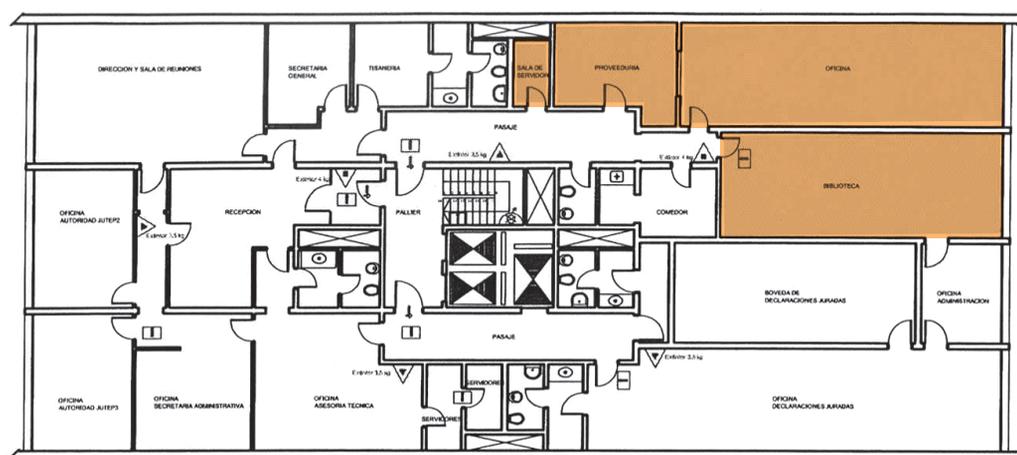


FIGURA 1. Plano de la planta física de la JUTEP. En fondo coloreado: área remodelada.

Para evitar la interferencia de las obras con las actividades habituales la tarea se llevó a cabo en el mes de enero de 2012 y se desarrolló en dos etapas. La primera se dedicó a examinar y clasificar los materiales en el depósito para determinar cuáles debían ser mantenidos y cuáles podían ser dados de baja. La segunda consistió en la realización de las obras de albañilería, electricidad y pintura requeridas para la remodelación. Los nuevos locales, destinados a Biblioteca y oficinas de la Unidad de Administración, quedaron habilitados y fueron ocupados el 1 de febrero de 2012.

Asistencia a la Justicia Penal

Solicitudes de informes

Durante el período analizado la Junta recibió cuatro solicitudes de informes periciales emitidas por juzgados competentes. Tres fueron evacuadas mediante remisión de los dictámenes correspondientes, mientras que una, recibida en noviembre de 2012, permanece a estudio de la Junta.

Los pedidos de la Justicia Penal provinieron tanto de Montevideo como del interior y en ellos se indica a la Junta que desarrolle su actividad pericial estableciendo la legalidad o no de ciertas situaciones, o determinando si se contraponen a la Ley N° 17.060. También se solicita estudiar declaraciones juradas en la búsqueda de enriquecimiento injustificado, que si bien en Uruguay no configura un delito independiente, está plasmado como un agravante que permite al Juez aumentar la pena de quien comete un delito contra la Administración Pública.

El contenido de las solicitudes judiciales muestra una tendencia a ampliar su objeto, lo que, sumado a su procedencia de todo el país, pone en evidencia que la Justicia va conociendo más a fondo esta herramienta pericial y está comenzando a apropiarse de ella. Seguramente, en función de la actividad de difusión y capacitación que la Junta realiza desde 2010, el diálogo directo con jueces, actuarios y fiscales de todo el país irá fortaleciéndose progresivamente.

Asesoramiento a la Administración Pública

En el 2012 se procesaron 15 consultas efectuadas o avaladas por los jefes correspondientes. Se informaron 10, manteniéndose cinco en estudio debido a que su análisis requiere aun completar la información. También se recibieron dos denuncias que fueron derivadas sin más trámite a la Fiscalía de Corte.

Algunos temas, como casos de conflictos de intereses entre lo público y lo privado y la determinación de si cierto cargo o funcionario está o no incluido entre los obligados a presentar declaración jurada, se reiteran con frecuencia. Ello pone de manifiesto la relación con las actividades de capacitación de funcionarios, incluyendo a los funcionarios de cada organismo que actúan como nexos con la JUTEP. Influye también la reciente resolución de la Junta sobre la obligación de presentar la declaración jurada de ciertos funcionarios de empresas privadas con capital estatal y la resolución sobre los directores de proyecto de algunos organismos cuya función se asimila a la de gerente

Asesoramiento al Senado de la República

Con fecha 6 de diciembre de 2011 la Cámara Alta, por intermedio de su Presidente (Senador Danilo Astori) remitió a la Junta de Transparencia y Ética Pública, a los fines que estime pertinente, la versión taquigráfica de la 51.^a Sesión Extraordinaria del Senado de la República, llevada a cabo el 22 de noviembre de 2011. En esta sesión se había llamado a Sala al Señor Ministro de Salud Pública, para examinar algunos aspectos de la gestión de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE). Asimismo, se remitió la versión taquigráfica de la 54.^a Sesión Ordinaria, de fecha 6 de diciembre de 2011, vinculada con la resolución de la Comisión preinvestigadora encargada de evaluar las posibles irregularidades vinculadas con los motivos del llamado antes mencionado.

30

Después de determinar su competencia para entender en este asunto, la Junta se expidió mediante el Informe incluido en el Anexo I, llegando a las siguientes conclusiones:

1. *La naturaleza jurídica de la Junta de Transparencia y Ética Pública, su carácter de “órgano de control superior” del Estado y las materias (denuncias sobre eventuales violaciones al principio de buena administración, posible falta de probidad de funcionarios públicos, supuesta preeminencia de intereses particulares sobre los colectivos, aparente omisión de publicidad en compras estatales, entre otras) que se abordan en el transcurso del debate parlamentario sobre posibles irregularidades en la gestión de la Administración de Servicios de Salud del Estado, habilitan al organismo a asesorar al Poder Legislativo en relación con los hechos referenciados en la documentación sometida a su consideración por el Senado de la República.*

2. *En lo que se refiere a las observaciones formuladas a la Administración de Servicios de Salud del Estado por parte del Tribunal de Cuentas, todas tendrían que ver con la gestión del administrador, con el cumplimiento que el mismo hizo de las normas de contabilidad y administración financiera del Estado, de cómo utilizó los dineros públicos, si actuó o no con economía, eficiencia y eficacia. Correspondería, pues, efectuar los controles del caso y si se comprobara lo contrario, se debería exigir responsabilidad administrativa conforme lo estipulan las normas previstas en los artículos 119 y siguientes del TOCAF.*

3. *En cuanto a la contratación de la Asociación Civil “La Buena Estrella”, parece claro que la licitación fue adjudicada sin acreditar la garantía de mantenimiento de oferta y que dicha empresa incurrió en sobrefacturación para obtener de ella un provecho económico. La instrucción de la investigación administrativa en curso es un mecanismo idóneo para determinar si hubo irregularidades en este proceso licitatorio. Según sus resultados, deberán evaluarse las responsabilidades administrativas y disciplinarias, la eventual responsabilidad civil por perjuicios materiales al erario*

público y sopesar la responsabilidad penal, en su caso. Todo ello conforme, también a la previsión de los artículos 119 y concordantes del TOCAF.

4. Respecto a la publicidad contratada por el Ministerio de Salud Pública al Grupo Perfil, la observación del TCR y el hecho de que el TCA haya anulado el acto administrativo de adjudicación por desviación de poder, denota que dos órganos de control objetaron la resolución del Ordenador respectivo, con distintos efectos. En lo que concierne al control de legalidad previo a la ejecución del gasto (TCR), el Jerarca del Inciso continuó adelante con la contratación ejerciendo la facultad de insistencia del gasto ante el Tribunal de Cuentas. En lo que refiere al control de legitimidad de la adjudicación posterior a la ejecución del gasto (TCA) cabe la posibilidad de que el Estado sea demandado por aquella empresa o empresas que vieron vulneradas sus expectativas de resultar adjudicatarias en el llamado de marras. Dadas estas connotaciones, en este caso también cabría una investigación administrativa orientada a descartar eventuales violaciones a los principios de probidad, buena gestión financiera, lealtad e imparcialidad por parte de funcionarios públicos, así como a delimitar las responsabilidades del caso.

5. Con los elementos de prueba disponibles en las versiones taquigráficas de las sesiones 51.^a y 54.^a de la Cámara de Senadores, la Junta de Transparencia y Ética Pública no puede ir más allá de lo establecido en forma condicional en las conclusiones precedentes. Sin embargo, a los efectos de contribuir a fortalecer la integridad y mejorar las prácticas administrativas en el ámbito de las instituciones públicas, considera recomendable: a) agilizar las investigaciones administrativas orientadas a esclarecer si hubo irregularidades en los casos denunciados en la interpelación objeto de este estudio, b) llevar oportunamente a la práctica lo dispuesto por los artículos 50 y 51 de la Ley N° 18.834 en las observaciones catalogadas de “urgente consideración” por el Tribunal de Cuentas y c) implementar a la brevedad un programa intensivo de capacitación en ética de la función pública y normas de contabilidad y administración financiera del Estado a los funcionarios responsables de las unidades ejecutoras de ASSE y el MSP.

Gestión del Registro de Declaraciones Juradas

En este capítulo se señala la implementación de un nuevo sistema de gestión informatizada de las declaraciones juradas y se expone información relativa al cumplimiento de la obligación de presentar declaración jurada de bienes e ingresos por parte de los funcionarios incluidos en los artículos 10 y 11 de la Ley N° 17.060.

Implementación del nuevo sistema de gestión de declaraciones juradas

Al finalizar el año 2012 se ha culminado exitosamente el proceso de implementación de un sistema informático para gestionar las declaraciones juradas. El diseño, desarrollo, implementación y servicios conexos de un Sistema de Gestión de Declaraciones Juradas que remplace y extienda las funcionalidades del actual se llevaron a cabo en el marco de un proyecto de fondos concursables de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (AGESIC).

El proyecto constó de tres fases. En la primera, se realizó la automatización de las funcionalidades brindadas por el sistema manual y se efectuaron las adecuaciones necesarias, con mejora de las funcionalidades y supresión de las no necesarias. En la segunda, se desarrolló un módulo de presentación de nóminas de obligados por vía web, automatizando el procedimiento a cargo de los responsables (nexos), poniendo especial énfasis en garantizar la seguridad e integridad de la información transmitida. En la tercera se efectuó la migración de los datos actuales, la capacitación del personal, la prueba piloto y la puesta en producción final. La base de datos actual contiene un total aproximado de 50 tablas, con 200.000 registros.

Por razones operativas y previa suscripción de un convenio de confidencialidad el sistema se instaló en los servidores de la División Sistemas del Ministerio de Educación y Cultura, unidad que recibió la transferencia tecnológica y se hizo cargo de la instalación y del mantenimiento del sistema de información. Todo el manejo del sistema y de los datos se hace en un contexto de apropiada seguridad informática, la cual será evaluada mediante una auditoría externa que será contratada por la JUTEP.

A su vez, la División Sistemas ha comenzado un proceso de mejora y auditoría en seguridad informática para esta aplicación y otras similares en otros organismos.

Funcionarios obligados en actividad

El total de funcionarios obligados en actividad, a partir de las nóminas presentadas por los organismos (artículo 19 de la Ley N° 17.060) es de 13.012 y se distribuye por tipo de organismo según el siguiente cuadro:

Tipo de Organismo	Total	%
Poder Legislativo	164	1
Administración Central y organismos Paraestatales ⁷	5.534	43
Poder Judicial	1.149	9
Entes Autónomos y Servicios Descentralizados ⁸	2.812	22
Gobiernos Departamentales ⁹	3.353	26
Total	13.012	100

Incremento de funcionarios obligados en actividad

En el año 2011 se contabilizaron 12.201 funcionarios obligados en actividad y considerando que no hubo modificaciones a los artículos 10 y 11 de la Ley N° 17.060 en el año siguiente, corresponde explicar la incorporación de 811 funcionarios al padrón de obligados en actividad. ¹⁰ Esto representa un incremento a la nómina de obligados del 6.6 %.

Dicha diferencia se explica por:

La Resolución N° 3785/2012 de la JUTEP fechada el 17 de julio de 2012 que dispone la obligatoriedad de presentar declaraciones juradas de bienes e ingresos a los ediles departamentales y a la totalidad de sus correspondientes suplentes. ¹¹ Hasta el momento existía disparidad de criterios acerca de la obligatoriedad de presentar dicha declaración por parte de los suplentes de edil departamental, por lo que muchas Juntas departamentales no los incluían en sus nóminas de obligados tal como se establece en los considerandos de la mencionada resolución. El cumplimiento de dicha resolución supone la inclusión de un máximo de 1.767 funcionarios en la nómina de obligados, pero dado que algunas Juntas departamentales ya los estaban incluyendo debido a esa disparidad de criterios que se menciona, la totalidad de suplentes de Edil incluidos ha sido una cantidad inferior.

La resolución de la JUTEP N° 3752/2012 del 30 de mayo de 2012 hace aplicable el literal N del artículo 11 de la Ley N° 17.060 a los funcionarios que revistan como directores de proyecto y que puedan ser considerados o asimilados a: gerentes,

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

8 Incisos 17 al 29 del Presupuesto Nacional y las Empresas Públicas.

9 Incluye las diecinueve Intendencias, las Juntas Departamentales, las Juntas Municipales y el Congreso de Intendentes.

10 JUTEP, Memoria Anual 2011, p.17

11 http://www.JUTEP.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=0c1a4c6f-55d2-48ea-8c16-c1258cd66a22&groupId=10157

jefes de compras u ordenadores de gastos y de pagos.¹² La aplicación de esta Resolución ha supuesto la inclusión de aproximadamente una decena de cargos en la nómina de obligados, quedando pendiente una mayor difusión y control para el próximo año.

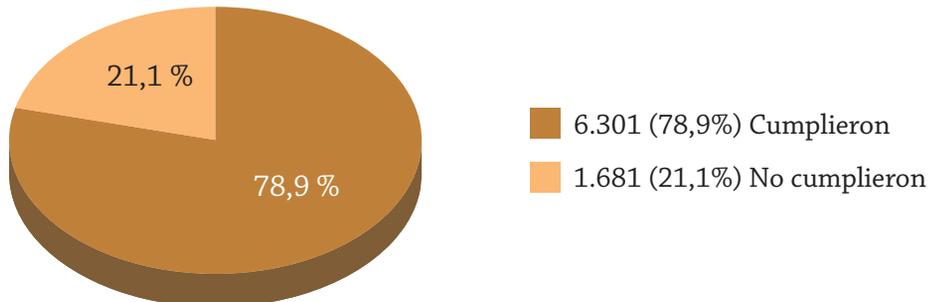
La incorporación de nuevos funcionarios obligados fundamentalmente por aplicación del literal N del artículo 11 de la Ley N° 17.060, por tratarse de una obligación que surge de una función y no de un cargo, es variable año a año.

Funcionarios con fecha de presentación en 2012

La presentación de las declaraciones juradas es bienal, por tanto de los 13.012 funcionarios obligados, en el año 2012, le correspondió cumplir con su obligación legal a 7.805 funcionarios activos y 177 cesados, o sea a un total de 7.982. De estos lo hicieron efectivamente 6.301, según surge de la cantidad de declaraciones juradas recibidas.

En cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 10 y 11 de la Ley N° 17.060, durante el año 2012, se recibieron 6.301 declaraciones juradas.

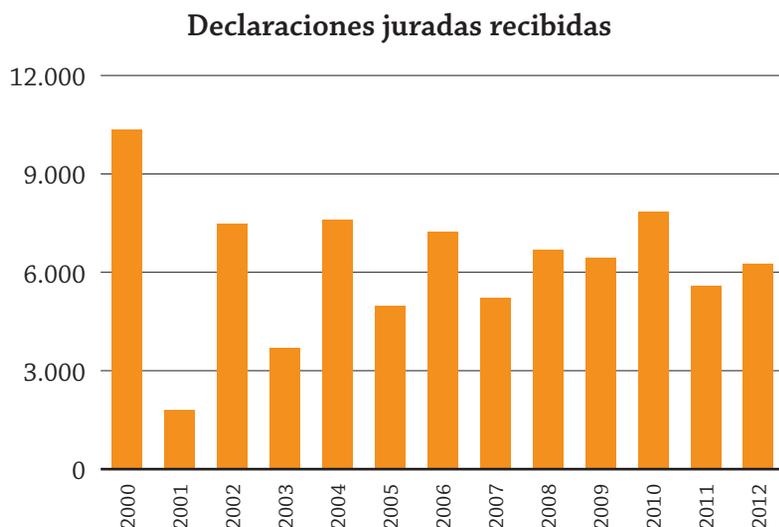
Cumplimiento de la obligación en 2012



La diferencia: 1.681 funcionarios (21% de los obligados) no cumplieron con su obligación. Las consiguientes notificaciones de incumplimiento y las eventuales declaraciones de omiso previstas en el artículo 16 de la Ley N° 17.060 no pudieron cumplirse hasta ahora en razón de la migración del sistema informático que permite la administración del Registro de Declaraciones Juradas, quedando como tarea pendiente para el siguiente ejercicio.

La evolución del número de declaraciones juradas recibidas anualmente, a partir del año 2000 fue variable según se muestra en la gráfica siguiente.

12 http://www.JUTEP.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=0c1a4c6f-55d2-48ea-8c16-c1258cd66a22&groupId=10157



Durante el período analizado, fueron abiertas 58 declaraciones y se devolvieron 10 en aplicación del artículo 14 de la Ley N° 17.060.

Control de compras estatales

En el ejercicio 2012 en cumplimiento del cometido que le fuera asignado a esta Junta por el artículo 5 del Decreto N° 393/004 del 3 de noviembre de 2004, respecto a verificar la difusión de las compras estatales, dispuesta por el artículo 163 de la Ley N° 17.556 del 8 de setiembre de 2002, se ha comprobado la incorporación de los siguientes organismos al cumplimiento de la normativa vigente (referente a la obligación de dar a publicidad las adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios en el sitio web creado a tal fin —www.comprasestatales.gub.uy—):

- I. Intendencias Municipales de: Canelones, Florida y Rocha
- II. Junta Departamental de: Montevideo
- III. ASSE:
 - U.E. 16 - Centro Departamental de Canelones
 - U.E. 27 - Centro Departamental de Rocha
 - U.E. 41 - RAP de Paysandú
 - U.E. 44 - RAP de Rocha

- U.E. 46 - RAP de Rivera
- U.E. 52 - Centro Auxiliar de Río Branco
- U.E. 54 - Centro Auxiliar de San Carlos
- U.E. 55 - RAP de Tacuarembó
- U.E. 58 - RAP de Florida
- U.E. 63 - Hospital-Centro Geriátrico Dr. L. Piñeiro del Campo
- U.E. 66 - Servicio Nacional de Sangre
- U.E. 80 - RAP de Cerro Largo
- U.E. 86 - Dir. Sist. de Atención Integral Personas Privadas de Libertad
- U.E. 87 - Asistencia Integral

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. Gobiernos Departamentales: Cerro Largo y Soriano
- II. Juntas Departamentales de: Artigas, Colonia, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Maldonado, Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, Salto, San José, Soriano, Tacuarembó y Treinta y Tres
- III. Inciso 29: ASSE

De la información remitida por el Área de Compras Estatales correspondiente a ASSE se desprende que, de las 75 Unidades Ejecutoras que la componen, 20 no han realizado las publicaciones de las adjudicaciones en la página web correspondiente.

Dichas unidades omisas se enumeran a continuación:

- U.E. 3- Unidad de Atención Cardio-Respiratoria
- U.E. 18- Centro Departamental de Salud Pública de Colonia
- U.E. 22- Centro Departamental de Lavalleja
- U.E. 23- Centro Departamental de Maldonado

- U.E. 26- Centro Departamental de Río Negro
- U.E. 30- Centro Departamental de Soriano
- U.E. 35- Centro Auxiliar de Cardona y Florencio Sánchez
- U.E. 37- Centro Auxiliar de Castillos
- U.E. 39- Centro Auxiliar de Dolores
- U.E. 40- Centro Auxiliar de Young
- U.E. 42- RAP Lavalleja
- U.E. 43- Centro Auxiliar Juan Lacaze
- U.E. 48- RAP Colonia
- U.E. 59- RAP Durazno
- U.E. 71- Instituto Nacional de Donantes y Transplantes
- U.E. 81- RAP Flores
- U.E. 82- RAP Río Negro
- U.E. 83- RAP Soriano
- U.E. 84- RAP Salto
- U.E. 101- Centro Hospitalario Libertad

Capacitación de funcionarios públicos

Actualización del Registro de profesionales externos

Las actividades de formación y capacitación de funcionarios públicos desarrolladas en el primer semestre del 2012 pusieron en evidencia que el número de integrantes del Registro de profesionales externos (docentes y asesores) con el que contaba la Junta para conformar los equipos docentes era insuficiente para atender los cursos y talleres programados.

Ante tal situación se decidió complementar el registro mencionado mediante llamados abiertos a aspirantes. Dichos llamados se difundieron por la prensa escrita, la página *Uruguay Concurso* de Presidencia de la República y el portal institucional de la JUTEP. Una vez cerrado el plazo de inscripción la Junta se constituyó y procedió a seleccionar a los aspirantes que cumplían con los requerimientos de las funciones de docencia y asesoramiento externo.

Atendiendo criterios preestablecidos los aspirantes fueron ordenados de acuerdo con sus méritos académicos y profesionales, teniendo en cuenta, además, el área de especialización o concentración de cada uno de ellos. Sobre esas bases fueron incorporados al Registro (ahora cuenta con 20 integrantes) los técnicos enumerados a continuación por orden alfabético:

(1) *Natalia Acosta Casco*. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales egresada de la Universidad de la República (UdelaR). Docente de Derecho Penal e investigadora de la Facultad de Derecho, UdelaR. Su área de especialización es en Hacienda y Administración Pública, por lo que ha concentrado sus estudios en el derecho penal, el derecho administrativo y el derecho financiero. Fue asesora del Ministerio de Economía y Finanzas entre los años 2000 - 2007 y desde entonces es asesora de la Dirección General Impositiva (DGI).

(2) *Mariela Cajiga*. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales egresada de la UdelaR, Posgrado en Derechos Humanos con énfasis en Derecho Constitucional, Universidad Católica Dámaso Antonio Larrañaga, Asistente Grado 2 en Derechos Humanos de la Facultad de Derecho, de la UdelaR. Actuaría del Poder Judicial.

(3) *Susana Carrere*. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales egresada de la UdelaR. Aspirante a Profesora Adscripta de la Cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la UdelaR. Consultora internacional para el Programa de Naciones Unidas UNFPA en proyectos para el Ministerio del Interior y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en las áreas de Violencia Doméstica y Acoso Sexual Laboral, docente de talleres de capacitación y sensibilización a todo el personal jerárquico del Ministerio del Interior. Integra el equipo de consultoras

encargado de desarrollar un estudio comparado de marcos normativos en materia de género, generaciones y derechos tendiente a la realización de un informe con recomendaciones para la adecuación de la normativa nacional vigente con el apoyo del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la eliminación de la Violencia contra la Mujer. Participó en calidad de docente en el Proyecto URBAL III “Convivencia Ciudadana” con el apoyo de la Comunidad de Bérgamo Italia - Unión Europea.

(4) *Carlos Farinha Tacain*. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales egresado de la UdelaR. Aspirante a Profesor Adscripto de la Cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la UdelaR, Instructor de la Escuela de Auditoría Gubernamental del Tribunal de Cuentas y docente en la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), especializado en derecho administrativo, técnico de la División Jurídica del Tribunal de Cuentas.

(5) *Fulvia Favretto*. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales egresada de la UdelaR en 2010, con formación de posgrado en Mediación y Derecho Penal Juvenil. En el 2012 fue incorporada como aspirante en la Cátedra de Derecho Penal I y II a través de concurso de méritos.

(6) *Ricardo Fernando Gómez Pereyra*. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales egresado de la UdelaR, con Maestría Interdisciplinaria en Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México. Profesor invitado en la Cátedra de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la UdelaR. Con concentración en el área de Derechos Humanos, ejerce la profesión en forma liberal y ha actuado como consultor internacional.

(7) *José Luis González González*. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales egresado de la UdelaR, Profesor Adjunto grado III en Derecho Penal e investigador de la Facultad de Derecho de UdelaR, con especialización en derecho penal. Ejercicio liberal de la profesión y asesoramientos a varias instituciones públicas nacionales, se destaca su tarea como corredactor de la Ley de Humanización del Sistema Carcelario.

(8) *Adrián Alberto Gutiérrez Rodríguez*. Abogado egresado de la UdelaR, con Maestría en Derecho Administrativo Económico por la Universidad de Montevideo y Diplomado de Especialización en Derecho de la Empresa. Aspirante a Profesor Adscripto de la Cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la UdelaR. Ha actuado como consultor internacional para el Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) entre otras instituciones, especializado en derecho administrativo ejerce la actividad profesional privada.

(9) *Rodrigo López Crespi*. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales egresado de la UdelaR, Aspirante a Profesor Adscripto en Derecho Penal de la Facultad de

Derecho de la UdelaR, integrante del cuerpo jurídico de la Unidad Contencioso de Jurídica del CODICEN, ANEP. Miembro expositor en el Ciclo de Especialización en Tasación de Inmuebles a cargo de la Asociación de Rematadores, Tasadores y Corredores Inmobiliarios sobre temática de derecho penal. Ejercicio liberal de la profesión, especializado en derecho penal y derecho administrativo.

(10) *Diego Lamas*. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales egresado de la UdelaR, Master en Derecho Administrativo Económico por la Universidad de Montevideo, con varios cursos de posgrado enfocados en el área del Derecho Administrativo, docente de esta materia en la UdelaR, con varios artículos publicados. Abogado en el Departamento Jurídico del Tribunal de Cuentas y coordinador de Acciones Judiciales en el Departamento de Asesoría Legal de República AFISA.

(11) *María José Mayans*. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales y Escribana Pública egresada de la UdelaR. Aspirante a Profesora Adscripta de la Cátedra de Técnica Notarial IV y Técnica Forense de la Facultad de Derecho de la UdelaR, especializada en derecho administrativo, ha actuado como consultora del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), actualmente se desempeña como adscripta al Ministerio de Defensa.

(12) *María José Oviedo Peláez*. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales egresada de la UdelaR, Aspirante a Profesora Adscripta de la Cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la UdelaR, Instructora de la Escuela de Auditoría Gubernamental del Tribunal de Cuentas y docente en la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), con especialización en derecho administrativo, es técnica de la División Jurídica del Tribunal de Cuentas.

(13) *Lorena Pérez Bodean*. Contadora Pública egresada de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la UdelaR, con estudios en curso de Licenciada en Economía de la misma Facultad, se desempeña en OSE como analista técnica dentro de la Unidad de Desarrollo Administrativo y como docente en los cursos SAP del Ente.

(14) *Ximena Pinto Nerón*. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales egresada de la UdelaR, con estudios de Maestría en Derecho Administrativo y Económico en la Universidad de Montevideo (con tesis final ya presentada), Diploma de Especialista en Capacitación de Adultos, expedido por la INTOSAI – IDI (sigla en inglés, *International Organisation of Supreme Audit Institutions*), Aspirante a Profesora Adscripta de la Cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la UdelaR, Instructora de la Escuela de Auditoría Gubernamental del Tribunal de Cuentas y docente en la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), con especialización en derecho administrativo, técnica de la División Jurídica del Tribunal de Cuentas, ha actuado como consultora para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

(15) *Bettina Ramírez Lauz*. Contadora Pública egresada de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la UdelaR, Posgrado de Especialista Universitaria en Responsabilidad Social Corporativa de la Universidad Politécnica de Valencia, España. Docente de la Escuela Técnica de Treinta y Tres, Ejerce la profesión en forma liberal, integra la lista de peritos judiciales, ha actuado como tal y como interventora para la Justicia.

(16) *Laura Robatto Guaraglia*. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales egresada de la UdelaR, egresada del Programa de Desarrollo Gerencial de la Universidad de la Empresa, Profesora grado I en Derecho Penal I y II de la Facultad de Derecho de la UdelaR, concentración exclusiva en derecho penal, ejerce en forma liberal el derecho penal desde 2001.

(17) *Jorge Rodríguez Pereira*. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales egresado de la UdelaR, Posgrado en Derecho Penal (Clínica de Casos) en la UdelaR, Posgrado en Derecho de la Administración Pública en la UdelaR, Posgrado en Derecho Penal Económico en la Universidad de Montevideo, curso de posgraduación sobre “Corrupción Administrativa: instrumentos penales y no penales para su control” en la UdelaR, Subdirector del Departamento Jurídico del Tribunal de Cuentas.

(18) *Mónica Romero*. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales, egresada de la UdelaR. Egresada del Centro de Estudios Judiciales (CEJU) como Aspirante a Magistrado (1995), Integrante de la Cátedra del Profesor Escribano Augusto C. Bessouat en la materia Privado II y Privado III (desde julio de 1987 a diciembre de 1989), Aspirante a Profesora Adscripta en Derecho Privado II y III (1996), Profesora Adscripta en la Cátedra de la Dra Martha Chao de Inchausti, Privado II (1997 – 1998), Encargada de Subgrupos teórico práctico de Privado II en los cursos lectivos correspondientes a los años 1987 y 1988, Encargada de Subgrupos teórico práctico de Privado III, en los cursos lectivos correspondiente a los años 1988 y 1989. Ejerce principalmente en el área forense en materia Civil, Familia y especialmente Penal.

(19) *Diego Silva Forné*. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales egresado de la UdelaR, Doctorando en Derecho, Universidad de Zaragoza, España, Profesor Adjunto grado III en Derecho Penal y en Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de UdelaR, con especialización en derecho penal y administrativo, Director General de la División Asesoría Jurídica de la Intendencia de Montevideo.

(20) *Pablo Zak*. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales egresado de la UdelaR, estudios de Maestría en Derecho Administrativo y Económico en la Universidad de Montevideo (tesis final ya presentada). Aspirante a Profesor Adscripto de la Cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la UdelaR, Instructor de la Escuela de Auditoría Gubernamental del Tribunal de Cuentas y docente en la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), con especialización en derecho administrativo, técnico de la División Jurídica del Tribunal de Cuentas.

Este Registro de profesionales externos se mantendrá vigente por un período de hasta tres años a partir de la fecha de la resolución que lo configuró, no obstante lo cual, la Junta podrá efectuar nuevos llamados a asesores externos o docentes cuando así lo requieran las necesidades del servicio.

Cursos JUTEP / ENAP

En ejecución del convenio suscrito en 2007 con la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) la Junta colabora en los cursos estables de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) mediante la inclusión de un módulo de ética en la función pública.

Teniendo en cuenta las distintas categorías funcionales, así como los programas de la ENAP, durante el 2012 los cursos se brindaron en dos modalidades identificadas como *Programa de Dirección Media (PDM)* y *Jornadas de Ingreso a la Función Pública*, con una carga horaria de seis horas en el primero y tres en el segundo.

En el caso del PDM el contenido del módulo se dividió en tres clases, en la primera se abordaron temas relacionados con Función Pública, Funcionario Público, Derechos Humanos, Derecho a la Dignidad, la Ética Pública y el Derecho de acceso a la información pública. En la segunda jornada se trataron las Normas de Conducta del servidor público. Finalmente la tercera jornada refirió a los aspectos institucionales, cometidos, funciones y competencias de la Junta y disposiciones del Derecho Penal y su aplicación.

A lo largo del año se dictaron cuatro cursos del PDM y dos cursos de Ingreso a la Función Pública, esto conllevó la capacitación de 110 funcionarios a quienes se hicieron llegar las Normas de Conducta que rigen la Función Pública no solo por medio de las exposiciones, sino también mediante la distribución de ejemplares de esa publicación y de los manuales de Ética Pública proporcionados por la Junta. Por otra parte, el trato directo con los funcionarios asistentes —entre 20 y 30 por lo general— permitió recoger las distintas inquietudes que se plantean, lo que a la postre sirvió de fuente para futuras reformas de las normas de carácter legal y reglamentario o para alimentar el conocimiento de la casuística que refiere a la dinámica administrativa en las distintas dependencias públicas. A su vez los funcionarios, al conocer los cometidos y funciones de la Junta, encontraron nuevas formas de enfrentar los problemas que surgen en sus lugares de trabajo, haciendo uso de la solicitud de asesoramiento a la Junta.

Talleres JUTEP / PNUD

De conformidad con el Documento de Proyecto y con los términos y condiciones estipulados en la Carta de Acuerdo suscrita en mayo de 2012 con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Junta de Transparencia y Ética

Pública desarrolló una serie de actividades de formación de funcionarios públicos en materia de ética y normativa anticorrupción, las cuales estuvieron a cargo de su Unidad de Capacitación.

Dichas actividades forman parte de la Segunda Etapa de ejecución del Programa de Capacitación para la implementación de una Red de Funcionarios Públicos especializados en Normativa Anticorrupción iniciado en el 2010. En su transcurso se alcanzó la meta de ofrecer un taller a funcionarios de los organismos públicos ubicados en cada uno de los ocho departamentos que no habían sido cubiertos en la etapa inicial (Colonia, Durazno, Flores, Florida, Río Negro, Rocha, Soriano y Treinta y Tres).

Una vez suscrita la Carta Acuerdo, la Dra. Mónica Romero (designada Coordinadora del Programa de formación por la JUTEP) y los integrantes de la Junta tomaron contacto con las autoridades correspondientes de las intendencias de los departamentos mencionados, a los efectos de concertar las fechas más apropiadas para realizar las actividades del Programa.

Los Talleres realizados abordaron cuatro grandes temas: 1. *Transparencia y acceso a la información*. Su vinculación con los derechos humanos, la gobernabilidad y la rendición de cuentas; 2. *Debate y políticas sobre la corrupción*. Ética y corrupción. Definición de corrupción, términos del debate y enfoques para combatir la corrupción. Estatuto del funcionario público. Normas de conducta; 3. *Normativa penal anticorrupción*. Noción de funcionario público. Concepto de corrupción, su valoración. Normativa nacional: Ley N° 17.060. Delitos contra la Administración Pública; 4. *Junta de Transparencia y Ética Pública*. La corrupción y sus controles. Antecedentes de la creación de la JUTEP. Estructura y cometidos de la JUTEP. Sistema de declaraciones juradas.

En todos los eventos se distribuyó a cada asistente una carpeta que contenía un ejemplar de cada una de las siguientes publicaciones: 1) Manuales denominados *Ética y función pública* y *Normativa anticorrupción en Uruguay* y 2) Cuadernos de divulgación sobre los siguientes temas: Principios de la Ética pública, El marco institucional contra la corrupción, Conflicto de intereses entre lo público y lo privado, y Declaraciones juradas de bienes e ingresos, Ley N° 17.060.

Breve descripción de los talleres

(1) *Taller de Treinta y Tres*. Se llevó a cabo en el Salón Azul de la Intendencia Departamental el 25 de julio de 2012. Asistieron 89 personas entre las que corresponde destacar la presencia del Intendente Departamental, el Secretario General y 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.

Actuaron como docentes las Dras. Susana Carrere y Fulvia Favretto. La Sra. Marianna Nande explicó el funcionamiento del Registro de Declaraciones Juradas y en representación del órgano directivo de la JUTEP intervinieron su Vicepresidente, Dr. José Pedro Montero Traibel, quien expuso sobre el rol del Organismo, y el Secretario General, Dr. Iván Toledo.

(2) *Taller de Rocha*. Se llevó a cabo en el Centro Cultural “María Élide Marquizo” de la Intendencia Departamental el 22 de agosto de 2012. Concurrieron 99 personas, incluyendo al Secretario General de la Intendencia, varios directores municipales, 17 ediles de la Junta Departamental, 11 jefes de los municipios y juntas locales, tres 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.

Se desempeñaron como docentes las Dras. Susana Carrere y Fulvia Favretto. El Sr. Juan Mancebo, responsable de Transparencia Activa y encargado del Registro de Declaraciones Juradas, explicó su funcionamiento. La representación institucional estuvo a cargo del Vocal de la JUTEP, Dr. Carlos Soares de Lima, quien expuso sobre el rol del Organismo, y del Secretario General, Dr. Iván Toledo.

(3) *Taller de Colonia*. Se llevó a cabo en el Centro Cultural “Bastión del Carmen” de la ciudad de Colonia el 31 de octubre de 2012. Participaron 77 personas, corresponde destacar la presencia del Intendente Departamental, del Secretario General y la totalidad de 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, 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.

Actuaron como docentes la Dra. María José Mayans y los Dres. José Luis González y Fernando Gómez Pereyra. La representación institucional estuvo a cargo del Vicepresidente de la JUTEP, Dr. José Pedro Montero Traibel, quien expuso sobre el rol del Organismo, y del Secretario General, Dr. Iván Toledo.

(4) *Taller 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 destacándose entre ellas la presencia del Secretario General de la Intendencia Departamental 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 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.

Desempeñaron la función de docentes las Dras. Susana Carrere y Fulvia Favretto y el Dr. Fernando Gómez Pereyra. La representación de la Junta estuvo a cargo del Secretario General, Dr. Iván Toledo.

(5) *Taller de Soriano*. Se llevó a cabo en el Teatro “28 de Febrero”, de la ciudad de Mercedes, el 13 de noviembre de 2012. El evento fue declarado de carácter obligatorio por la Intendencia departamental y se promovió en la prensa local (Diario Crónicas). Participaron 90 personas. Se destaca la presencia del Secretario General de la Intendencia y la totalidad de los directores departamentales. De otros organismos concurren: 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 (BPS).

Actuaron como docentes los Doctores Rodrigo López, Dra. Laura Robatto y el Señor Juan Mancebo. La representación institucional estuvo a cargo del Vocal de la JUTEP, Dr. Carlos Soares de Lima y del Secretario General, Dr. Iván Toledo.

(6) *Taller de Flores*. Se llevó a cabo en el Micro cine de la ciudad de Trinidad el 20 de noviembre de 2012. Participaron 33 personas, se contó con la presencia de la Intendenta interina, maestra Beatriz Ríos Ingold, de los directores departamentales, de los miembros de la Junta Departamental, de la Administración de Servicios de Salud, de los Ministerios de Trabajo, Ganadería Agricultura y Pesca y del Interior.

Desempeñaron la función docente el Dr. Fernando Gómez Pereyra y las Dras. María José Oviedo y Fulvia Favretto. La representación de la Junta estuvo a cargo del Secretario General, Dr. Iván Toledo, quien expuso sobre el rol del Organismo.

(7) *Taller de Durazno*. Se llevó a cabo en la sala Lavalleja, en la ciudad de Durazno, el 23 de noviembre de 2012. Asistieron al encuentro 35 personas, se contó con la presencia del Señor Intendente de Durazno, Ing. Benjamín Irazábal, con 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 Ministerio de Trabajo y del Interior.

Actuaron como docentes los Dres. Fernando Gómez Pereyra, Rodrigo López Crespi y la Dra. Fulvia Favretto. En representación del órgano directivo de la JUTEP intervinieron el Presidente, Dr. Luis Yarzabal, quien expuso sobre el rol del Organismo, y el Secretario General, Dr. Iván Toledo.

(8) *Taller de Florida*. Se llevó a cabo en el Auditorio del Centro Cultural Florida, de la ciudad de Florida, el 29 de noviembre de 2012. Asistieron 32 personas, destacándose entre ellas la presencia del Director General Administrativo y funcionarios de Jurídica de la Intendencia departamental. De otros organismos concurrieron: el Juez Letrado en lo Penal, el Jefe de Policía acompañado de su equipo de gestión, personal de ASSE, personal de la Junta Electoral, el Ministerio de Defensa con una delegación de varios funcionarios y personal de Catastro Nacional, entre otros.

Desempeñaron la función de docentes los Dres. Juan Mancebo y Rodrigo López Crespi y la Dra. Laura Robatto. La representación de la Junta estuvo a cargo del Secretario General, Dr. Iván Toledo.

Otras actividades de capacitación

Convenio con Intendencia departamental de Maldonado

En ejecución del convenio marco firmado con la Intendencia Departamental de Maldonado, durante el 25, 26 y 27 de setiembre de 2012 la JUTEP dictó el módulo de “Ética en la Función Pública” en el curso *Profesionalización en Conducción y Conducción Superior de la Intendencia departamental de Maldonado: Políticas y Gestión Pública*.

Los participantes fueron 90 funcionarios con responsabilidades de dirección que se dividieron en tres grupos de 30 personas cada uno para facilitar la dinámica de aprendizaje. El día 25 se inició el módulo con una conferencia, para todos los participantes, a cargo del Dr. Luis Yarzabal sobre “El control de la Corrupción en el Uruguay” en la que describió la naturaleza jurídica, finalidad y estructura de la JUTEP.

Los días 26 y 27 trabajaron en grupos de 30 personas. Los docentes que se encargaron del curso fueron, las Dras. Susana Carrere y Fulvia Favretto y el Dr. Jorge Rodríguez Pereira. Por la JUTEP participó el Secretario General, Iván Toledo. Toledo actuó como coordinador y trabajó con los tres grupos contestando preguntas y dialogando con los participantes. Se entregó a cada participante una carpeta con las publicaciones de JUTEP (manual, normativa y cuadernos de divulgación).

La recepción de los participantes fue muy buena, manifestaron su interés por los contenidos del curso y solicitaron ampliar los contenidos en una futura edición del curso.

Convenio con Instituto Nacional de la Leche

Tal como se acordó en el Convenio Marco firmado con el Instituto Nacional de la Leche, se llevaron a cabo dos instancias de capacitación que incluyeron a todo el personal y al Consejo Directivo del Instituto.

El 31 de julio de 2012 se llevó a cabo la jornada de capacitación para sus funcionarios en su sede en la calle Burgues. La temática versó sobre la ética y las normas de conducta que rigen en la función pública, tanto las normas administrativas como las penales. Los docentes fueron la Dra. Susana Carrere y el Secretario General de la JUTEP, el Dr. Iván Toledo.

El 6 de agosto se dio la instancia de capacitación para el Consejo Directivo, aprovechando una reunión ordinaria de ese Consejo. Se realizó en esta oportunidad dada la dificultad para reunirlos en otra ocasión puesto que lo conforman personas que residen en el interior del país y es difícil coordinar sus agendas. En esta ocasión se acordó con los participantes que la temática central sería el tema conflicto de intereses entre la función pública y la actividad privada

A los asistentes de las dos instancias se les entregó una carpeta de la JUTEP con materiales de estudio. A los funcionarios se les envió un certificado de asistencia.

Instancias de intercambio, reflexión y difusión

Primer Encuentro de órganos superiores de control de la corrupción en el Mercosur

En el transcurso del último trimestre del año 2011 la Junta de Transparencia y Ética Pública resolvió promover la realización de encuentros periódicos de los órganos superiores encargados del control de la corrupción en los países del Mercosur. Al mismo tiempo, emprendió la tarea de organizar el Primer Encuentro en Montevideo, durante el primer semestre del año 2012. La iniciativa contó con el apoyo financiero de la Asesoría en Gobernabilidad y Anticorrupción del Banco Mundial (BM) y se llevó a cabo el 27 de abril de 2012. Participaron representantes de los organismos correspondientes de Argentina, Brasil Chile, Paraguay, Uruguay y Venezuela. El evento tuvo lugar en el salón de actos de la Torre Ejecutiva, sede de la Presidencia de la República y se organizó en dos sesiones, una matinal y otra vespertina.

En la sesión matinal, la Dra. Marta Herrera Seguel, Directora de la Unidad Especializada Anticorrupción de la República de Chile, y la Dra. Adelina González,

Contralora General de la República Bolivariana de Venezuela, expusieron las estrategias que llevan adelante sus países en sus respectivos planes de lucha contra la corrupción.

Marta Herrera sostuvo que el modelo actual de la persecución penal de la corrupción en Chile se asienta sobre tres ejes: la modernización del Estado, la aplicación de las convenciones internacionales y la gestión del Ministerio Público. El proceso de modernización, desencadenado en los años 90, avanzó desde la creación y modernización de instituciones públicas, pasando por el énfasis en los derechos humanos, la instalación de una agenda de transparencia y probidad, la reforma procesal penal, la instalación de un sistema de alta dirección política y el impulso a la participación de la sociedad civil. Las convenciones internacionales hicieron numerosos aportes a la legislación chilena, la cual acogió disposiciones sobre cohecho de funcionario público extranjero, responsabilidad penal de las personas jurídicas y jurisdicción extraterritorial. La creación del Ministerio Público como organismo autónomo e independiente condujo a modelos de persecución de delitos cometidos por funcionarios, de probidad pública y de persecución penal de la corrupción, que han situado al país en mejores condiciones para contener o reducir la criminalidad en materia de corrupción.

Adelina González señaló que en la República Bolivariana de Venezuela, dentro de un marco jurídico en el cual los delitos de corrupción no prescriben, la comunidad organizada en los *consejos comunales* es el agente fundamental para el control de la corrupción. El ordenamiento jurídico venezolano actual dispone que los órganos que integran el Sistema Nacional de Control Fiscal deben fomentar la participación ciudadana en el ejercicio del control sobre la gestión pública. Esta concepción se sustenta en que los beneficiados por las políticas públicas son los más interesados en exigir su correcta ejecución y deben sumarse a los órganos tradicionales de control (Auditoría, Contraloría, Ministerio Público, Poder Judicial, Policía). De ese modo —afirmó González— se pone en práctica el control social, función que permite garantizar que la inversión pública se realice de manera transparente y eficiente en beneficio de los intereses de la sociedad y que los intereses del sector privado no afecten los intereses colectivos. El propósito del control social es la prevención y corrección de comportamientos, actitudes y acciones contrarias a los intereses sociales y a la ética en el desempeño de las funciones públicas. La contraloría social constituye un derecho y un deber constitucional y su ejercicio es de carácter honorario, no pudiendo —quienes la ejercen— percibir ningún tipo de beneficio económico ni de otra índole, derivados de sus funciones.

En la sesión vespertina, el Lic. Gerardo Serrano, Director de Planificación de Políticas de Transparencia de Argentina, el Dr. José E. Romao, Jefe de la Oidoría General de la Unión, de Brasil, la Dra. Diana Correa, Directora General de Integridad de la Presidencia de Paraguay y el Dr. José P. Montero Traibel, Presidente de la

Junta de Transparencia y Ética Pública de Uruguay, expusieron las bases jurídicas e institucionales de las medidas de control de la corrupción implementadas en sus países.

Gerardo Serrano presentó las principales actividades que desarrolla la Oficina Anticorrupción en el marco del sistema institucional de control argentino. Destacó que actúa en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y que tiene a su cargo la elaboración y coordinación de programas de lucha contra la corrupción en el sector público nacional. Es el organismo encargado de velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que se consideren comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción. Alcanza en sus acciones a 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. La Oficina Anticorrupción es conducida por el Fiscal de Control Administrativo quien posee rango y jerarquía de Secretario, y los titulares de la Dirección de Investigaciones y de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia, quienes poseen rango y jerarquía de Subsecretarios. Los tres funcionarios son designados y removidos por el Presidente de la Nación a propuesta del Ministro de Justicia y Derechos Humanos. Serrano coincidió con la visión de quienes señalan que la corrupción afecta la credibilidad en las instituciones y en la democracia. Al culminar su intervención propuso la exploración de tópicos para la conformación de una agenda en el Mercosur sobre la materia, haciendo especial hincapié en aquellas actividades que ya se realizan en forma conjunta.

José E. Romao efectuó una descripción pormenorizada de la organización institucional de la Contraloría General de la Unión y de su papel en la consolidación del Estado democrático de derecho en la República Federativa de Brasil. Dicha Contraloría es el órgano de contralor interno del Gobierno Federal, competencia que desempeña mediante auditorías y fiscalizaciones, acciones punitivas, control social, transparencia, capacitación y seguimiento del gasto. Un Consejo Consultivo, integrado por representantes del gobierno, otros entes públicos y la sociedad civil organizada, se encarga de sugerir y debatir medidas de perfeccionamiento de los métodos y sistemas de control de la transparencia en la gestión pública así como de combate a la corrupción y la impunidad. Los hallazgos de las políticas puestas en práctica por la Contraloría son sometidos a instancias de control político, administrativo y judicial. Como ejemplos de actividades de control interno Romao destacó la fiscalización de 34 % de los 5.564 municipios, el control del uso de 16 billones de reales de recursos públicos y más de 7.000 acciones de procesamiento de denuncias. En lo punitivo enumeró las investigaciones, dimisiones y destituciones acaecidas en el período 2003/2011, señalando que las acciones llevadas a cabo consistieron en uso indebido del cargo, faltas de probidad administrativa, aceptación de propina y desidia, entre otras. Entre las actividades de prevención enfatizó

el incremento de la transparencia, el estímulo al control social, el fortalecimiento de la gestión, la educación para la ética y la ciudadanía y la implementación de las convenciones internacionales.

Diana Correa señaló que el Gobierno de Paraguay otorga alta prioridad a la reducción drástica de la corrupción mediante el mejoramiento de mecanismos de control, promoción de la integridad y la transparencia. Con el fin de avanzar hacia ese propósito se creó en 2010 la Dirección General de Integridad, como órgano técnico y especializado del Gabinete Civil de la Presidencia de la República, responsable de promover la implementación del Plan Nacional de Integridad (PNI) y las Convenciones Internacionales contra la Corrupción en el ámbito de los organismos y entidades dependientes del Poder Ejecutivo. El PNI supone un modelo estándar de control interno cuyos fundamentos son la autorregulación, el autocontrol y la autogestión apoyados en un conjunto de valores entre los que se destacan los de moralidad, responsabilidad, transparencia, igualdad e imparcialidad, apuntando a defender los principios de eficiencia, eficacia, economía, celeridad, preservación del medio ambiente y publicidad.

José P. Montero Traibel priorizó la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información como ejes fundamentales de la política pública contra la corrupción en Uruguay. Destacó que la Junta de Transparencia y Ética Pública es el órgano de control superior que se ha dado el Estado uruguayo a fin de fortalecer la transparencia en la gestión pública y cumplir con los compromisos adquiridos al suscribir la Convención Interamericana Contra la Corrupción. Señaló que la JUTEP actúa con independencia técnica en el ámbito del Poder Ejecutivo, al cual se vincula a través del Ministerio de Educación y Cultura. Está integrada por tres miembros designados por el Presidente de la República previa venia del Senado y tiene como cometidos: 1) actuar como perito del Poder Judicial en materia penal en delitos contra la hacienda o la economía públicas; 2) asesorar a la Administración Pública en materia de normas de conducta del funcionario público y en relación con el cumplimiento de la obligación de presentar declaraciones juradas de bienes e ingresos; 3) auditar e investigar actos administrativos observados por el Tribunal de Cuentas declarados por éste como de “urgente consideración” y sometidos a su consideración por los Presidentes de la Asamblea General legislativa o de las Juntas Departamentales; 4) organizar, gestionar y custodiar el registro de Declaraciones Juradas de bienes e ingresos; 5) ofrecer cursos de capacitación sobre ética, normas de conducta y normativas anticorrupción; y 6) participar en las instancias correspondientes a las convenciones Interamericana y de Naciones Unidas contra la corrupción. Montero Traibel habló de la necesidad de unificar buenas prácticas en la región, subrayó el papel preventivo de la educación de funcionarios públicos en ética, transparencia y control de la corrupción para crear conciencia de la importancia de cumplir adecuadamente sus funciones de servidores públicos y propuso fortalecer la cooperación regional en la materia.

Seminario taller internacional sobre Ética, Medicina y Salud Pública

Los días 29 y 30 de junio de 2012 se realizó el Seminario Internacional *Ética, Medicina y Salud Pública* organizado por la Junta de Transparencia y Ética Pública, con el copatrocinio de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Fue declarado de interés departamental por la Intendencia de Montevideo y de interés ministerial por los Ministerios de Salud Pública (MSP) y de Educación y Cultura (MEC), y auspiciado por la Academia Nacional de Medicina, la Administración de los Servicios de Salud del Estado, el Colegio Médico del Uruguay, la Facultad de Medicina de la UdelaR, la Federación Médica del Interior y el Sindicato Médico del Uruguay.

Su objetivo general consistió en analizar algunos dilemas y desafíos éticos planteados en el ejercicio de los actos médicos individuales, la medicina institucionalizada y políticas de salud pública implementadas en Uruguay. También se propuso brindar una instancia de capacitación a funcionarios de la Administración de los Servicios de Salud del Estado que actúan como responsables institucionales ante la JUTEP para el cumplimiento de la Ley N° 17.060.

Participaron trabajadores de la salud de los ámbitos público y privado; responsables de las políticas de salud pública, transparencia, ética pública y participación ciudadana del Estado uruguayo; académicos; estudiantes; miembros de organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la salud pública; representantes de organismos internacionales, y público en general.

El Seminario inaugurado por los Dres. Jorge Venegas (Ministro de Salud Pública) y Ricardo Ehrlich (Ministro de Educación y Cultura) e instalado por el Dr. Luis Yarzabal, (Presidente de la Junta de Transparencia y Ética Pública), se desarrolló en cuatro sesiones plenarios y dos talleres.

En la primera sesión plenaria se trató el tema relativo a los aspectos éticos de la relación que se desarrolla entre médicos y pacientes. Específicamente se examinó la evolución histórica de la ética médica (Dr. Antonio Turnes), las causas fundamentales de la violencia instalada en la relación clínica (Soc. Luis Barrios) y los orígenes y perspectivas del Colegio Médico del Uruguay, órgano encargado de velar por la ética de la profesión (Dr. Jorge Torres).

La segunda sesión plenaria se dedicó a analizar los principios de la ética de la función pública en el sector salud (Dras. Natalia Acosta y Mariela Cajiga), y las proyecciones en ese sector de la normativa anticorrupción, con especial énfasis en la caracterización de las manifestaciones de la corrupción en la medicina (Dra. Mariana Malet).

En la tercera plenaria se examinó el alcance de la confidencialidad médica (Dr. Guido Berro), se expuso el marco ético del Fondo Nacional de Recursos (Dra. Rosana Gambogi), se estudiaron algunas de las tensiones planteadas entre la equidad y la incorporación de innovaciones tecnológicas en la gestión de la salud (Dr. Oscar Cluzet), se reflexionó en profundidad sobre cuidados paliativos (Dr. Marcos Gómez Sancho) y se analizaron algunos de los dilemas éticos que enfrenta la medicina contemporánea (Dr. Marcelo Viñar).

A estas sesiones plenarias, realizadas en la tarde del viernes y en la mañana del sábado, asistieron en promedio 140 personas, comprobándose, especialmente el segundo día, una alta tasa de participación del público en las sesiones de preguntas y respuestas.

Los talleres contaron con la participación de 38 funcionarios de ASSE, entre los cuales había directores de hospitales, jefes de departamentos de recursos humanos y otros funcionarios administrativos, incluyendo profesionales médicos, abogados y licenciados en enfermería. En ellos se estudiaron ejemplos de situaciones críticas reales y se profundizó el estudio de la normativa y los recursos institucionales para la prevención de la corrupción, con el fin de identificar y promocionar buenas prácticas en los servicios de salud. Se llevó así a la práctica la recomendación formulada por la JUTEP al Senado de la República en su informe sobre ASSE (página 31).

Un ejercicio preliminar de auto evaluación realizado conjuntamente por los participantes de los talleres, sus moderadores y los miembros de la JUTEP, sugirió fuertemente que:

1. los conceptos e informaciones sobre las interacciones de la ética con la medicina y la salud expuestos en las sesiones plenarias, constituyen un cuerpo de conocimientos especializados que no han sido puestos al alcance de los profesionales de la salud y el derecho durante sus procesos de formación de grado y posgrado;

2. la normativa y los recursos institucionales nacionales e internacionales contruidos para hacer frente al fenómeno de la corrupción en el ámbito público son poco conocidos (o desconocidos) por gran parte de los trabajadores de la salud que cumplen funciones de dirección o gerenciales en las unidades ejecutoras de la Administración de los Servicios de Salud el Estado;

3. las peculiaridades éticas, razones de urgencia vital y ciertas carencias estructurales de los servicios de salud, tanto como los requerimientos insatisfechos en recursos materiales y humanos de la atención de la salud en sus distintos niveles, tornan difícil la aplicación de algunas de las normas de contabilidad y administración financiera del Estado que procuran prevenir la corrupción.

De confirmarse estas conclusiones preliminares en una evaluación futura de la vigencia de la ética en los servicios de salud del Estado, correspondería recomendar: a) la profundización la oferta curricular de la ética de la medicina y de la salud pública en las carreras universitarias de medicina, enfermería y derecho; b) la intensificación de las actividades de capacitación en servicio que se ofrecen actualmente a los funcionarios del sector salud; c) la revisión, por parte del poder legislativo, de la aplicabilidad del marco normativo vigente y d) la corrección, por parte del Estado, de las eventuales carencias estructurales identificadas en los servicios de salud.

Jornada conmemorativa del Día internacional contra la corrupción

El pasado 6 de diciembre, en el Salón de Actos de la Torre Ejecutiva, se conmemoró el *Día Internacional Contra la Corrupción*, (se realizó el 6 y no el 9 de diciembre, fecha fijada por Naciones Unidas, debido a que el 9 fue domingo).

El acto fue abierto por el presidente de la JUTEP, Dr. Luis Yarzabal, e instalado por el Ministro de Educación y Cultura, Dr. Ricardo Ehrlich. Posteriormente, la Representante Residente del PNUD, Sra. Susan Mc Dade expuso los lineamientos generales de la estrategia de las Naciones Unidas contra la corrupción; el Presidente de Uruguay Transparente, Sr. Pedro Cribari presentó los resultados correspondientes a 2012 del *Índice de Percepción de la Corrupción* elaborado por Transparencia Internacional, el Dr. Carlos Soares de Lima sintetizó la metodología y los resultados del programa de capacitación de funcionarios y el Dr. Carlos Balsa comentó el libro *El control de la corrupción en el Mercosur* (JUTEP, Montevideo, 2012, 130 páginas), editado y publicado por la JUTEP.

Actividades internacionales

El artículo 100 de la Ley N° 18.046, del 24 de octubre de 2006, agrega al artículo 4.º de la Ley N° 17.060, 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 creciente participación de la Junta en las instancias internacionales generadas por las Convenciones de la OEA y de las Naciones Unidas contra la corrupción.

Ambas convenciones han aprobado e implementado mecanismos de seguimiento que monitorean y evalúan la aplicación de las resoluciones adoptadas por los órganos de conducción de cada una denominados *Conferencias de los Estados Parte*. La participación de Uruguay en estas instancias supone la participación en dichas conferencias, en las cuales se definen las políticas de cada una de las

Convenciones y la concurrencia a las reuniones de los *Comités de Expertos*, organismos de naturaleza técnica que fueron constituidos para promover avances en materia de cumplimiento de lo establecido en estas Convenciones.

Estos comités, o bien efectúan un seguimiento entre pares del cumplimiento que cada Estado Parte hace de las disposiciones convencionales mencionadas —tal es el caso del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) de la OEA o del Grupo de Examen de la Aplicación 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.

Para representarla en los Comités de Expertos, la Junta designó en 2011 a los doctores José Pedro Montero (titular) e Iván Toledo (alterno), quienes fueron incorporados a las nóminas de expertos de ambas convenciones previa designación por el Presidente de la República, Señor José Mujica.

Convención Interamericana Contra la Corrupción

Aprobada por la Organización de Estados Americanos, fue suscrita el 29 de febrero de 1996. Uruguay la ratificó por Ley N° 17.008 de 25 de setiembre de 1998.

Es monitoreada por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (MESICIC) aprobado en junio de 2001 en Buenos Aires. Dicho mecanismo tiene como propósitos principales: la evaluación del cumplimiento de la Convención por los Estados Partes, la actualización y mejora de las disposiciones contempladas y la facilitación de la implementación de las modalidades de cooperación por ella prevista. Los órganos de conducción 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, que se reúne dos veces al año en la Sede de la OEA en Washington y que es el encargado de ir evaluando el cumplimiento de los compromisos comunes por cada uno de los miembros.

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

El procedimiento elegido ha sido la evaluación entre pares, de modo que, cuando se decide evaluar a un país, se designan otros dos países que, actuando con el respaldo de la Secretaría General de la OEA, radicada en Washington, deben realizar un primer informe de evaluación a presentar en el pleno del MESICIC, donde se formulan y adoptan las recomendaciones del caso. Desde diciembre de 2010 se incorporó la obligatoriedad de hacer visitas *in situ* en los propios países evaluados, a fin de tomar contacto directo con los gobiernos y otros sectores sociales representativos antes de redactar el informe a presentar al Plenario.

En el marco del MESICIC se cumplieron las siguientes actividades:

Visita *in situ* a Brasil

Se llevó a cabo del 20 al 23 de marzo de 2012 como parte del proceso de examen ya reseñado (MESICIC - OEA). Integraron la misión examinadora el Dr. Simón Castaños, Encargado de Convenciones Internacionales de la Dirección de Prevención de la Corrupción Administrativa por la República Dominicana y los doctores José P. Montero Traibel, a la sazón Presidente, e Iván Toledo, Secretario General, por la JUTEP, Uruguay.

La Secretaría Técnica del MESICIC estuvo representada por el Sr. Luis Marcelo Azevedo, Oficial Jurídico, responsable por el análisis de Brasil y la Sra. Laura Martínez, Oficial Jurídico Principal, ambos del Departamento de Cooperación Jurídica de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA.

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

Previamente, Brasil había cursado a los examinadores un extenso documento en que informaba su situación en cuanto a los puntos examinados. Los Estados examinadores a su vez estudiaron el documento y presentaron otro con sus preguntas y observaciones. Con la visita *in situ* se pretende complementar el conocimiento del estado de avance del examinado y constatar el grado de funcionamiento de las Instituciones examinadas.

Durante cuatro días de intenso trabajo los tres examinadores se entrevistaron con siete organizaciones de la sociedad civil, para recibir puntos de vista diferentes al estatal y con varios representantes de cinco Órganos de Control Superior, a saber, la Contraloría General de la Unión, el Tribunal de Cuentas de la Unión, el Ministerio Público Federal, el Departamento de Policía Federal y el Supremo Tribunal Federal. La delegación se entrevistó con 70 representantes de estas organizaciones e instituciones y recibió informes complementarios de cada una.

Reunión del Subgrupo de Análisis del Cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (Continuación del examen a Brasil)

El día 7 de setiembre, previo a la realización de la Reunión Plenaria del MESICIC en Washington DC, se llevó a cabo la reunión del subgrupo de Análisis para elaborar un proyecto de informe sobre el examen a Brasil, incluyendo la visita *in situ* a ser discutido en la reunión plenaria de la semana siguiente. Participaron en ella, por Brasil: una delegación presidida por la Sra. Vania Ribeiro Vieira de la Contraloría General de la Unión acompañada por 11 técnicos, por República Dominicana el Dr. Simón Castaños y por Uruguay los Dres. José Pedro Montero Traibel e Iván Toledo. Se contó con el apoyo del Sr. Luiz Marcelo Acevedo y la Sra. Laura Martínez de la Secretaría Técnica de MESICIC.

Los participantes en la reunión se abocaron a revisar sistemáticamente los aspectos sustanciales del contenido, las redacción o metodología del informe preliminar elaborado por la Secretaría con base en el informe inicial de Brasil, las contribuciones efectuadas por República Dominicana y Uruguay (Estados examinadores), en las aclaraciones proporcionadas por Brasil (Estado examinado) y en la información obtenida en la visita *in situ*. El objetivo era redactar un proyecto de informe y recomendaciones al Estado examinado para ser discutido y aprobado por la reunión plenaria del MESICIC.

XX Reunión Plenaria del Comité de Expertos del MESICIC (Washington, del 7 al 14 de setiembre de 2012)

Del 10 al 12 de setiembre se realizaron las sesiones plenarias, en las que cada día se analizaron los informes que los Estados Partes analizadores y la Secretaría presentaron sobre cada Estado Parte analizado. Así se discutieron los informes sobre Brasil, El Salvador, México, Bolivia y Paraguay.

En la primera jornada se comenzó a considerar el proyecto de informe sobre la situación de Brasil. Correspondió a los delegados de Uruguay y República Dominicana realizar la presentación y fundamentar cada recomendación propuesta en la reunión del Subgrupo de análisis ya informado precedentemente. Terminado el

debate se aprobó el informe y recomendaciones a Brasil. Este informe puede consultarse en el portal web de la OEA: <http://www.oas.org/es>.

En los días restantes se continuó la discusión de los proyectos de informes sobre el resto de los Estados examinados. Se aprobaron todos luego de ser enriquecidos en el debate. Durante toda la reunión la delegación uruguaya mantuvo la activa participación que la ha caracterizado históricamente. La totalidad de los informes por país pueden ser consultados en <http://www.oas.org/juridico/spanish/Lucha.html>

Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC)

Aprobada por la Organización de Naciones Unidas, fue suscrita el 11 de diciembre de 2003. Uruguay la ratificó por Ley N° 18.056 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. Este consiste en la evaluación del cumplimiento de las obligaciones contempladas en la Convención por parte de cada uno de los 180 países que la integran. Al igual que en el caso de la Convención Interamericana, la evaluación es conducida por dos Estados miembros, que son designados por sorteo y cuentan con el respaldo de la Secretaría de las Naciones Unidas, radicada en Viena.

El proceso se inicia con un cuestionario 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.

Durante el año 2012 Uruguay comenzó a ser evaluado por Argentina y Brasil al tiempo que realiza la evaluación de República Dominicana. 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.

Los órganos de conducción de este proceso son la *Conferencia de Estados Parte*, el *Grupo de Examen de la Aplicación de la Convención* y el *Grupo de Trabajo Intergubernamental de Prevención de la Corrupción*. Uruguay mantuvo su activa participación en ellos durante el año 2012.

Grupo de Examen de la Aplicación de la Convención de ONU Contra la Corrupción.

La reunión del Grupo de Examen fue fijada para los días comprendidos entre el 18 y el 22 de junio de 2012. Los doctores José Pedro Montero Traibel e Iván Toledo participaron en representación de la Junta de Transparencia y Ética Pública. En virtud de la índole y trascendencia del evento, dicha participación fue declarada Misión Oficial por el Señor Presidente de la República.

Sesiones plenarias

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), las que facilitarían encuentros entre los países examinados y examinadores, en reuniones oficiosas y en una reunión informativa con organizaciones no gubernamentales, como lo previó la Resolución 4/6 aprobada en el cuarto período de sesiones celebradas en Marruecos.

De este modo, durante la tarde del lunes 19 y el martes 20 y viernes 22 de junio, se analizaron los informes de los países que habían finalizado sus exámenes. Durante la discusión general el Dr. Montero Traibel expuso una crítica a dos disposiciones de la Convención que, a su juicio, resultan inaplicables a nuestro país.

La primera es la contenida en el artículo 20 de la Convención; se refiere al delito de *Enriquecimiento ilícito* que si bien es de aplicación facultativa según la “Guía Legislativa para la Aplicación de la CNUCC”, en las reuniones tanto del Grupo de Prevención como en el de Examen de Aplicación de la Corrupción, se insiste a los Estados miembros para que lo incorporen a sus ordenamiento jurídicos.

La segunda disposición, es la recogida en el artículo 26 referida a la *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.

Si bien se dice 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 donde, como sostiene el Dr. Jorge Díaz: *El Derecho Penal es, fue y seguirá siendo, un derecho personalísimo y la pena, como tal, se le va a imponer a un individuo.*¹³

13 Díaz, Jorge. *El poder de corrupción de las organizaciones criminales*. En: Políticas públicas contra la corrupción en Uruguay. JUTEP, Montevideo, Uruguay. Diciembre 2012. Impreso en Mastergraf, 182 págs.

Realización de sorteo de Estados Parte

De acuerdo con lo establecido en los párrafos 14 y 19 del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención, se deberá realizar un sorteo para establecer cuáles Estados parte serán examinados y cuáles serán examinadores en este tercer período de sesiones del Grupo de Examen. Uruguay fue sorteado en el primer período de sesiones celebradas en Viena entre el 28 de junio y el 2 de julio de 2010 para actuar como examinador de la República Dominicana, conjuntamente con Nicaragua. En el segundo período de sesiones, celebrado también en Viena entre el 30 de mayo y 2 de junio, fue sorteado para ser examinado por Argentina y Brasil. Finalmente, en el tercer período de sesiones, Uruguay resultó sorteado como examinador de Holanda conjuntamente con Australia.

Teleconferencia en Viena sustitutiva de *visita in situ* a República Dominicana

La visita *in situ* que debían realizar Uruguay y Nicaragua como Estados Parte examinadores de República Dominicana no se pudo realizar por la negativa de este país a efectuarla. Por ese motivo el miércoles 20 de junio de 2012, a la hora 16, se realizó en las Oficina de las Naciones Unidas en Viena una teleconferencia a fin de coordinar una visita virtual a la República Dominicana, aprovechando la circunstancia de que tres de los expertos designados habían concurrido a la reunión del Grupo de Examen.

Participaron esta teleconferencia, por la República de Nicaragua el Dr. Hernán Estrada, Procurador General de la República, por Uruguay los Dres. José Pedro Montero Traibel e Iván Toledo y por la Secretaría de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), la Sra. Dorothee Gottwald y el Sr. Stefano Betti.

Uruguay y Nicaragua, en cada día de reunión, analizaron uno por uno los puntos de la respuesta de República Dominicana cargada en el programa Ómnibus de UNODC y las observaciones o consultas de los Estados examinadores a cada punto. República Dominicana tuvo así la posibilidad de aclarar varios puntos y levantar posibles observaciones a su respuesta. Otras observaciones en cambio se mantuvieron y en algunos puntos República Dominicana se comprometió a hacer llegar información al grupo al regreso del experto a su Estado.

La reunión concluyó con un borrador de informe y actualmente la Secretaría UNODC está trabajando en él, agregando las últimas informaciones del Estado examinado para enviarlo a cada Estado para su aprobación.

Esta actividad fue financiada íntegramente por ONU, por lo que no generó gasto para el erario público nacional.

Reunión con organismos no gubernamentales

El 20 de junio se llevó a cabo una reunión de todos los Estados del Grupo de Examen con representantes de organizaciones de la sociedad civil. Las reuniones normales del Grupo de Examen han sido hasta ahora de carácter reservado, no permitiéndose la participación de organizaciones de la sociedad civil, por lo que esta reunión fue un hito de gran importancia. La reunión permitió a los expertos recibir información directa sobre de la situación de varios Estados y complementaría a la que vuelcan los representantes estatales.

Solicitudes de Asistencia Técnica

Siendo uno de los cometidos del UNODC colaborar con los Estados parte para identificar sus necesidades en la implementación de las disposiciones de la Convención y analizar la forma de solucionarlas, es que se ha dado mucha importancia a la Asistencia Técnica.

La Resolución 3/1 de la Conferencia del Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta referida a la asistencia técnica, dispuso que el Grupo de examen de la aplicación se encargara de proseguir con este tema.

De este modo, el jueves 21 de junio, se analizaron las distintas modalidades de asistencia técnica que solicitan los Estados miembros, las que pueden agruparse en tres tipos: a) la asistencia para adaptar las leyes, reglamentos y medidas de lucha contra la corrupción con las disposiciones de la Convención; b) seleccionada la norma a incluir en el ordenamiento interno de cada Estado parte, deberá analizarse la capacidad que se tiene para llevarlas a la práctica, y c) en la etapa final corresponde satisfacer las necesidades individualizadas por los Estados partes para utilizar el marco normativo e institucional en la lucha contra la corrupción.

De los instrumentos con que cuenta la UNODC resalta el portal de lucha contra la corrupción creado en setiembre de 2011 y conocido como TRACK (su sigla en inglés: *Tools and Resources for Anti-Corruption Knowledge*): www.track.unodc.org. Incluye: a) una biblioteca jurídica de la CNUCC; b) un enlace sobre legislación, jurisprudencia y estrategias de lucha contra la corrupción de 174 países y c) datos institucionales de esos Estados parte.

Conjuntamente con el portal se pusieron en marcha tres proyectos relativos a la vinculación entre los sectores públicos y privados. Así se programa una alianza entre ambos sectores para la probidad en la contratación pública con el fin de reducir la corrupción en las contrataciones entre públicos y privados y en ese sentido, también se promueve familiarizar a las empresas con la Convención, para que les sirva de guía en sus relaciones con las autoridades públicas.

Un aspecto importante que se destacó durante las reuniones, fue la ayuda técnica que se puede brindar a los Estados parte, a fin de reunir y analizar la información que les facilite la recuperación de activos.

La creación en el año 2006 del Programa de mentores en la lucha contra la corrupción ha tenido mucho éxito. Este programa supone la utilización de servicios de profesionales fácilmente obtenibles, puesto que pueden ser nacionales del propio Estado o internacionales.

Estos mentores, al prestar sus servicios *in situ* facilitan la orientación y el asesoramiento a los países que piden asistencia técnica para fortalecer su legislación y sus instituciones a fin de adaptarlas a las normas de la Convención.

Visita a la Academia Internacional Anticorrupción (IACA)

La Misión Permanente de Uruguay ante las Naciones Unidas, con sede en Viena, recibió una invitación de la Academia Internacional Anticorrupción (IACA) para que Uruguay ratifique el acuerdo de constitución de dicha Academia y forme parte de ella.¹⁴

La IACA fue fundada el 2 de setiembre de 2010 adquiriendo la calidad de organismo internacional el 8 de marzo de 2011. Es una institución pionera que pretende superar las actuales deficiencias en el conocimiento y la práctica en el ámbito de la lucha contra la corrupción. Originariamente estuvo vinculada a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el Gobierno de Austria y la Oficina Europea Antifraude y tiene su Sede al sur de Viena.

Teniendo en cuenta la presencia de los miembros de la JUTEP en las reuniones del Tercer Período de sesiones del Grupo de examen de la aplicación de la Convención, la Delegación Permanente de Uruguay ante la ONU gestionó una visita a la Sede de la IACA a efectos de informarse en profundidad y así poder estar en mejores condiciones para decidir una futura adhesión.

Esa visita se realizó el jueves 21 de junio y por Uruguay concurrieron el Sr. Embajador Carlos Barros y los doctores Montero Traibel y Toledo, siendo recibidos por el Sr. Martín Kreutner Secretario Ejecutivo de la Comisión Provisional quien señaló que, para lograr sus fines, la Academia actúa como un centro independiente en el espacio de la educación contra la corrupción, la formación, la creación de redes y la cooperación, así como la investigación académica.¹⁵

14 Información de IACA: dirección: Muenchendorfer Str. 2.2361 Laxemburg, AUSTRIA. Teléfono: +43 1 260 60 3489. Web: www.iaca.int.

15 Información de contacto del Sr. Martín Kreutner de IACA: martin.kreutner@iaca.int; Móvil + 43 664 5166206.

A la fecha hay 56 Estados Miembros de las Naciones Unidas adheridos, entre los que se cuentan Argentina, Bolivia, Chile, México, Panamá y Perú, e innumerables organismos internacionales, como el Consejo de Europa y la Cruz Roja Internacional, así como diversas Organizaciones no gubernamentales como Transparencia Internacional y la Organización Internacional de Fiscales, entre otros.

Hasta fines del 2012 la Academia se encontraba en una fase de transición, dirigida por un Equipo de Transición Internacional y estaba preparando la Asamblea de las Partes, la que pondrá fin al período de transición. En razón de ello, el Secretario Ejecutivo de la Academia, invitó a Uruguay a formar parte.

Colaboración con la Conferencia de Ministros de Justicia de Iberoamérica

Del 19 al 21 de setiembre se reunió en Montevideo el Grupo de Expertos de la Conferencia de Ministros de Justicia de Ibero América para preparar la Cumbre de Ministros que se llevará a cabo en marzo de 2013. El MEC solicitó apoyo a la JUTEP para el tema: *Corrupción de funcionarios públicos y armonización de la legislación penal en Iberoamérica*. Dicha cooperación fue encomendada por la Junta al Dr. Iván Toledo, quien participó de la reunión del Grupo de Expertos. También asistió a Buenos Aires entre el 17 y 19 de diciembre a la continuación de la reunión.

En estas reuniones se redactó un documento de proyecto de convenio multilateral de Equipos Conjuntos de Investigación tomando como modelo el convenio de Mercosur sobre el tema y un conjunto de recomendaciones sobre legislación penal en materia de corrupción de funcionarios públicos. Asimismo, se tomó como base la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción.

Estos documentos serán llevados a una reunión de coordinadores de cada Estado para su última revisión y aprobación, y serán presentados en la futura Conferencia de Ministros de Justicia de Iberoamérica. Las dos actividades fueron financiadas por la Conferencia y no generaron gasto al erario público.

Publicaciones

Reedición de la serie “Cuadernos de divulgación”

Con el fin de atender los requerimientos de los cursos, seminarios y talleres dictados en el año se editaron versiones actualizadas de los manuales *Normas de conducta en la función pública* y *Ética y función pública*. Lo mismo se hizo con la Serie “Cuadernos de divulgación” compuesta por los fascículos *Principios de la Ética pública*, *El marco institucional contra la corrupción*, *Conflicto de intereses entre lo público y lo privado* y *Declaraciones juradas de bienes e ingresos*. Estas publicaciones se distribuyeron gratuitamente en las actividades de capacitación y formación y están disponibles para las instituciones públicas que las requieran.

Memoria de la Jornada de conmemoración del Día Internacional contra la Corrupción

Las exposiciones presentadas en la Jornada fueron publicadas bajo el título *Políticas públicas contra la Corrupción en Uruguay*, en dos versiones. La impresa, de 182 páginas, estuvo a cargo de Mastergraf con fecha diciembre de 2012. La electrónica se puede consultar en: <https://www.smashwords.com/books/view/277890>.

Memoria del Primer Encuentro de Órganos Superiores de Control de la Corrupción en el Mercosur

Los discursos y ponencias expuestos en el transcurso del Encuentro han sido publicados en dos versiones, bajo la denominación *El Control de la Corrupción en el MERCOSUR*. La versión impresa, de 130 páginas, fue realizada por Mastergraf en diciembre de 2012. La electrónica se encuentra en: <http://www.smashwords.com/extreader/read/272915>.

Ejecución presupuestal

Como se puede apreciar en la gráfica adjunta, los créditos presupuestales asignados en el año 2012 a la JUTEP totalizaron la suma de \$ 15:013.121 (pesos uruguayos quince millones trece mil ciento veintiuno). Al cerrar el ejercicio se habían ejecutado \$ 14:350.119 (pesos uruguayos catorce millones trescientos cincuenta mil ciento diecinueve), lo que constituye un 95.58 % de ejecución. Mientras que la ejecución en remuneraciones alcanzó un 94.84 %, los gastos se ejecutaron en un 97.42 %.

El menor porcentaje de ejecución en sueldos obedece a que los créditos asignados por la Contaduría General de la Nación excedieron lo requerido para la liquidación de la nómina. El rubro inversiones, en cambio, resultó insuficiente.

GASTOS de FUNCIONAMIENTO

C. Gasto	Nombre	Crédito vigente	Total obligado	C. Disponible	% EJECUTADO
0	Remuneraciones	10.942.398	10.377.916	564.482	94,84 %
TOTAL REMUNERACIONES		10.942.398	10.377.916	564.482	94,84 %

C. Gasto	Nombre	Crédito vigente	Total obligado	C. Disponible	% EJECUTADO
1	Bienes de consumo	623.830	607.812	16.018	97,43 %
2	Servicios No Personales	2.047.690	1.994.362	53.328	97,40 %
7	Gastos no clasificados	29.888	29.449	439	98,53 %
TOTAL GASTOS		2.701.408	2.631.623	69.785	97,42 %

C. Gasto	Nombre	Crédito vigente	Total obligado	C. Disponible	% EJECUTADO
575.001	Subsidios cargos políticos	825.754	824.549	1.205	99,85 %
578.097	Canasta de fin de año	6.281	6.257	24	99,62 %
TOTAL TRANSFERENCIAS		832.035	830.806	1.705	99,85 %

SUMINISTROS

C. Gasto	Nombre	Crédito vigente	Total obligado	C. Disponible	% EJECUTADO
211	Teléfono y similares	263.572	236.274	27.298	89,64 %
213	Electricidad	173.708	173.708	0	100,00 %
TOTAL SUMINISTROS		437.280	409.982	27.298	93,76 %

TOTAL GASTOS	3.970.723	3.872.411	98.788	97,52 %
---------------------	------------------	------------------	---------------	----------------

INVERSIONES

Proyecto 971	20.000	19.911	89	99,56 %
Proyecto 972	80.000	79.931	69	99,91 %
TOTAL INVERSIONES	100.000	99.842	158	99,84 %

TOTAL	15.013.121	14.350.169	663.428	95,58 %
--------------	-------------------	-------------------	----------------	----------------



3

65

Iniciativas legislativas

INICIATIVAS LEGISLATIVAS

Solicitud de adecuación del personal

En ocasión de presentar sus aspiraciones para el proyecto de Rendición de Cuentas correspondiente a 2011 (Anexo II) la JUTEP solicitó la creación de tres cargos: uno de secretario general, uno de abogado asesor y uno de jefe de departamento administrativo.

El cargo de secretario general constituye el segundo nivel jerárquico en el organismo y resulta imprescindible para asegurar la supervisión de la ejecución de las resoluciones de la Junta y del funcionamiento de los distintos sectores que la integran. Hoy esta función es atendida mediante un contrato de alta prioridad, renovable anualmente, que será eliminado al finalizar el período de gobierno actual, en 2015.

Mediante el cargo de Asesor en el escalafón A, serie Abogado, se incorporaría un profesional del derecho para gestionar las labores periciales y de asesoramiento, en tanto que a través de la creación del cargo de jefe de departamento se fortalecería el área administrativa.

La solicitud no fue incluida en el capítulo correspondiente al MEC del proyecto de Rendición de Cuentas presentado por el Poder Ejecutivo a consideración del Parlamento.

En cambio, por iniciativa parlamentaria se incorporó a la Ley N° 18.996 de 7 de noviembre de 2012 el artículo 194 que autoriza el pase en comisión de hasta tres funcionarios a la JUTEP, en las condiciones definidas por el artículo 32 del Decreto-ley N° 15.851, de 22 de junio de 1984, modificativas y concordantes. La Junta se dispone a utilizar de inmediato este mecanismo para cubrir en lo posible los requerimientos de personal determinados por el correcto cumplimiento de sus cometidos.

Propuesta de transformación en ente autónomo

De lo expuesto en el numeral sobre la Adscripción institucional de esta Memoria, surge que sería conveniente examinar alternativas de ubicación institucional a fin de dotar a la JUTEP de la mayor independencia técnica y funcional posible. En consecuencia, la Junta decidió consultar las opiniones de expertos en derecho administrativo a los efectos de elaborar una propuesta debidamente fundada para presentarla a consideración del Poder Ejecutivo.

A tales efectos fueron consultados los doctores Juan Pablo Cajarville (Ex catedrático de Derecho Administrativo y ex director del Instituto de Derecho Administrativo, de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República) y Carlos Delpiazzo (Profesor de Derecho Administrativo de la UdelaR, Director del Instituto de Derecho Administrativo de la UdelaR, Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Montevideo, Director del Programa Master en Derecho Administrativo Económico de la Universidad de Montevideo), quienes en setiembre de 2011 hicieron llegar a la JUTEP los siguientes aportes:

Consideraciones del Dr. Juan P. Cajarville

II. Ubicación orgánica de la Junta.

10. (Planteamiento). *En el punto 7 de los “Términos de referencia”, “con base en las dificultades que supone actuar como unidad ejecutora dentro de un Ministerio, subordinada jerárquicamente a una autoridad administrativa sujeta a su vez a su contralor, la Junta requiere del consultor la realización de un examen de la naturaleza jurídica, la adscripción administrativa y los inconvenientes de la adscripción actual del organismo, con recomendaciones para su eventual reubicación.*

11. (Naturaleza orgánica de la Junta). *Con la denominación “Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado”, la Junta fue creada por el art. 4º de la Ley Nº 17.060, como “un Cuerpo con independencia técnica en el ejercicio de sus funciones”, que “actuará bajo la superintendencia del Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación” (art. 4º cit., Nº 8). La “superintendencia”, como ocurre en varias disposiciones constitucionales que sin duda el legislador tuvo presentes, debe entenderse como ejercicio de las potestades propias de la jerarquía. La “Ley Orgánica del Ministerio Público y Fiscal”, Decreto-ley Nº 15.365, de 30 de diciembre de 1982, configura al órgano Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación como un órgano desconcentrado, sometido a jerarquía del Poder Ejecutivo, a través actualmente del Ministerio de Educación y Cultura, con poderes propios y exclusivos sobre el subsistema orgánico Ministerio Público y Fiscal (arts. 1º, 4º, 5º y 7º). De manera que la Junta, sometida a las potestades jerárquicas del Fiscal de Corte, titular de un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación y Cultura,*

fue creada asimismo con esa ubicación orgánica: integrando el sistema orgánico en cuya cabeza se encuentra el Poder Ejecutivo, en una línea jerárquica que transcurría a través del citado Ministerio y de la Fiscalía de Corte.

La Ley N° 17.296, del 21 de febrero de 2001, art. 334, modificó el N° 8 del art. 4° antes mentado y transformó a la Junta en la unidad ejecutora 022 en el Inciso 11, Ministerio de Educación y Cultura. Con ello, desapareció la superintendencia de la Fiscalía de Corte, pero la Junta conservó su naturaleza de órgano sometido a jerarquía del Poder Ejecutivo a través del mencionado Ministerio.

La Ley N° 18.362, de 6 de octubre de 2008, art. 302, modificó la denominación del órgano, que pasó a ser: “Junta de Transparencia y Ética Pública” (JUTEP).

12. (Inconveniencia de la ubicación orgánica de la Junta). No es necesario insistir en la inconveniencia de dicha naturaleza y ubicación orgánicas como unidad ejecutora de un Ministerio, porque ella es un supuesto explícito de la consulta sobre este tema.

Es además de toda evidencia que la subordinación jerárquica en que se encuentra está reñida con el alcance subjetivo de sus cometidos, que alcanza a los titulares de los órganos máximos de los tres Poderes del Gobierno, de los tres órganos de contralor de creación constitucional y de los Gobiernos Departamentales.

Por supuesto, esa inconveniencia no se subsanaría incorporando a la Junta, como dependencia jerarquizada, a otro Ministerio.

13. (Imposibilidad constitucional de su ubicación en Presidencia de la República). En mi opinión, la incorporación de la Junta a las dependencias jerarquizadas a la Presidencia de la República adolecería de grosera inconstitucionalidad.

La Presidencia de la República es un órgano de competencia constitucional cerrada; el Presidente actúa en solitario, como soporte de ese órgano unipersonal, solo en aquellos asuntos que la propia Constitución le confiere: nombramiento y cese de los Ministros, del Secretario de la Presidencia y del Director de Planeamiento y Presupuesto, observación del voto de censura a los Ministros y eventual disolución en ese caso de las Cámaras. Fuera de tales casos, el Presidente de la República debe actuar en acuerdo con el Ministro o Ministros respectivos en razón de materia o con el Consejo de Ministros, integrando el órgano Poder Ejecutivo. La cuestión atañe a la sustancia del sistema político diseñado por la Carta, porque el Presidente no es políticamente responsable ante el Parlamento; lo son los Ministros, y la actuación de aquél en solitario sin participación de algún Ministro impide la configuración de tal responsabilidad, esencial en el equilibrio político entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

La inconstitucionalidad no se subsana incorporando dependencias a la Presidencia de la República a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, como se

ha hecho con frecuencia. Esta Oficina depende de Presidencia de la República porque así lo dispone la propia Carta en el art. 230; y si bien el último inciso de dicho artículo prevé que “tendrá además los cometidos que por otras disposiciones se le asignen expresamente así como los que la ley determine”, esa asignación legal debe hacerse respetando y sin modificar la naturaleza que la Constitución asigna al órgano, en el caso: asesor del Poder Ejecutivo en la formulación de Planes y Programas de Desarrollo, y de Presupuestos. A nadie se le ocurriría que la ley pudiera asignar a la Suprema Corte de Justicia, al Tribunal de Cuentas o a la Corte Electoral, por ejemplo, la refinación de petróleo, pese a que los arts. 239 N° 8°, 210 y 322, permiten a la ley asignarles competencias además de las de fuente constitucional.

14. (Conclusión: creación de una administración descentralizada). Si, como resulta del texto de la consulta en este punto, se trata de solucionar las “dificultades que supone actuar como unidad ejecutora dentro de un Ministerio, subordinada jerárquicamente a una autoridad administrativa sujeta a su vez a su contralor”, la solución adecuada, conforme a nuestro sistema constitucional, consiste necesariamente en la creación por ley de una administración descentralizada, cuyo jerarca sea precisamente la “Junta de Transparencia y Ética Pública”.

Los sistemas descentralizados consisten en sistemas de órganos y cargos creados mediante actos normativos generales y abstractos, a los que se atribuye competencia en una materia, con los consiguientes poderes propios de decisión en la generalidad o en la totalidad de su esfera de acción, sin que exista vínculo jerárquico respecto de otro órgano ajeno al propio sistema, pero sí sujeción a un conjunto de potestades de control, coordinación e incluso de administración activa de otro órgano, que por eso se califica a su respecto como central .

Sucintamente descripta así en teoría, la descentralización se traduce en nuestro derecho positivo en las figuras de los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, cuyo estatuto de base constitucional puede esquematizarse en cuatro caracteres fundamentales: a) creación de un sistema jerarquizado de órganos y cargos no sometidos a jerarquía de otro órgano ajeno al propio sistema, b) sometido a una preeminencia institucional (no jerárquica) del Poder Ejecutivo, c) al que se atribuye una competencia propia, d) dotándolo de personalidad jurídica . Sobre ese esquema común, la diferencia fundamental entre las dos figuras en que la descentralización se concreta radica en la inexistencia de todo recurso administrativo ante el Poder Ejecutivo contra los actos administrativos emanados de los Entes Autónomos, y en cambio la procedencia del recurso de anulación, solo por razones de ilegitimidad, contra los actos de los Servicios Descentralizados, para ante el mencionado Poder.

Los cometidos de cada una de las Administraciones descentralizadas en principio los determina discrecionalmente el legislador, dentro de ciertos márgenes que fija la propia Carta: para ciertos Entes, el legislador no puede evadirse de los cometidos que les atribuyen las respectivas disposiciones constitucionales debidamente

interpretadas (“previsión social”, “seguridad social”, cometidos propios de un “banco central”, “enseñanza”); los cometidos enunciados en el art. 186, no los puede atribuir a Entes Autónomos, pudiendo optar entre cometerlos a Servicios Descentralizados o a dependencias centralizadas; finalmente, hay cometidos que no pueden descentralizarse o atribuirse a Administraciones descentralizadas nacionales. Respetando esos límites, y siempre que no se trate de cometidos atribuidos por la Carta a otros órganos, la determinación de los cometidos de las Administraciones descentralizadas que decida crear cabe en el margen de opción política del legislador; la ley, discrecionalmente, puede decidir que estos cometidos estén a cargo de la Administración Central o de una descentralizada, determinando en este caso la naturaleza jurídica y el grado de descentralización. En ese margen de discrecionalidad legislativa caben los cometidos actualmente propios de la Junta, porque la Constitución nada dispone al respecto.

En síntesis, la creación de una Administración descentralizada a la que se confíen los actuales cometidos de la “Junta de Transparencia y Ética Pública” parece la solución más conveniente y adecuada a nuestro sistema constitucional y a los compromisos asumidos por la República en la materia. Esa creación requiere ley, que deberá sancionarse por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, si se optara por conferirle la naturaleza de Ente Autónomo (Constitución, art. 189).

Consideraciones del Dr. Carlos Delpiazzo

2.1 Situación de base

2.1.1 La actual JUTEP fue creada como Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado por el art. 4º de la multicitada ley N° 17.060.

En virtud del num. 8º de dicha disposición legal, se la definió como “un Cuerpo con independencia técnica en el ejercicio de sus funciones”, que originalmente actuaba bajo la superintendencia del Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación y luego, por imperio del texto dado por el art. 334 de la ley N° 17.296 de 21 de febrero de 2001, se ubicó como un programa en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura.

2.1.2 De acuerdo a la información proporcionada, se entiende que “En la medida que la JUTEP debe ejercer una especie de contralor -en su ámbito de competencia- sobre el conjunto de la Administración, no resulta razonable que esté subsumida dentro de uno de los órganos que precisamente debe controlar, siendo que además en el caso, la materia de dicho organismo (MEC) no guarda relación con la propia de la JUTEP.

2.2 Calificación jurídica

2.2.1 Desde el punto de vista conceptual, es preciso distinguir el concepto de “autonomía” del concepto de “autonomía técnica”.

Por lo que refiere a la autonomía, etimológicamente refiere a la posibilidad de darse sus propias normas. Por eso, nuestra doctrina la define como “la autodeterminación plena del organismo que se ve beneficiado con la transferencia”. Ella supone el reconocimiento de un espacio propio para la emanación normativa, es decir, la posibilidad de dictarse su propio ordenamiento (ver: Carlos E. Delpiazzo, “Derecho Administrativo General”, cit., volumen 1, pág. 255).

En la medida que la descentralización no es uniforme sino que admite variantes, el Maestro de todos identificó tres grados de descentralización, a saber (ver: Enrique Sayagues Laso, “Tratado de Derecho Administrativo”, Montevideo, 1959, tomo I, pág. 238 y siguientes.):

a) la mínima o de primer grado, también llamada burocrática (o erróneamente, jerárquica ya que si hay jerarquía, hay centralización y, por ende, se excluye la descentralización);

b) la propiamente dicha o de segundo grado, conocida como tutelar, en la cual se da la transferencia de la generalidad de los poderes de administración y un control relativamente intenso; y

c) la máxima o de tercer grado, caracterizada por la autonomía, en la que la transferencia de poderes de administración es total y el control es mínimo y habitualmente no sustitutivo de la voluntad de la entidad descentralizada.

Por otra parte, la autonomía técnica es una modalidad de la centralización que, por ende, supone la jerarquía ya que las modalidades de la centralización son alteraciones funcionales (no orgánicas o estructurales) del sistema (ya que refieren a la competencia del conjunto).

Como tal, la autonomía técnica o natural consiste en un margen amplio de discrecionalidad del inferior (con el consiguiente debilitamiento del poder de mando del superior) para emitir opinión, proyectar y realizar (ver: Carlos E. Delpiazzo, “Derecho Administrativo General”, cit., volumen 1, pág. 246; y “Derecho Administrativo Uruguayo”, Porrúa -UNAM, México, 2005, pág. 47).

Según explica Aparicio Mendez, los órganos consultivos y de asesoramiento y, dentro de los activos, algunos de carácter eminentemente técnico, tienen una discrecionalidad en lo sustantivo o de fondo cuando dictaminan, opinan o aconsejan al superior, haciéndolo con una voluntad libre, es decir, no sujeta al poder de mando del superior, el cual, no obstante, mantiene la iniciativa y la decisión final, la reglamentación de la actividad y el ejercicio de las potestades disciplinarias.

2.2.2 Desde el punto de vista de nuestro Derecho positivo, de acuerdo a la ley N° 18.056 de 18 de noviembre de 2006, por la que se aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, cada Estado parte debe garantizar que el órgano

encargado de prevenir la corrupción goce de la “independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico” (art. 6°).

La normativa nacional antes reseñada es clara en cuanto atribuir a la JUTEP autonomía técnica pero la radicación institucional que le asigna determina su sometimiento a la jerarquía del Poder Ejecutivo y, por ende, la ausencia a su respecto de una autonomía funcional (incompatible con la subordinación jerárquica).

2.3 Análisis particular

Dentro de la arquitectura de nuestra Constitución, la ubicación institucional de la JUTEP solo puede ser dentro de la persona pública mayor Estado o fuera de ella como Ente Autónomo. La primera hipótesis supondrá siempre jerarquía y, por ende, solo podrá ofrecer “autonomía técnica” pero no “autonomía” en sentido pleno, como lo posibilita la segunda hipótesis.

2.3.1 La primera alternativa admitiría variantes, según se la ubicara como un órgano dentro o fuera de los Poderes de Gobierno.

En el primer caso, las opciones serían radicarla en el ámbito del Poder Ejecutivo, sea en un Ministerio —como ocurre al presente— o en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto como dependencia de la Presidencia de la República a la que la ley puede agregar cometidos (art. 230, inc. final).

En el segundo caso, las opciones serían ubicarla en dependencia de los Poderes Legislativo o Judicial o del órgano de creación constitucional Tribunal de Cuentas.

2.3.2 La segunda alternativa consistiría en la descentralización de la JUTEP, la cual debería materializarse en la forma de Ente Autónomo ya que la de Servicio Descentralizado admite que sus actos sean revisados por el Poder Ejecutivo, en ejercicio de la tutela administrativa, mediante el recurso administrativo de anulación.

Ambos informes confirman la conveniencia de otorgar a la Junta la mayor independencia técnica y funcional posible, con el fin de asegurar —mediante el pleno ejercicio de sus atribuciones— el cabal cumplimiento de sus cometidos y obligaciones.

Es por ello que, en uso de las facultades dispuestas en el literal D) del numeral 5) del artículo 4.º de la Ley N° 17060, la JUTEP ha puesto a consideración del Poder Ejecutivo un conjunto de artículos (ver Anexo II) que podrían servir de base para la elaboración de un proyecto de ley que disponga la transformación de la JUTEP en un Ente Autónomo, a través de la aprobación de una ley que cuente con 2/3 de los votos de cada Cámara, según lo dispone el artículo 189 de la Constitución de la República.

Asignación de nuevas competencias

Por Ley N° 18.930, de 17 de junio de 2012, se crea un registro al cual los obligados deben aportar los datos que permitan su identificación como titulares de las acciones, títulos y demás participaciones patrimoniales al portador. Este registro tiene carácter secreto con la excepción de varios organismos de control y entre ellos se incluye, en el literal D) del art. 5° a 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 los literales A) y B) del artículo 15 de la Ley N° 17.060 y el artículo 51 de la Ley N° 18.834, de 4 de noviembre de 2011.



Retos identificados

RETOS IDENTIFICADOS

Estudio de la corrupción en Uruguay

De acuerdo con los resultados del *Índice de percepción de la corrupción* correspondiente a 2012, elaborado por Transparencia Internacional, Uruguay continúa bien situado en el ámbito internacional. A nivel mundial, de un total de 176 países que forman parte del *ranking*, Uruguay se ubica en la posición 20, y más específicamente, dentro de los países de América del Sur comparte el primer puesto con Chile. Por lo tanto, Uruguay se caracteriza por presentar bajos niveles de corrupción.

Este hecho, de acuerdo con la visión del Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, está asociado a altos niveles de calidad institucional y a buenos indicadores de justicia e igualdad social, factores que facilitan la instalación de buenas prácticas en la Administración pública.

Pese a la situación favorable en lo que concierne a la corrupción, no podemos considerar que esta controlada o que no requiere mayor atención. Contrariamente, los esfuerzos por reducir sus impactos deben convertirse en una política de Estado sometida a evaluación permanente. Esto requiere de actualizaciones periódicas de la información disponible, condición indispensable para poder ensayar oportunamente medidas de control.

Resulta, pues, particularmente importante para nuestro país contar con un Observatorio que reúna, actualice y analice sistemáticamente toda la información relevante sobre el tema, produciendo además un informe bienal respecto al estado de situación del fenómeno a escala nacional.

Reubicación institucional de la JUTEP

Habida cuenta de las dificultades resultantes de actuar como unidad ejecutora dentro de un Ministerio, subordinada jerárquicamente a una autoridad administrativa sujeta a su vez a su contralor, la Junta, con el acuerdo del Ministro de Educación y Cultura, ha realizado un detenido examen de la naturaleza jurídica, la adscripción administrativa actual y las alternativas que ofrece la normativa vigente.

Se apoyó en ello para elaborar los análisis de sus integrantes y en pormenorizados informes de prestigiosos académicos especializados en derecho administrativo.

Los resultados de ese análisis pusieron de manifiesto que la normativa nacional *es clara en cuanto atribuir a la JUTEP autonomía técnica pero la radicación institucional que le asigna determina su sometimiento a la jerarquía del Poder Ejecutivo y, por ende, la ausencia a su respecto de una autonomía funcional (incompatible con la subordinación jerárquica)*. (Cfme, C. Delpiazzo).

También se hizo evidente que para solucionar las dificultades comprobadas, *la solución adecuada, conforme a nuestro sistema constitucional, consiste necesariamente en la creación por ley de una administración descentralizada, cuyo jerarca sea precisamente la Junta de Transparencia y Ética Pública*. (Cfme. J. P. Cajarville).

El análisis de alternativas, por su parte, llevó a concluir que lo más conveniente sería optar por la descentralización de la JUTEP, otorgándole preeminencia a la figura de Ente Autónomo *ya que la de Servicio Descentralizado admite que sus actos sean revisados por el Poder Ejecutivo, en ejercicio de la tutela administrativa, mediante el recurso administrativo de anulación*. (Cfme. C. Delpiazzo).

Esta posición deberá plasmarse en un anteproyecto de ley que será sometido a la consideración del Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Educación y Cultura, mediante el cual se propondrá la creación del Ente Autónomo “Instituto Nacional de Transparencia y Ética Pública”, que tendría los cometidos y funciones asignados a la JUTEP y cuyo órgano rector sería un directorio o consejo directivo de tres miembros.

Aplicación y evaluación del *software* libre

Habida cuenta de la existencia de múltiples experiencias desarrolladas por diferentes gobiernos, administraciones públicas e instituciones de numerosos países de la región y de Europa, así como de la reciente aprobación por la Cámara de Diputados de nuestro país de un proyecto de ley sobre *Software libre y formatos abiertos en el Estado*, la Junta ha resuelto aplicar esta tecnología en el ámbito de su administración y evaluar los resultados.

A esos efectos se considerará *software* libre a todo programa que: a) pueda ser usado para cualquier propósito; b) proporcione acceso a su código fuente de forma que pueda ser estudiado y cambiado para adaptarlo a las necesidades de los usuarios; c) admita ser copiado y distribuido sin restricciones y d) facilite tanto su mejora como la liberación de la misma a la ciudadanía.

Para la incorporación de la nueva tecnología se desarrollará una estrategia de implementación, capacitación y migración orientada a instalar este tipo de programas informáticos en todas las computadoras personales instaladas en las diferentes unidades del organismo.

Paralelamente se ofrecerá a todos los funcionarios un curso personalizado de capacitación que facilite el uso de las herramientas de *software* libre en todos los procesos administrativos, profesionales y técnicos que se desarrollan en el ámbito de la JUTEP.

La migración será progresiva, apuntando a la utilización integral de programas libres en el procesamiento de los materiales nuevos, pero manteniendo disponibles y en uso los programas de *software* propietario o privativo actualmente utilizados en las distintas unidades de la Junta.

Dada la importancia del cambio cultural que supone la implantación de la nueva tecnología la evaluación deberá describir el punto de partida, teniendo en cuenta el grado de satisfacción de los funcionarios en relación con las herramientas informáticas actualmente en uso, así como la evolución de diversos indicadores cuantitativos y cualitativos diseñados para conocer el costo, los niveles de seguridad, la compatibilidad con los programas propietarios y la comodidad de los usuarios.

Implementación de declaración jurada electrónica

Recientemente la JUTEP ha tenido una exitosa experiencia mediante la cual instaló un nuevo sistema informático para la gestión de declaraciones juradas. Lo hizo en base a un proyecto desarrollado en tres fases: a) migración de las funcionalidades brindadas por el sistema actual, desarrollo de un módulo de presentación de nómina por vía web; b) migración de los datos actuales y c) capacitación, prueba piloto y puesta en producción final.

El desafío actual consiste en facilitar a los ciudadanos que son funcionarios públicos y están comprendidos en la Ley N° 17.060 la presentación de las declaraciones juradas de bienes e ingresos en formato electrónico. Según lo dispone dicha ley, estas declaraciones deben ser presentadas al tomar posesión de un cargo que requiere la declaración, cada dos años durante su desempeño y a su cese.

Actualmente, los funcionarios alcanzados por esta obligación son algo más de 13.000 y están distribuidos en todas las instituciones y organismos públicos o

privados de propiedad estatal, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados, Gobiernos Departamentales y personas públicas no estatales.

La distribución geográfica de estos organismos abarca tanto a Montevideo como al interior y exterior del país. Para los habitantes del interior la presentación implica un desplazamiento a la capital o un gasto adicional en certificación de la firma en la carátula del sobre ante escribano público. Para quienes se encuentran en el exterior se requiere la certificación de la firma del declarante en la carátula del sobre ante Cónsul del Uruguay, lo que constituye un esfuerzo adicional para el declarante.

Se trata de habilitar mecanismos y procedimientos para que los ciudadanos puedan presentar la declaración jurada en forma electrónica, desde cualquier computadora, en cualquier lugar físico y en cualquier momento, en lugar de tener que hacerlo en papel dentro de un sobre caratulado y concurriendo personalmente a la oficinas de JUTEP o a los consulados del país en el exterior.

Ambos procedimientos deberán ser equivalentes y presentar las mismas garantías de seguridad. Uno de los aspectos de seguridad es el referido a mantener la confidencialidad y secreto de las declaraciones juradas, así como a la identificación del declarante mediante firma digital a efectos del no repudio. La manipulación digital de los sobres y las declaraciones, con las debidas garantías, es más eficiente y segura que la mecánica.

Los objetivos principales son: a) facilitar un canal adicional a los ciudadanos que ocupan cargos en el Estado y están incluidos en la Ley N° 17.060, habilitando la presentación de sus declaraciones juradas de bienes e ingresos por computadora a través de Internet y b) evitar los problemas debidos a la custodia de los sobres en papel con las declaraciones, que ocupan espacio físico en la bóveda de seguridad de JUTEP.

El nuevo sistema deberá vincularse con el que actualmente gestiona las declaraciones registradas en forma tradicional, interactuar con los nexos que en los organismos elaboran las nóminas de funcionarios obligados a presentar las declaraciones juradas y cubrir las necesidades operativas, de gestión y de manejo estadístico de la JUTEP, coexistiendo con el sistema tradicional de declaraciones en formularios de papel presentados en los sobres tradicionales.

De esta manera se podría lograr una mayor accesibilidad para la presentación de las declaraciones juradas y mejores condiciones para la gestión manteniendo los altos niveles de seguridad requeridos legalmente para su custodia, lo que sin duda redundaría en una mejora importante para el servicio.

La experiencia puede servir de ejemplo para situaciones similares, donde ciudadanos tengan que manejar documentos con reserva, la cual debe ser garantizada a lo largo de todo el proceso de gestión de la documentación.

Fortalecimiento de la unidad de capacitación

Los buenos resultados obtenidos en las evaluaciones de las actividades de capacitación desarrolladas por la Junta en el marco de los convenios suscritos con la ENAP / ONSC, el PNUD y distintos organismos del Estado, así como la creciente demanda de cursos, seminarios y talleres por parte de unidades de la Administración pública revelan la conveniencia de fortalecer la unidad de capacitación encargada de coordinar y ejecutar dichas actividades.

En el transcurso del año 2012 esa unidad ha sido reforzada con la asignación de una funcionaria que la atiende en forma permanente y la actualización del Registro de profesionales externos que hoy cuenta con 20 especialistas disponibles para desarrollar actividades docentes en todo el territorio nacional.

Al finalizar el ejercicio la Junta ha dispuesto destinar a la unidad de referencia una/o de los funcionaria/os que se incorporen al organismo por el mecanismo de pase en comisión dispuesto por el artículo 194 de la Ley N° 18.996. De ese modo se pretende aumentar la capacidad institucional para identificar necesidades de la Administración, elaborar proyectos, buscar recursos, coordinar programas, preparar materiales de apoyo, evaluar de forma permanente las actividades desarrolladas y proponer oportunamente las modificaciones necesarias.



5

81

Anexos

ANEXO I

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

5

82

Con fecha 6 de diciembre de 2011 la Cámara de Senadores, por intermedio de su Presidente, el Señor Senador Danilo Astori, remitió a la Junta de Transparencia y Ética Pública, “*a los fines que estime pertinente*”, la versión taquigráfica de la 51ª Sesión Extraordinaria del Senado de la República, llevada a cabo el 22 de noviembre de 2011, relacionada con el llamado a Sala al Señor Ministro de Salud Pública, motivada en la gestión de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE); y la versión taquigráfica de la 54ª Sesión Ordinaria del mismo Cuerpo, de fecha 6 de diciembre de 2011, vinculada con la resolución de la Comisión Pre investigadora encargada de evaluar las posibles irregularidades vinculadas con los motivos del llamado antes mencionado.

I. COMPETENCIAS PARA ENTENDER EN EL ASUNTO

Inicialmente debemos plantearnos si la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) tiene o no competencias para entender en este asunto, esto es, si están dentro de sus cometidos las materias que se ventilan, tanto en el llamado a Sala del Sr. Ministro de Salud Pública, como en ocasión del informe de la Comisión Pre Investigadora.

Además de ese aspecto de orden sustantivo, también corresponde -por su vinculación al mismo- un pronunciamiento sobre la forma en que se han remitido las actuaciones en cuestión, a efectos de evaluar el procedimiento a seguir.

De acuerdo con los artículos 4º numerales 1 y 3 de la Ley N° 17.060 de 23/12/98 y 1º y 14º de su Decreto reglamentario N° 354/999, la Junta solamente puede asesorar a nivel nacional en materia de delitos contra la Administración Pública y contra la Economía y la Hacienda Pública (que se imputen a funcionarios comprendidos en los arts. 10 y 11 de la Ley N° 17.060), auxiliando de esa forma a los órganos judiciales con competencia penal.

Las denuncias por esos delitos deben promoverse a través de los juzgados o fiscalías penales y si la denuncia o noticia llega directamente a la Junta, esta deberá cursarla inmediatamente a la Fiscalía de Corte. Ese es en principio el procedimiento, aunque como veremos a continuación, no es necesariamente aplicable al caso que nos ocupa.

En primer lugar, adentrándonos en el aspecto formal, debemos analizar si lo remitido por el Senado es una denuncia en el sentido del numeral 3 del art. 4º de la Ley Nº 17.060. Parecería que no. Y ello porque en la nota del Presidente del Senado, además de no utilizarse la palabra “denuncia”, se agrega el giro “a los fines que estime pertinente”, dejándole a la JUTEP, incluso la posibilidad de calificar el carácter de la referida remisión.

En segundo lugar, desde el punto de vista material o de contenido de las actas remitidas, la naturaleza de los hechos allí referenciados, (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), cabe dentro de la competencia de la JUTEP.

El poder político debe sujetarse al principio de legalidad y a todos los sistemas de control, en sentido amplio, que coadyuvan dentro del ordenamiento jurídico para garantizar la estabilidad institucional.

Dentro de los variados controles, encontramos –para citar algunos ejemplos– el ejercido por el Parlamento Nacional, cuyo sistema reconoce la propia Constitución en sus artículos 118 a 121. Ese control se complementa con el externo de legalidad ejercido por el Tribunal de Cuentas (art. 211 de la Constitución) y por el que internamente practica la Auditoría Interna de la Nación a nivel de la Administración Central.

Lo que resulta insoslayable es que, tratándose de materias que pueden estar vinculadas a la conducta de los funcionarios del Estado (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.

Cierto es que el legislador de la Ley Nº 17.060 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 luego le reconoce otras funciones de asesoramiento, por lo que aquel cometido inicial puede considerarse no ya como “*exclusivo*”, sino a título de “*principal*”.

El asesoramiento de la JUTEP no puede entonces concebirse, en aquellas materias de su amplia competencia para el combate contra la corrupción, en forma restrictiva, pues sus cometidos se insertan dentro del sistema político de controles vigentes, complementando al resto de los existentes.

Sin perjuicio de tratarse de un organismo con independencia técnica, que está en condiciones de dirigirse -a los fines de sus cometidos- a cualquier organismo público, no puede negarse además otro argumento de texto que sustenta nuestra posición, cual es el que nos ofrece el artículo 334 de la Ley N° 17.296. En virtud del mismo, la JUTEP fue reconocida como “*órgano de control superior*”.

Las raíces de esta declaración, no son otras que la previsión contenida en el artículo III numeral 9° de la *Convención Interamericana contra la Corrupción* aprobada en Caracas en 1996 y ratificada por nuestro país a través de la Ley N° 17.008 de 25 de setiembre de 1998 y el artículo 6° de la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* de 2003 ratificada por Ley N° 18.056 de 14 de noviembre de 2006. Dichas Convenciones, como herramientas legales supranacionales, suponen que el “*órgano de control superior*” JUTEP, tenga competencias para desarrollar todas las acciones y mecanismos tendientes a prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.

Por otra parte, el literal I del artículo 11 del Decreto reglamentario de la Ley N° 17.060 (Decreto N° 354/999), le reconoce a la Junta el cometido de asesorar a los organismos públicos que lo soliciten en cuanto a los mecanismos vigentes para prevenir y erradicar las prácticas corruptas. Es entonces el asesoramiento una herramienta válida y eficaz para cumplir ese cometido de carácter preventivo, y si puede cualquier organismo público ser el receptor de ese asesoramiento, cuanto más el Parlamento Nacional.

Todo ello sin perjuicio de otras normas de diferente jerarquía que hacen referencia al asesoramiento administrativo de la Junta (así por ejemplo el indicado en el art. 44 del Decreto 30/003 o el mencionado en el art. 301 de la Ley N° 18.362 de 6 de octubre de 2008).

Además la JUTEP puede solicitar informes y datos sobre la regularidad e imparcialidad con que se preparan y ejecutan los contratos del Estado (artículos 4 num. 5 lit. A de la Ley N° 17.060 y 11 lit. D del Decreto N° 354/999). También tiene competencia para controlar la publicidad de las compras estatales (art. 5° del Decreto N° 393/004).

En conclusión, existen bases legales y reglamentarias suficientes para sostener que frente a la remisión de las actas en cuestión por el Senado de la República, la JUTEP brinde asesoramiento en materia de su competencia, a un Cuerpo que, por la representación colectiva que inviste, debe velar para que el control social sobre

los actos, hechos u omisiones que puedan resultar contrarios a la probidad en el ejercicio del poder público, se cumpla efectivamente y por ello el asesoramiento técnico-preventivo sobre los aspectos ventilados en ocasión del llamado a Sala, se estructura en el marco de las competencias que el ordenamiento vigente le reconoce a la JUTEP.

II. CONTENIDO DEL INFORME

La metodología elegida por la JUTEP supone analizar tanto el llamado a Sala promovido por el Señor Senador Luis A. Heber al Señor Ministro de Salud Pública Doctor Jorge Venegas (cuya versión luce en la Sesión Extraordinaria del Senado de fecha 22 de noviembre de 2011), como el informe de la Comisión Pre Investigadora (cuyo contenido obra en la Sesión Ordinaria del Senado de fecha 6 de diciembre de 2011), en cuanto éste último haga referencia a los puntos discutidos en dicho llamado.

No se recurrirá en esta instancia a otro soporte probatorio que no sean las afirmaciones realizadas por los actores (miembro interpelante, Ministro interpelado, intervención de otros legisladores) y que lucen en ambas actas remitidas.

Siendo así, las conclusiones no pueden ser sino mayoritariamente condicionales respecto a algunos de los hechos ventilados: señalaremos muchas veces que, de constatarse ciertas hipótesis, la situación podría violentar determinada norma de actuación pública o principio general, descartándose tipificaciones de las conductas en tipos penales, extremo que la Junta tiene vedado por ley.

Para una mejor organización de este informe, se seguirá además el orden de los temas adoptado en las actas (Diarios de Sesiones remitidos). Así por ejemplo, parece adecuada la agrupación que de los mismos realiza la Comisión Pre Investigadora. Para un tratamiento más riguroso, ilustrativo y acabado de cada uno de ellos, se estima conveniente tratar primeramente todos aquellos temas vinculados al Tribunal de Cuentas, referirse luego a los relacionados con la Asociación Civil “La Buena Estrella” y analizar, finalmente, aspectos vinculados a la publicidad contratada por el Ministerio de Salud Pública (MSP).

III. 51.ª SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL SENADO DE 22 DE NOVIEMBRE DE 2011¹⁶

El Miembro interpelante, Señor Senador Luis A. Heber, resume en la página 26 y en ocho preguntas, los motivos del llamado a Sala del Señor Ministro Dr. Jorge Venegas. Las ocho preguntas pueden sintetizarse de la siguiente forma:

- 1) Se informe sobre el número y monto de las observaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas a la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) durante los años 2010 y 2011, por violación al art. 211 lit. B) de la Constitución de la República y art. 33 del TOCAF, indicando fundamento de las reiteraciones de gasto.
- 2) Se informe sobre la violación al principio de publicidad dispuesto por el art. 47 del TOCAF en varias licitaciones de ASSE.
- 3) Se informe sobre gastos y pagos de ASSE realizados en violación a la intervención preventiva dispuesta en el art. 211 (lit. B) de la Constitución de la República y que fueran observados por el Tribunal de Cuentas.
- 4) Se informe sobre las contrataciones directas y reiteradas con la Asociación Civil “La Buena Estrella” y la eventual relación de esta con ASSE.
- 5) Se confirme o no la procedencia de los montos mencionados por el Ex Gerente General de ASSE Dr. Enrique Buccino, en carta dirigida al Presidente de la República.
- 6) Se informe las razones de la rescisión del contrato con la empresa Aramin-ta S.A., que tenía como cometido el control de los horarios de los médicos de ASSE.
- 7) Se informe sobre los motivos para no investigar las denuncias por irregularidades en la contratación de publicidad con la empresa Grupo Publici-tario Perfil SRL.
- 8) Se informe si se inició algún tipo de investigación tras las denuncias pre-sentadas por el Edil de Canelones Señor Alfredo Romero y en carta de los médicos y enfermeros de aquel Departamento.

El Señor Ministro de Salud Pública, el Señor Subsecretario y la Señora Presi-denta de ASSE, a partir de la página 75 del Diario de Sesiones citado, comienzan a contestar las interrogantes planteadas por el miembro interpelante.

16 Llamado a Sala al Señor Ministro de Salud Pública para informar sobre la gestión de la Administración de los Servicios de Salud del Estado.

Como las tres primeras preguntas se encuentran vinculadas al Tribunal de Cuentas, se tratarán conjuntamente. Con posterioridad se abordará (siguiendo el agrupamiento realizado por la Comisión Pre Investigadora), lo concerniente a la Asociación Civil “La Buena Estrella” y las respuestas que sobre el tema se brindaron en Sala.

Finalmente, haremos mención a la publicidad contratada por el MSP con la empresa Perfil, reseñando lo manifestado por cada uno de los actores participantes de la interpelación y las consideraciones que de todos los aspectos reseñados le merecen a la JUTEP.

IV. ASPECTOS VINCULADOS AL TRIBUNAL DE CUENTAS

Con relación a las intervenciones y dictámenes del Tribunal de Cuentas vinculados a ASSE, se distinguen tres aspectos, a saber:

IV.A- Montos y calidad de observaciones del TCR a ASSE

Respecto a este punto, los jerarcas del MSP contestaron señalando en síntesis:

- 1) que el promedio mensual de gastos reiterados es de \$ 69.000;
- 2) que en el bimestre mayo/junio de 2011 fueron observados 3.530 gastos por el Tribunal, por un total de \$ 245:201.000;
- 3) que en el bimestre julio/agosto se observó una cantidad similar por un total de \$ 231:330.626;
- 4) que en ambos bimestres, el total representa aproximadamente el 10 % del total de gastos de ASSE;
- 5) que los principales motivos de observación fueron: art. 33 del TOCAF y art. 211 lit. B) de la Constitución;
- 6) que el 92% de casos en que se incumplió el art. 33 del TOCAF fue por no proceder a la licitación pública, extremo que explican por “falta de previsión”.

A diferencia de otros aspectos discutidos en el llamado a Sala de referencia (en los cuales las opiniones resultan encontradas y no se cuenta con otro soporte probatorio que las actas remitidas), en éste hay una aceptación por parte del Ministro interpelado y de los jerarcas que lo acompañaron, de algunos datos que, partiendo

de esas mismas versiones, deben darse por fidedignos. Ello no quiere decir que los datos manejados por el miembro interpelante y por algunos senadores de la oposición no lo sean, sino que –y sin perjuicio de ellos– preferimos fundar nuestras conclusiones en los primeros, desde que emanan directamente de los jefes del servicio cuestionado.

Parece apropiado y ya desde el comienzo, repasar el procedimiento de observación del gasto por el órgano técnico de control externo (TCR) y la facultad de reiteración del mismo que la Constitución le reconoce al Ordenador.

Cierto es que al Tribunal de Cuentas le compete el control preventivo de legalidad del gasto (art. 211 de la Constitución), debiendo hacer abstracción en sus dictámenes de la conveniencia, el mérito u oportunidad del mismo. Es decir que el Tribunal de Cuentas no tiene posibilidad alguna de calificar sus observaciones como leves o graves: simplemente las formula, encuadrando con claridad la irregularidad dentro de la previsión legal existente.

Es entonces al Ordenador a quien, frente a la observación, se le despliega un abanico de posibilidades, a las que deberá recurrir sopesando la importancia del gasto, la entidad de la infracción, las circunstancias fácticas, su propia responsabilidad, entre otras. Dentro de esas posibilidades podrá el Ordenador por ejemplo, desistir de la erogación, corregir la irregularidad que motivó la objeción, o bien poner en funcionamiento el mecanismo de la insistencia o reiteración del gasto.

La regla debería ser o bien acatar la observación formulada o bien pedir una reconsideración de la misma al Tribunal, aportando elementos nuevos que no fueron tenidos en cuenta en la remisión original de los antecedentes. Si la objeción aún así se mantiene por parte del Tribunal, la corrección del motivo de la observación debería ser lo procedente.

Sin embargo, el Ordenador puede recurrir a un mecanismo que está previsto en la Constitución de la República: reiterar el gasto, ante lo cual el Tribunal de Cuentas podrá, o bien ratificar su postura (en cuyo caso dará cuenta de ello a la Asamblea General, Junta Departamental y/o Poder Ejecutivo, según el caso), o bien mutarla en función de los nuevos elementos que se invoquen por el Ordenador en el acto administrativo de reiteración, interviniendo el gasto o cometiendo su intervención.

Como acto administrativo que es, el que ilustra la reiteración del gasto debe estar debidamente motivado (art. 21 del Decreto N° 30/003 y art. 123 del Decreto

Nº 500/991). Pero además esa resolución, debe estar debidamente fundada (art. 475 Ley Nº 17.296 de 21/2/01).¹⁷

También es cierto que no existen consecuencias legales para aquellos Ordenadores que no cumplen con fundar debidamente sus reiteraciones. Ello conlleva a que, para la mayoría de los operadores, esta posibilidad constitucional haya sido utilizada en forma reiterada, antes de ejercer cualquier otra de las opciones *ut supra* señaladas.

La facultad de reiterar el gasto no debería significar el mero ejercicio por el gestor de una facultad constitucionalmente reconocida y que, por tanto, no puede reprochársele su utilización y menos calificarse la gestión como improcedente.

El mecanismo de insistencia de un gasto observado implica el ejercicio responsable de una facultad prevista casi como excepción, y prueba de ello es que el acto que la ejerce debe estar debidamente fundado y además publicitarse convenientemente (vide art. 163 de la Ley Nº 17.556 de 18 de setiembre de 2002 y su Decreto Reglamentario Nº 393/004 de 3 de noviembre de 2004).

Adentrándonos aún más en el mecanismo de la insistencia del gasto, sobre todo cuando el mismo es utilizado frecuentemente por el gestor, cabe preguntarse si su ejercicio excesivo puede o no estar vinculado al principio de “buena administración financiera”.

El concepto genérico de buen administrador fue recogido por la Constitución de la República en su art. 311 numeral 2º, más allá de que el concepto o principio se encuentre inserto en otras normas de inferior jerarquía.

El art. 23 del Decreto 30/003 establece que *Todos los funcionarios públicos con funciones vinculadas a la gestión del patrimonio del Estado o de las personas públicas no estatales deberán ajustarse a las normas de administración financiera aplicables, a los objetivos y metas previstos, al principio de buena administración, en lo relativo al manejo de los dineros o valores públicos... Sus transgresiones constituyen faltas administrativas aún cuando no ocasionen perjuicios económicos (arts. 119 y siguientes del TOCAF).*

El art. 119 del TOCAF en su párrafo 3º reza: *La responsabilidad administrativa se genera por el apartamiento de las normas aplicables, de los objetivos y metas previstos, y el apartamiento inexcusable de los principios y procedimientos de buena administración...*

.....
17 Sayagués Laso señala que la motivación constituye, además de un justificativo de la acción administrativa, un medio para permitir el contralor jurisdiccional sobre la exactitud de los motivos y su correspondencia con los textos legales en que se funda el acto (cf. “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo I, 6.ª Edición, 1988).

Un simple razonamiento puede perfectamente encuadrar el caso concreto a examen en las previsiones de esta norma: si básicamente las observaciones del Tribunal de Cuentas refieren a las normas de administración financiera vigentes incumplidas por el Ordenador; si estas observaciones han sido consecuentes en su número y motivo; si el gestor insistió en el gasto aún contra la posición del órgano de control externo reiteradamente; si además no fundó adecuadamente su decisión al insistir con la erogación, ni publicó las reiteraciones de gastos, pues entonces, no estamos ante una buena administración financiera.

En todo caso, el concepto de “*buen administrador*” refiere a un parámetro abstracto de conducta, un estándar jurídico que debe ser especificado por el intérprete, ya que no resulta posible extraer una definición clara del contexto normativo que viene de reseñarse. Habrá que recurrir –frente a todos los elementos fácticos y circunstancias obrantes- al criterio de razonabilidad como una herramienta más para calificar la actuación de los jerarcas involucrados.

Resulta inhábil para el caso, la argumentación ensayada por los responsables del Inciso, en cuanto a sostener que en dos bimestres del año 2011 los montos observados no alcanzan el 10% del total de gastos de ASSE; o que dentro del importante número de observaciones hay algunas que no superan los \$ 800.

Tampoco resulta aceptable la explicación de “*falta de previsión*” para fundamentar las violaciones al art. 33 del TOCAF o para incurrir en principio de ejecución del art. 211 lit. B) de la Constitución. Primero porque la falta de previsión, por sí sola, no se compadece con el criterio de buena administración; segundo porque existen excepciones que cobijan esta posibilidad dentro del mismo TOCAF (art. 33 num. 3º lit. i), y tercero porque incurrir tantas veces en la misma irregularidad, no hace sino confirmar cierta desprolijidad administrativa.

No recurrir al procedimiento de la licitación pública (prefiriendo por ejemplo varios llamados abreviados en el mismo ejercicio y por el mismo objeto, o ampliándolos en algunas ocasiones), lleva al fraccionamiento artificial del gasto, expresamente prohibido por las normas de contabilidad y administración financiera del Estado (art. 32 del TOCAF), en desmedro de principios fundamentales de concurrencia y búsqueda de la oferta más conveniente para el Estado (art. 131 del TOCAF). Todo sin olvidar además que el Ordenador puede adoptar medidas para contratar los suministros por grupo de artículos si ello se adecua más a las necesidades del servicio (vide art. 40 del TOCAF), o fundar un fraccionamiento excepcionalmente, extremos que –al parecer- no fueron tenidos en cuenta en la especie, aún frente a las numerosas observaciones recibidas en tal sentido.

Sí podría justificarse en los casos previstos en la normativa como el I) del art. 33 del TOCAF: *Cuando medien probadas razones de urgencia no previsibles o no sea posible la licitación o remate público o su realización resienta seriamente el servicio*

Por otra parte, el acto administrativo por el que se reitera un gasto debe ser fundado, en la especie no se poseen los antecedentes de las reiteraciones de gastos para analizar el fundamento de la reiteración de los mismos, sino que simplemente surge la reiteración, por lo que no puede analizarse si las mismas tienen respaldo en la normativa vigente.

La competencia de la JUTEP para asesorar y pronunciarse sobre este punto, está contemplada por la previsión legal que le asigna el rol de velar por la regularidad con la cual se preparan, formalizan y ejecutan los contratos estatales (art. 4º num. 5 de la Ley N° 17.060).

Pero además de este control de la JUTEP y del que ejerce el propio Tribunal de Cuentas, no puede soslayarse aquel que políticamente desarrolla la Asamblea General (o la Junta Departamental o el Poder Ejecutivo según los casos). En efecto, mantenida por el Tribunal de Cuentas la observación del gasto una vez que el mismo es reiterado por el Ordenador, se da cuenta de las actuaciones a la Asamblea General (o la Junta Departamental). Esta, como órgano de control, tiene como competencia determinar la responsabilidad del Administrador de que se trate, tanto en los aspectos políticos, como en la faz administrativa, civil e incluso penal, comunicando sus conclusiones a los órganos competentes que correspondan.

Sabido es que en la práctica las observaciones del Tribunal no son tratadas por el Parlamento Nacional: el número de ellas hace virtualmente imposible un efectivo control y tratamiento pormenorizado, habiéndose ideado distintos mecanismos que, lamentablemente, no han logrado superar este problema.. La aprobación de los arts. 50 y 51 de la Ley de Rendición de Cuentas N° 18.834 de 4 de noviembre de 2011 busca solucionar las situaciones detalladas precedentemente, frente a la inexistencia de normas concretas.

Esta realidad, anterior a la vigencia de los arts. 50 y 51 de la Ley N° 18.834, es la que ha llevado o bien a crear una tendencia de los Ordenadores a no atender debidamente las objeciones del Tribunal de Cuentas (hay porcentualmente un mayor número de reiteraciones que de pedidos de reconsideración o acatamiento del dictamen del órgano de control externo), o bien a considerar su intervención como un obstáculo para la marcha del organismo controlado, subestimando de paso las consecuencias de la insistencia del gasto frente a la inactividad parlamentaria.

IV.B Control sobre la publicidad y difusión de los llamados públicos

Con relación a las reiteradas observaciones que -al parecer- el órgano técnico de control externo le formulara a ASSE por no cumplir con la debida publicidad y difusión de algunas compras proyectadas por dicha Unidad, las respuestas ofrecidas por los jerarcas, en síntesis, fueron:

- 1) que si en algún caso ASSE no realizó las publicaciones exigidas por ley, ello “*sería una excepcionalidad*”;
- 2) que se recibió en agosto de 2011 una nota de la JUTEP en donde se señalaba una “*presunción*” en cuanto a que no se estaría publicando los llamados de 23 Unidades Ejecutoras en la página electrónica de compras estatales;
- 3) que la nota en cuestión nada dice sobre que esas compras no se hubiesen publicado en el Diario Oficial, en diarios de circulación nacional o revistas especializadas.

Sobre la base de que el Tribunal de Cuentas observó reiteradas veces a ASSE por violación del art. 47 del TOCAF (extremo que se presume a partir de la nota enviada en agosto por la JUTEP a la que hace referencia el Señor Ministro), debemos señalar:

En primer lugar, el principio de publicidad es uno de los principios básicos y más generales de actuación para cualquier gestor público. No solo es una obligación para el jerarca, sino que es un derecho que tiene el administrado y un factor primordial para los órganos de control a la hora de analizar la buena administración del Ordenador respectivo (principio de transparencia).

La Ley N° 17.060 en su art. 5°, dispone que todos los organismos públicos darán amplia publicidad a sus adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios, resultando ser éste un instrumento de control social fundamental y de carácter preventivo en cuanto a la transparencia en la Administración Pública.

El art. 131 lit. f) del TOCAF reconoce la importancia de este principio y el art. 20 del Decreto N° 30/003, parafraseando al TOCAF, señala que los funcionarios públicos *tienen la obligación de respetar estrictamente los procedimientos de contratación aplicables en cada caso y de ajustar su actuación en la materia a los siguientes principios generales: ... F) Igualdad de los oferentes, concurrencia en todos los procedimientos competitivos para el llamado y la selección de ofertas y amplia publicidad de las adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios (art. 5° de la Ley 17.060 y 11 literal H) del Decreto N° 354/999).*

En definitiva, es indudable la importancia legal y reglamentaria de este principio, dada su consagración y regulación expresas en normas de distinta jerarquía.

En segundo lugar, la previsión de la norma especial, desde que regula la actividad financiera contable vigente en materia de contratación administrativa, contenida en el art. 47 del TOCAF, debe interpretarse y cumplirse íntegra y armónicamente, porque solo así se la contempla en forma debida.

No es aceptable por ende la versión en cuanto a que las observaciones (tanto del Tribunal de Cuentas como de la JUTEP) no hacen mención sino solamente a la falta de publicación en la página web de compras estatales. Porque si esta faltó, así se hubiera cumplido con los demás medios de publicidad (diarios y revistas especializadas), el incumplimiento del art. 47 es claro y manifiesto.

En tercer lugar, la competencia de la JUTEP para entender y asesorar sobre este punto, es clara. El literal H del art. 11 del Decreto N° 354/999 reglamentario de la Ley N° 17060, encomienda a la JUTEP la verificación de la difusión pública que los organismos realizan de sus adquisiciones y contratos.

Sin perjuicio de lo dicho respecto del control sobre la regularidad de los contratos estatales (art. 4 num. 5 de la Ley 17060), el Decreto N° 393/004 en su art. 5° le reconoce a la Junta el cometido de verificar la debida publicidad y difusión de los llamados que realicen las distintas reparticiones públicas para adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios, en el sitio web www.comprasestatales.gub.uy previsto en el art. 1° del Decreto N° 191/007 y en todos los medios de publicidad reconocidos por la legislación vigente.

Los efectos del incumplimiento de esta exigencia no dejan de ser importantes: la JUTEP está facultada para dar a publicidad aquellos organismos omisos de esta obligación. Ello sin perjuicio de poner los hechos en conocimiento del jerarca del organismo y de los órganos de control (TCR y AIN).

IV.C Observaciones por falta de intervención preventiva

Se señala por el miembro interpellante la violación en varias compras de ASSE, de la intervención preventiva de legalidad a cargo del Tribunal de Cuentas, conforme lo disponen los arts. 211 lit. B) de la Constitución de la República y 94 del TOCAF.

Ante esta afirmación, los jefes del MSP destacan que, en general, todos los gastos sin excepción son intervenidos por el Tribunal de Cuentas, por la Auditoría Delegada o la Gerencia Financiera, UCAMAE, debido a que son realizados por medio de la Tesorería General de la Nación.

Actualmente el control preventivo de legalidad sobre gastos y pagos juega un rol preponderante en nuestro ordenamiento, sosteniéndose que evita situaciones que más adelante pueden resultar irreversibles en el proceso de contratación, disminuyendo así las posibilidades de que el administrador pueda incurrir en irregularidades. Uruguay es, en Latinoamérica y el Caribe, el país que aún conserva como instrumento el control preventivo de legalidad, desde que la mayoría fundan sus sistemas en controles concomitantes y a posteriori, los que se complementan con auditorías de gestión y forenses (estas últimas no se practican en nuestro medio).

Muchas veces esos mismos países, con herramientas más modernas que el “viejo” control preventivo, se encuentran –no obstante- al tope en índices de corrupción y fraude administrativo; por otro lado es bien conocida la posición privilegiada que tiene nuestro país en esa materia (calificación otorgada por Transparencia Internacional¹⁸). No se trata sin embargo de atribuirle al control preventivo todos los méritos en cuanto a conservar bajos índices de corrupción, pero ha resultado indudablemente un sistema que, correctamente aplicado, se convierte en disuasivo para prevenir estos flagelos.

Además de su efecto moralizador, las bondades del sistema son muchas: supone un control sobre si el acto que genera el gasto es dictado por el órgano competente, si existe disponibilidad presupuestal para atender dicha erogación, si la misma se imputó con cargo a rubro adecuado y si la operación que se financiará está comprendida dentro de la especialidad del organismo de que se trate. De allí su enorme importancia y el apego y respeto que el buen administrador debe a la norma en cuestión, correspondiéndole atender como gravitante cualquier observación en tal sentido.

A ello debe sumársele que precisamente el vocablo “*observación*” tiene, además de su raigambre constitucional, un sentido de advertencia o prevención para el Ordenador y para todo el sistema de control, sobre todo el social.

No puede sustentarse la explicación ensayada en algunos tramos de la exposición de los jefes para explicar su proceder en cuanto a ejecutar gastos prescindiendo de aquel control, recurriendo a argumentos como ser la gravedad o urgencia de la situación para omitir la intervención preventiva, dado que para todos estos casos el ordenamiento vigente en materia de compras estatales ofrece soluciones que evitan incurrir en el principio de ejecución del gasto.

Si el número de observaciones en tal sentido fuese razonablemente alto, la responsabilidad administrativa de los jefes en cuestión se vería afectada, conforme los arts. 119 y concordantes del TOCAF. Sobre todo si se hace de ese proceder una costumbre arraigada ante determinadas compras.

.....
18 Transparency Internacional (2011), Corruption Perceptions Index 2011, <http://cpi.transparency.org/cpi2011/>

V. SOBRE LA ASOCIACIÓN CIVIL “LA BUENA ESTRELLA”

V.A Antecedentes citados en la 51ª Sesión Extraordinaria del Senado

El miembro interpelante interroga al Jerarca interpelado sobre por qué se ha contratado en forma reiterada a esta Asociación, en forma directa, y cuál es la relación actual de esta empresa con ASSE.

De los antecedentes remitidos surge que, con posterioridad a los irregularidades en las que se vio involucrada la empresa CLANIDER SA. encargada de los servicios de limpieza del Hospital Maciel (las que incluso motivaron procesamientos de algunos responsables de aquella por la justicia penal), se procedió a contratar a la empresa “La Buena Estrella”, integrada por ex funcionarios de la primera, con el fin de evitar la pérdida de la fuente laboral de los mismos.

El Señor Ministro de Salud Pública (pág. 79 de la 51ª Sesión Extraordinaria) expresa que al cesar CLANIDER SA el 30/12/10, ASSE contrata directamente a la Asociación Civil “La Buena Estrella”, integrada por ex funcionarios de la primera. Posteriormente la Dirección del Hospital Maciel realizó dos llamados públicos para cubrir este servicio, los que resultaron desiertos. Se dispuso entonces la redacción de un pliego único válido para todas las instituciones, el que aún restaba definir al momento de la interpelación. Mientras tanto, la Asociación Civil “La Buena Estrella” continúa, según se expresa, brindando el servicio de limpieza en aquel nosocomio, a través del mecanismo de la compra directa, reiterándose los gastos frente a las observaciones del Tribunal de Cuentas.

Se reconoce, además, que los salarios de parte del personal de esta Asociación (supervisor, encargados y un administrador), debían ser soportados por la misma, lo que llevó a que el Hospital descontara las horas realizadas por estos empleados, aunque en algunos meses no se procedió a dicho descuento por motivos vinculados al marcado en el reloj.

Se expresa que en uno de estos llamados, pese a que la Asociación Civil no había efectuado el depósito de garantía de mantenimiento de oferta, una vez contratada directamente y estimado el monto del depósito, la Administración decide retener un porcentaje del 15% sobre la factura mensual, situación que lleva ya cinco meses. Esta situación motivó una investigación administrativa y la empresa ha promovido acciones de pago contra la Administración por las sumas retenidas que vienen de mencionarse.

El miembro interpelante (pág. 95 y ss.) luego de reseñar los cuatro contratos que tiene “La Buena Estrella” (Hospitales Maciel, Pando, Rivera e INCA), señala que el nuevo Pliego Único redactado por la Administración no tiene en cuenta la

exigencia del “*proyecto socioeducativo*” existente en los otros llamados a los que se presentó aquella Asociación y resultó adjudicataria (con la salvedad del Hospital de Artigas).

Sugiere que existen vínculos entre los delegados sindicales de “La Buena Estrella” con un integrante del Directorio de ASSE y señala que en el año 2010 se modificaron los estatutos de la Federación de Funcionarios de Salud Pública, donde para cargos electivos ahora se reconoce el voto del personal de empresas tercerizadas vinculadas al Inciso.

V.B Antecedentes citados en la 54ª Sesión Ordinaria del Senado

En la página 49, tras la intervención del Señor Senador Solari, se expresa que la personería jurídica que el MEC le otorgó a “La Buena Estrella” es de “*asociación civil sin fines de lucro*”. Fue creada para atender la situación de los funcionarios de CLANIDER SA reinsertándolos laboralmente luego de las irregularidades que en el Hospital Maciel presentó la referida empresa.

Se menciona en las págs. 58 y 59 con claridad de fecha (21 de julio de 2011), que al llamado licitatorio para adjudicar los servicios de limpieza en el Hospital Maciel, se presentó una sola entidad (“La Buena Estrella”), sin acreditar la garantía de mantenimiento de oferta.

Concomitantemente, habría resultado adjudicataria de una licitación pública del Instituto Nacional del Cáncer, donde el pliego preveía que el oferente debía contar con un “*proyecto socioeducativo*”, en cuyo caso se hacía acreedor de un porcentaje de puntos importante al momento de la selección de la oferta más conveniente. Ello favorecería casi exclusivamente a “La Buena Estrella” frente a otros oferentes.

Sin embargo, en el pliego para servicios de limpieza en el Hospital de Artigas, ese requisito aparentemente se omitió y, aunque “La Buena Estrella” compareció al llamado, no resultó esa vez adjudicataria del mismo.

En abril de 2011 se contrató directamente los servicios de “La Buena Estrella” para el Hospital de Pando, pero no para servicios de limpieza sino para cumplir servicios de “*conserjería*”, definiéndose dentro de ese giro las siguientes tareas: vigilancia interior y exterior del hospital, cuidado de la entrada y salida, revisión de bolsos y control perimetral del nosocomio, incluso utilizando vehículos.

Se señala además una publicación que habría aparecido en el semanario “*Brecha*” (sin especificar número o fecha del mismo) en donde se vincula a un ex asesor del Director de ASSE Señor Alfredo Silva con la empresa “La Buena Estrella”.

Las autoridades de Salud Públicas comparecientes al llamado, han hecho hincapié que se encuentran en trámite investigaciones administrativas para dilucidar algunos de los aspectos relacionados con esta Asociación Civil y a ellas se habrá de estar oportunamente para determinar o deslindar responsabilidades.

Existen algunos hechos sobre los que parece no existir dudas y otros respecto de los cuales habrá que esperar los resultados de los procedimientos en curso.

En primer lugar parece claro que “La Buena Estrella” incurrió en sobrefacturación dado que así lo reconoce el Señor Ministro de Salud Pública, al señalar que algunas horas pasadas por la Asociación y pagadas por la Administración, se debieron a horas del equipo supervisor de “La Buena Estrella”, cuyos salarios debían ser soportados por esta y no por el Hospital Maciel. Al parecer algunas horas fueron descontadas por la Administración pero otras no, lo que, de comprobarse estos extremos al concluir la investigación, supondría una pérdida para el erario público.

Llaman la atención: la ausencia o deficiencia de control interno de la Administración actuante, sobre todo cuando la antecesora de “La Buena Estrella” (CLANIDER SA) había incurrido en similar irregularidad. Ambos extremos coadyuvan hoy para que las partes involucradas discutan los montos que se descontarán por la Administración, existiendo una importante diferencia de criterios, no así de aceptación de la falta (ver transcripción del audio de la entrevista radial al Presidente de la Asociación Civil La Buena Estrella, en 51ª S.E. página 102 a 104).

Es decir que el más alto responsable de la Asociación reconoce que existió una diferencia, que él sitúa en \$ 800.000 y el Hospital en \$ 2:500.000. Poco resta para discutir sobre este punto, cuando ambas partes involucradas reconocen la irregularidad y solamente difieren en cuanto al monto.

La instrucción de la investigación administrativa en curso, no debería sino resultar de trámite ágil, dadas estas connotaciones. Según sus resultados, deberán evaluarse las responsabilidades administrativas y disciplinarias, la eventual responsabilidad civil por perjuicios materiales al erario público y sopesar la responsabilidad penal, en su caso. Todo ello conforme la previsión de los artículos 119 y concordantes del TOCAF.

Por lo pronto, el principio de buena administración que venimos de citar *ut supra*, se habría visto vulnerado en las diferencias existentes en las horas facturadas por “La Buena Estrella” y debería laudarse de la mejor forma posible, con las deficiencias del caso respecto de un control de horas que se supuso adecuado y falló.

En segundo lugar, los procesos de contratación de “La Buena Estrella” con el Hospital Maciel, el Hospital de Pando, el de Rivera y el Instituto Nacional del Cáncer, generan dudas que resulta imposible eludir. Veamos:

a) En cuanto al *Hospital Maciel*, las sucesivas contrataciones directas han recibido observaciones del Tribunal de Cuentas según lo aceptan los actores involucrados en el llamado a Sala. Pero además, se acepta por el Señor Ministro de Salud Pública que ante un llamado declarado desierto, se procedió a contratar a la Asociación Civil cuando esta no había realizado el depósito de garantía, en atención a que los trabajadores no perdieran su fuente de trabajo y continuar con los trabajos de limpieza. (pag. Versión 54ª Sesión Ordinaria)

El art. 55 del TOCAF exige a los oferentes garantizar el mantenimiento de su oferta y el cumplimiento del contrato mediante depósitos u otros sistemas. La garantía de mantenimiento de oferta es un requisito de admisibilidad de la misma: solamente en aquellos casos en que el oferente –por error de cálculo- deposita una diferencia menor a la correspondiente, la Administración licitante puede otorgarle un plazo de 24 o 48 horas para que complete dicho monto. No es admisible tolerar que dicha garantía se omita.

De acuerdo a lo afirmado en Sala, no se procedió al rechazo de esa oferta, sino que se instrumentó un procedimiento no previsto en la normativa legal, descontar un 15% de los pagos que se realizan mensualmente a la empresa.

b) En cuanto al resto de las contrataciones (Pando, Rivera e INCA), se incluyó una cláusula que exigía un proyecto socioeducativo, poco frecuente en este tipo de llamados, que solamente pudo cumplirse por un oferente: “La Buena Estrella”, sin perjuicio que a este llamado podrían haberse presentado otras organizaciones sociales, no fue así y ello puede llegar a suponer la violación del principio de imparcialidad establecido en el artículo 16 del Decreto 30/003, si esa condición solo pudo cumplirse por una sola oferente.

De constatarse estos extremos, la nulidad de las actuaciones sería la consecuencia inmediata. En efecto, reza el art. 46 del TOCAF: *“La comprobación de que en un llamado a licitación se hubieren formulado especificaciones o incluido cláusulas cuyo cumplimiento solo sea factible para determinada persona o entidad, de manera que el llamado esté dirigido a favorecer situaciones particulares, dará lugar a su anulación inmediata en el estado de trámite que se encuentre, y a la iniciación, también inmediata, del sumario pertinente para determinar los responsables”*.

Al respecto nada se dice en los antecedentes remitidos, que los restantes interesados no hayan promovido las acciones administrativas y judiciales pertinentes para hacer valer sus derechos, ante la llamada cláusula socio educativa.

c) Finalmente, en este rubro cabe hacer mención a la adjudicación del llamado en el *Hospital de Pando* a “La Buena Estrella”, donde según se afirma (pág. 59 de la 54ª S.O.) el objeto era “servicios de conserjería”.

Si los datos aportados fuesen fidedignos, parecería que, tras el objeto en cuestión, se esconde una verdadera intención de contratar servicios de vigilancia y seguridad del hospital. Si fuera así, la empresa debería contar efectivamente con la habilitación correspondiente a efectos de cumplir esas tareas.

Datos obtenidos del portal www.trámites.gub.uy llevan a afirmar que para obtener una habilitación para empresa de seguridad y vigilancia, debe recurrirse al Ministerio del Interior y acreditar profusos requisitos, entre los cuales se encuentra –para casos de empresas- contar con estatutos cuya actividad o giro principal sea precisamente éste. (todo ello está regulado por el art. 150 de la Ley N° 16.170 y el Decreto N° 237/004).

Parece difícil que esta habilitación haya sido dada o siquiera solicitada por “La Buena Estrella”, dado que como Asociación Civil y con un giro principal de servicios de limpieza, resultaría descartada de plano para acceder a este tipo de habilitaciones.

Si de las investigaciones posteriores resultare que se pretendió beneficiar la adjudicación a un oferente en particular, se habría vulnerado no solamente el principio de buena administración financiera (art. 23 del Decreto N° 30/003) sino el de eficacia y eficiencia en la contratación (arts. 19 y 20 del Decreto citado) y el de imparcialidad (art. 16 del mismo Decreto), todo ello sin perjuicio de violentar el art. 21 de la Ley N° 17.060, además de poner en juego el sistema de responsabilidades prescriptos por el art. 119 y ss. del TOCAF.

En tercer lugar debe hacerse mención a la supuesta relación del gremio de “La Buena Estrella” con la Federación de Funcionarios de Salud Pública y con el representante de los trabajadores en el Directorio de ASSE.

De todas las afirmaciones vinculadas a este tema, esta resulta ser la que cuenta con menos rigurosidad en cuanto a soporte probatorio refiere. Las afirmaciones descansan fundamentalmente en las denuncias de una ex trabajadora de “La Buena Estrella”, cuya objetividad —*prima facie*— puede resultar, por lo menos, dudosa.

Llama no obstante la atención que la investigación periodística del Semanario “Brecha” sobre el punto, no haya sensibilizado a la Administración y a los órganos competentes e inspirados en ella, hacia la profundización de la investigación sobre los hechos y vínculos allí mencionados, sobre todo cuando la publicación aporta datos y nombres concretos.

Más serios pueden resultar los indicios que se mencionan y que a continuación se reseñan: a) que en el Estatuto de la Asociación Civil conste una cláusula que prevea, en caso de disolución de bienes, que los mismos pasen a la Federación de Funcionarios de Salud Pública; y b) que se haya modificado los Estatutos de dicha

Federación permitiendo el voto de empleados de empresas tercerizadas, a quienes se les cobra incluso la cuota respectiva.

Nótese que no se trata de un tema menor para manejarlo sin el debido soporte probatorio: la existencia de un eventual conflicto de intereses (arts. 8 y 9 del Decreto 30/003) y la probidad pública (art. 20 de la Ley N° 17.060) están en juego, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades que, de constatarse hechos de esta naturaleza, sin dudas existirían en la especie.

VI. SOBRE LA CONTRATACIÓN DE PUBLICIDAD CON LA EMPRESA GRUPO PUBLICITARIO PERFIL S.R.L

La séptima pregunta del miembro interpelante al Señor Ministro de Salud Pública hacía causal a si el Jerarca había dispuesto alguna investigación, ante las graves denuncias por irregularidades en la contratación de publicidad con la empresa en cuestión.

El Señor Senador Heber expresa en la página 109 (51ª Sesión Extraordinaria) que en ocasión de ese llamado público, una Comisión Asesora habría aconsejado la adjudicación a la empresa Grey Publicidad y que las empresas Grupo Perfil y Banging quedaban descalificadas por no alcanzar los 75 puntos exigidos en el Pliego.

En 2006 la licitación se adjudica por un año, con opción a otro. El Tribunal de Cuentas observa el gasto y la entonces Ministra del ramo lo reitera, sin expresar fundamentos. La adjudicación es resistida por oferentes perdedores y sus recursos no obtienen el carácter suspensivo por parte del Jerarca del Inciso.

Al parecer y pese a reiteradas observaciones del Tribunal de Cuentas, el contrato con el Grupo Perfil se extendió desde el 2006 hasta el 2010, donde la empresa Grey obtuvo la anulación del acto de adjudicación por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Los gastos reiterados fueron firmados por el Señor Presidente de la República y no por la Ministra de Salud Pública.

Promovida la nulidad del acto administrativo de adjudicación, el TCA habría señalado en su fallo que se omitió fundar el mismo y que existió un apartamiento de los pliegos, configurándose desviación de poder.

En la página 81 del acta de la 51ª Sesión Extraordinaria del Senado, el Ministro interpelado expresa que la licitación pública N° 7/2006, terminó adjudicándose en octubre de 2008 al Grupo Perfil, siguiéndose el procedimiento dispuesto en las normas vigentes.

La Comisión Asesora de Adjudicaciones se integró con un miembro ajeno al Ministerio, perteneciente a la Asociación Uruguaya de Agencias de Publicidad. Al parecer, el acto administrativo de adjudicación fue recurrido por empresas perdidosas.

El objeto del llamado era la asesoría en comunicación institucional y el vínculo entre la Administración y la adjudicataria se extendió hasta el 31/12/09.

En ocasión del informe de la Comisión Pre Investigadora (pág. 47 54ª Sesión Ordinaria), la posición mayoritaria entendió que los hechos no tienen que ver con las autoridades actuales, desde que los hechos ocurrieron entre 2007 y 2008, existiendo documentación que avala las decisiones entonces tomadas.

En la misma Sesión, el Señor Senador Moreira (pág. 61) señala que la adjudicación al Grupo Perfil se realizó contrariamente a la opinión de la Comisión Asesora creada al efecto, dándole la razón a una comisión paralela a aquella (vide pág. 84). En la página 85 el Señor Senador Agazzi reconoce que la anulación de la adjudicación por el TCA ocurrió a fines de 2010 y que ese tribunal entendió que hubo desviación de poder, pero para entonces el vínculo con la empresa ya había terminado.

En primer lugar cabe señalar –para ubicar el procedimiento elegido para la selección de la oferta– que en materia de contratación de publicidad, la posición histórica del Tribunal de Cuentas es que, en el caso de Agencias, el procedimiento sea el de licitación pública u otro proceso competitivo de acuerdo al monto involucrado —art. 33 del TOCAF– tal como ocurrió en el caso concreto (Resolución del 18/6/98 adoptada en Carpeta N° 178555).

En segundo lugar, si el gasto original fue observado oportunamente por el Tribunal de Cuentas, todas las restantes ampliaciones adolecen del mismo vicio y por tanto serán observadas por el órgano técnico de control externo. Ello es válido para cualquier tipo de gasto que luego se amplíe o prorrogue en el tiempo.

En tercer lugar y conforme lo preceptúa el TOCAF, en todo organismo con competencia para gastar funcionará “una o varias” comisiones asesoras designadas por la autoridad superior del organismo. El cometido es de asesoramiento al Jierarca sobre la oferta más conveniente a los intereses del Estado y las necesidades del servicio. Su dictamen debe ser fundado y no es vinculante para el Jierarca, además de no suponer derecho alguno para la oferta aconsejada. Si la adjudicación recayese en oferta que no fuera la aconsejada por la Comisión Asesora, el Jierarca deberá dejar expresa constancia de los fundamentos de su apartamiento (artículos 57 y 59 del TOCAF).

Quiere decir que:

a) Puede existir más de una Comisión Asesora en un mismo Inciso. Sin embargo, el giro “una o varias” que utiliza el TOCAF supone razones de especialidad y no necesariamente la concurrencia de dos comisiones actuando paralelamente en el mismo llamado (salvo la necesidad de cometer a una el dictamen técnico y a la otra el financiero contable por ejemplo, de forma tal que una opinión complementa a la otra y no se superpongan).

b) La motivación del acto de adjudicación contrario al consejo de la Comisión Asesora es primordial para el Jeraarca buen administrador. Más allá de que aquel consejo no lo obligue, los fundamentos que implican apartarse del mismo son imprescindibles para delimitar las responsabilidades y dar garantías de transparencia e imparcialidad al resto de los proponentes.

c) Consecuentemente, no parece de buena administración tener dos Comisiones Asesoras paralelas, con el mismo cometido una y otra, porque ello permite sospechar que el jerarca (que puede prescindir del consejo de ambas) pueda sin embargo en esta hipótesis, ampararse en su decisión respecto a haber seguido el consejo de una de ellas. Si a esto sumamos que en el caso concreto se prescindió justamente de la opinión de aquella Comisión que integraba –como miembro imparcial y aceptado por las partes- un representante externo del Ministerio, nombrado por la Asociación de Empresas de Publicidad (con la especialidad técnica que ello supone dado el objeto del llamado), las sospechas sobre irregularidades en esta adjudicación pueden tener fundamento.

En cuarto lugar, el hecho de que el TCA haya anulado el acto administrativo de adjudicación por desviación de poder, denota que dos órganos de control (uno externo de legalidad que opera previo a la ejecución del gasto, y otro de índole jurisdiccional que se pronuncia sobre legitimidad de la adjudicación cuando el gasto ya fue ejecutado), objetaron la resolución del Ordenador respectivo, con distintos efectos. En el primer caso, el Jeraarca del Inciso continuó adelante con la contratación ejerciendo la facultad de insistencia del gasto ante el Tribunal de Cuentas. El segundo de los casos cabe la posibilidad de que el Estado sea demandado por aquella empresa o empresas que vieron vulneradas sus expectativas de resultar adjudicatarias en el llamado de marras. Y allí no importará si la gestión estaba entonces a cargo de otros soportes físicos, distintos a los que hoy dirigen los destinos del organismo.

Si los hechos relatados fuesen acordes a esta realidad que viene de reseñarse, cabría investigar el proceder de los jeraarcas de turno para descartar eventuales violaciones a los principios de probidad, buena gestión financiera, lealtad e imparcialidad en el ejercicio del cargo que les fuera confiado, así como delimitar las responsabilidades del caso.

VII- CONCLUSIONES

1. La naturaleza jurídica de la Junta de Transparencia y Ética Pública, su carácter de “*órgano de control superior*” del Estado y las materias (denuncias sobre eventuales violaciones al principio de buena administración, posible falta de probidad de funcionarios públicos, supuesta preeminencia de intereses particulares sobre los colectivos, aparente omisión de publicidad en compras estatales, entre otras) que se abordan en el transcurso del debate parlamentario sobre posibles irregularidades en la gestión de la Administración de Servicios de Salud del Estado, habilitan al organismo a asesorar al Poder Legislativo en relación con los hechos referenciados en la documentación sometida a su consideración por el Senado de la República.

2. En lo que se refiere a las observaciones formuladas a la Administración de Servicios de Salud del Estado por parte del Tribunal de Cuentas, todas tendrían que ver con la gestión del administrador, con el cumplimiento que el mismo hizo de las normas de contabilidad y administración financiera del Estado, de cómo utilizó los dineros públicos, si actuó o no con economía, eficiencia y eficacia. Correspondería, pues, efectuar los controles del caso y si se comprobara lo contrario, se debería exigir responsabilidad administrativa conforme lo estipulan las normas previstas en los artículos 119 y siguientes del TOCAF.

3. En cuanto a la contratación de la Asociación Civil “La Buena Estrella”, parece claro que la licitación fue adjudicada sin acreditar la garantía de mantenimiento de oferta y que dicha empresa incurrió en sobrefacturación para obtener de ella un provecho económico. La instrucción de la investigación administrativa en curso es un mecanismo idóneo para determinar si hubo irregularidades en este proceso licitatorio. Según sus resultados, deberán evaluarse las responsabilidades administrativas y disciplinarias, la eventual responsabilidad civil por perjuicios materiales al erario público y sopesar la responsabilidad penal, en su caso. Todo ello conforme, también a la previsión de los artículos 119 y concordantes del TOCAF.

4. Respecto a la publicidad contratada por el Ministerio de Salud Pública al Grupo Perfil, la observación del TCR y el hecho de que el TCA haya anulado el acto administrativo de adjudicación por desviación de poder, denota que dos órganos de control objetaron la resolución del Ordenador respectivo, con distintos efectos. En lo que concierne al control de legalidad previo a la ejecución del gasto (TCR), el Jera del Inciso continuó adelante con la contratación ejerciendo la facultad de insistencia del gasto ante el Tribunal de Cuentas. En lo que refiere al control de legitimidad de la adjudicación posterior a la ejecución del gasto (TCA) cabe la posibilidad de que el Estado sea demandado por aquella empresa o empresas que vieron vulneradas sus expectativas de resultar adjudicatarias en el llamado de marras. Dadas estas connotaciones, en este caso también cabría una investigación administrativa orientada a descartar eventuales violaciones a los principios de probidad,

buena gestión financiera, lealtad e imparcialidad por parte de funcionarios públicos, así como a delimitar las responsabilidades del caso.

5. Con los elementos de prueba disponibles en las versiones taquigráficas de las sesiones 51ª y 54ª de la Cámara de Senadores, la Junta de Transparencia y Ética Pública no puede ir más allá de lo establecido en forma condicional en las conclusiones precedentes. Sin embargo, a los efectos de contribuir a fortalecer la integridad y mejorar las prácticas administrativas en el ámbito de las instituciones públicas, considera recomendable: a) agilizar las investigaciones administrativas orientadas a esclarecer si hubo irregularidades en los casos denunciados en la interpelación objeto de este estudio, b) llevar oportunamente a la práctica lo dispuesto por los artículos 50 y 51 de la Ley N° 18.834 en las observaciones catalogadas de “urgente consideración” por el Tribunal de Cuentas y c) implementar a la brevedad un programa intensivo de capacitación en ética de la función pública y normas de contabilidad y administración financiera del Estado a los funcionarios responsables de las unidades ejecutoras de ASSE y el MSP. (FIN).

ANEXO II

PROYECTO DE ARTICULADO PROPUESTO POR LA JUTEP AL PODER EJECUTIVO PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS 2011

1. INTRODUCCIÓN

Para elaborar esta propuesta de articulado la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) ha tomado en cuenta la misión, los cometidos y las actividades que le han sido asignados por ley, así como los lineamientos estratégicos que la propia Junta ha elaborado con el propósito de dar cumplimiento a sus funciones con calidad, pertinencia, eficacia y eficiencia.

La JUTEP, creada por el artículo 4° de la Ley N° 17.060 de 23 de diciembre de 1998, tiene la misión de asesorar a nivel nacional en materia de delitos contra la economía y la hacienda pública, promover la transparencia de la gestión pública, implementar medidas preventivas en la lucha contra la corrupción y participar en las actividades derivadas de los compromisos suscritos por el país en el marco de las convenciones internacionales contra la corrupción.

Sus cometidos son: la asistencia a la Justicia Penal y al Ministerio Público en los delitos contra la Administración, la economía y la hacienda pública; el asesoramiento a los organismos públicos en la aplicación de las “Normas de Conducta en la Función Pública” establecidas por el Decreto N° 30/003 de 23 de enero de 2003; la gestión y contralor del Registro de Declaraciones Juradas de Bienes e Ingresos impuesto por los artículos 10 y 11 de la Ley N° 17.060; 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 N° 393/004 de 3 de noviembre de 2004; la intervención con fines de auditoría e investigación en los casos de observaciones catalogadas como de “urgente consideración” por el Tribunal de Cuentas sometidas a su estudio por la Asamblea General o las Juntas Departamentales, según los artículos 50 y 51 de la Ley N° 18.834 de 4 de noviembre de 2011; la realización de actividades de capacitación y difusión sobre transparencia y ética en la gestión pública; y la participación en las actividades derivadas de los compromisos asumidos por el país en las convenciones y convenios internacionales vinculados a la materia.

El plan de desarrollo estratégico de la JUTEP incluye lineamientos generales de gestión, objetivos, metas y actividades cuyo cumplimiento requiere recursos complementarios. En este proyecto se solicita incremento de créditos para fortalecer la capacidad institucional destinada a atender los requerimientos del Poder

Judicial, la Administración Pública y las Convenciones internacionales, así como para informatizar el Registro de Declaraciones Juradas y desarrollar un programa de capacitación y difusión en temas de transparencia del Estado, ética de la función pública y prevención de la corrupción. También se pone a consideración del Poder Ejecutivo, la transformación de la Junta en un ente autónomo, sin que ello genere costos adicionales en el Presupuesto quinquenal.

2. FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL

2.1 Incorporación de personal profesional y administrativo

2.1.1 Fundamento de la propuesta

Como surge con claridad al contrastar la misión y los cometidos institucionales con el personal asignado, la Junta no dispone del número mínimo de profesionales y técnicos requerido para cumplir a cabalidad con sus obligaciones. Actualmente cuenta con 12 funcionarios: 5 presupuestados propios, uno de ellos en comisión en la Fiscalía de Corte; 5 en comisión de servicio; 1 funcionario en el régimen ya perimido de contrato de alta prioridad (Secretario General), y 1 con contrato temporal de derecho público en trámite en la Unidad Ejecutora 001.

La estructura presupuestal actual de la Unidad Ejecutora es:

1 Esc. A Grado 16 Director de División, Serie Contador

1 Esc. A Grado 14 Asesor III, Serie Bibliotecólogo

1 Esc. C Grado 12, Serie Administrativo

1 Esc. C Grado 10, Serie Administrativo

1 Esc. F Grado 09, Serie Servicios

Estamos, en consecuencia, ante un equipo insuficiente para atender en tiempo y forma los requerimientos de apoyo especializado del Poder Judicial, las demandas de asesoramiento de la Administración Pública, la gestión y custodia de las declaraciones juradas patrimoniales, los cursos de capacitación de funcionarios públicos y las actividades derivadas de las convenciones internacionales suscritas por el país.

2.1.2 Artículos proyectados

Artículo 1. Créase en la Unidad Ejecutora 022 “Junta de Transparencia y Ética Pública” del Inciso 11 “Ministerio de Educación y Cultura” un cargo de Secretario General, Escalafón A, Grado 16, Serie Abogado o Escribano.

Al haberse eliminado de la Administración la figura del “contrato de alta prioridad”, cuando finalice el período por el que fuera reclutado el actual Secretario General, la Junta perderá esta función que hoy constituye el segundo nivel jerárquico en el organismo y asegura la supervisión de la ejecución de las resoluciones de la Junta y del funcionamiento de los distintos sectores que la integran.

Costos

		011.300	042.520	SUB TOTAL	059	081	082	087	TOTAL
1	A 16	180.989	578.448	759.437	63.286	160.431	8.227	37.972	1.029.353

Artículo 2. Créase en la Unidad Ejecutora 022 “Junta de Transparencia y Ética Pública” del Inciso 11 “Ministerio de Educación y Cultura” un cargo de Asesor, Escalafón A, Grado 15, Serie Abogado; un cargo de Jefe de Departamento, Serie Administrativo, Escalafón C, Grado 14 y un cargo de Administrativo I, Escalafón C, Grado 12.

De esta manera se incorpora un profesional del derecho y se fortalece el área administrativa con un número mínimo de dos funcionarios.

Costos

		011.300	042.520	SUB TOTAL	059	081	082	087	TOTAL
1	A 15	164.804	384.000	548.804	45.734	115.935	5.945	27.440	743.858
1	C 14	150.400	264.000	414.400	34.533	87.542	4.489	20.720	561.684
1	C 12	126.630	240.000	366.630	30.553	77.451	3.972	18.332	496.938
									1.802.480

Artículo 3. Incrementase en \$ 1.000.000.- (pesos uruguayos un millón) el crédito anual del Objeto del Gasto 042.520 “Compensación especial por cumplir tareas específicas” en la Unidad Ejecutora 022, “Junta de Transparencia y Ética Pública”, Programa 262 “Control de asuntos fiscales, financieros y de gestión institucional del Estado” del Inciso 11 “Ministerio de Educación y Cultura”.

Mediante esta disposición se pretende dar cumplimiento al artículo 340 de la Ley N° 17.296 de 21 de febrero de 2001, el cual dispone complementar mediante compensaciones las remuneraciones de los funcionarios que prestan tareas específicas en esta Unidad Ejecutora.

Costos

042.520	SUB TOTAL	059	081	082	087	TOTAL
1.000.000	1.000.000	83.333	211.250	10.833	50.000	1.355.416

Artículo 4. *Agregase entre las excepciones contempladas en el artículo 17 de la ley 17.930 de 19 de diciembre de 2005, a los cargos presupuestados y funciones contratadas de la Unidad Ejecutora 022, Inciso 11 “Junta de Transparencia y Ética Pública”.*

El número reducido e insuficiente de cargos existentes en la Junta, hace imprescindible, en caso de producirse vacantes, mantener la estructura a fin de cumplir con los servicios básicos encomendados.

5

108

2.2 Financiamiento de contratos profesionales y técnicos

2.2.1 Fundamento de la propuesta

Teniendo en cuenta la diversidad de asesoramientos que se han ido agregando por ley a los cometidos de la Junta y la circunstancia de no disponer de un cuerpo profesional y técnico propio, se promovió la ampliación del objeto de los contratos a otras tareas de naturaleza técnica. Esto requiere un aumento de los créditos asignados a tales efectos por el art. 337 de la Ley 17.296 y el art. 98 de la Ley N° 18.046 de 24 de octubre de 2006.

2.2.2 Artículo proyectado

Artículo 5. *Incrementátese en \$ 500.000.- (pesos uruguayos quinientos mil) el crédito anual en el Objeto del Gasto 282 “Profesionales y técnicos” en el Programa 262, Unidad Ejecutora 022 “Junta de Transparencia y Ética Pública” del Inciso 11 “Ministerio de Educación y Cultura”.*

Se podría atender así la contratación de asesores en el área técnica, lo cual es necesario para atender la creciente demanda de servicios (informes, dictámenes, evaluaciones) a escala nacional e internacional.

2.3. Desarrollo logístico

2.3.1 Fundamento de la propuesta

La obsolescencia de los equipos y la necesaria incorporación de nuevas tecnologías de información y comunicación requieren renovar el equipamiento informático imprescindible para el cumplimiento de los cometidos de la Junta. Los equipos y programas informáticos pierden vigencia por el transcurrir del tiempo y los avances tecnológicos, lo que obliga a una actualización permanente. Análogamente el mobiliario se deteriora con el transcurso del tiempo debido a su uso, tornándose disfuncional ante las nuevas necesidades del personal. Esta Junta se propone, además, informatizar progresivamente todos los procesos administrativos y técnicos de la institución y sustituir con la mayor rapidez posible los programas informáticos de código propietario por sus similares de código abierto apuntando a aumentar la eficiencia, fortalecer la seguridad y reducir los costos de sus sistemas informáticos.

2.3.2 Artículo proyectado

Artículo 6. *Incrementátase en \$ 120.000.- (pesos uruguayos ciento veinte mil) el crédito anual en Inversiones, del Proyecto 972 “Informática” y en \$ 80.000.- (pesos uruguayos ochenta mil) el crédito anual del Proyecto 971 “Equipamiento y mobiliario de oficina” en el Programa 262, Unidad Ejecutora 022 “Junta de Transparencia y Ética Pública” del Inciso 11 “Ministerio de Educación y Cultura”.*

2.4 Programa de capacitación y difusión

2.4.1 Fundamento de la propuesta

Uno de los cometidos más importantes de la JUTEP, en lo que guarda relación con la acción preventiva en materia de corrupción, es lo que tiene que ver con la capacitación de los funcionarios en los principios de la ética pública, la aplicación de las normas de conducta del servidor público y la difusión de la normativa anticorrupción. Si bien la Junta ha impulsado estos últimos años, en colaboración con la Escuela Nacional de Administración Pública, a requerimiento de otros organismos o por propia iniciativa, una labor importante en ese sentido, carece de una estructura orgánica y de un presupuesto acordes a un desarrollo significativo de esa línea de trabajo, rubro que no fue considerada en su asignación presupuestal anterior.

Recientemente el Ministerio de Defensa Nacional, el Banco Central del Uruguay, el INAU, la Dirección Nacional de Aduanas, el MIDES y varias Intendencias

departamentales han solicitado insistentemente la realización de cursos de capacitación. Por ello se plantea la profundización de un programa especializado, con capacidad para el dictado de cursos, realización de seminarios, edición de publicaciones y elaboración de estudios y campañas de opinión pública.

Los cursos en Montevideo e interior requieren del traslado de los funcionarios, viáticos, publicaciones y material de papelería. De ese modo la Junta pretende contribuir a la formación de una conciencia colectiva a nivel de funcionarios y de la Administración Pública en general en materia de Ética Pública y de lucha contra la corrupción (art. 6º de la Ley Nº 17.060 y lit. F) del art. 11 del Decreto Nº 354/999 de 12 de noviembre de 1999).

2.4.2 Artículo proyectado

Artículo 7. *Habílitase en el Inciso 11 “Ministerio de Educación y Cultura” Programa 262 “Control de asuntos fiscales, financieros y de gestión institucional del Estado”, Unidad Ejecutora 022 “Junta de Transparencia y Ética Pública”, financiación 1.1 “Rentas Generales”, una partida anual de \$ 542.166.- (pesos uruguayos quinientos cuarenta y dos mil ciento sesenta y seis) para horas docentes incluido aguinaldo y cargas legales y \$ 420.000.- (pesos uruguayos cuatrocientos veinte mil) para gastos de funcionamiento. La partida asignada será utilizada para la contratación del personal que dicte los cursos de capacitación de los funcionarios en la ética pública y difusión de la normativa anticorrupción y los gastos de funcionamiento que dichos cursos requieran. El Ministerio de Educación y Cultura reglamentará, a propuesta de la Junta de Transparencia y Ética Pública, el régimen de pago de las horas docentes.*

Costos

	749	051	SUB TOTAL	059	081	082	087	TOTAL
Horas Docentes		400.000	400.000	33.333	84.500	4.333	20.000	542.166
G. funcionam.	420.000							420.000
								962.166

3. REUBICACIÓN INSTITUCIONAL DE LA JUNTA

3.1 Fundamentos de la propuesta

3.1.1 Antecedentes y naturaleza jurídica

Por el art. 8 de la Ley N° 17.060, en la versión dada por el art. 334 de la Ley N° 17.296 de 21 de febrero de 2001, se estableció que “La Junta constituye un Cuerpo con independencia técnica en el ejercicio de sus funciones”, cuerpo que es calificado en el decreto reglamentario N° 354/999, como “... órgano público...” (art. 1) y “... órgano del Estado...(art. 4).

La ley ha procurado jerarquizar a la JUTEP, creándola como un “cuerpo” u “órgano” y no como una mera dependencia integrada a otra estructura. Pero también la jerarquizó otorgándole independencia técnica en el ejercicio de sus funciones, procurando así preservarla de eventuales influencias políticas o burocráticas, que desnaturalizarían el importante cometido asignado de actuar con objetividad en el contralor del funcionamiento de la Administración Pública en su conjunto.

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 desvirtuando 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 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...” (numeral 1, art. 4, Ley N° 17.060) . La destitución de los mismos 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.

3.1.2 Adscripción institucional actual

La Ley N° 17.060, por la que se creó la Junta, no determinó la adscripción institucional de la misma. En el debate parlamentario se manejaron tres alternativas, la inserción de la Junta en el ámbito del Poder Judicial, como organismo ad-hoc del Tribunal de Cuentas o 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 y cuya resolución no debería en ningún caso afectar las definiciones sustantivas asumidas en la ley.

Fue por el art. 4 del Decreto N° 354/999, que se 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 se subsume en el 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° 17.296, 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° 17.060)” en el Inciso 11 “Ministerio de Educación y Cultura”.

A fin de llevar a cabo el programa establecido en el art. 333 mencionado, el art. 334 cita el numeral 9 del Artículo III de la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996, considerando a la Junta Asesora en Materia Económica Financiera, hoy Junta de Transparencia y Ética Pública, como un Órgano de Control Superior y lo ubica como la unidad ejecutora 022 “Junta Asesora en Materia Económica Financiera del Estado” en el Inciso 11 “Ministerio de Educación y Cultura”, otorgando de esta forma respaldo presupuestal e inserción orgánica a la Junta.

La Junta constituye entonces presupuestalmente una unidad ejecutora, pero ello no debería desvirtuar su calidad de “órgano del Estado”, su independencia técnica ni las atribuciones legalmente conferidas.

3.1.3 Los inconvenientes de la adscripción actual

La ubicación de un organismo dentro de la estructura estatal debe responder a la naturaleza del mismo y a los objetivos que se le ha cometido cumplir. En la medida que la JUTEP debe ejercer una especie de contralor –en su ámbito de competencia– sobre el conjunto de la Administración, no resulta razonable que esté subsumida dentro de uno de los órganos que precisamente debe controlar, siendo que además en el caso, la materia de dicho organismo (MEC) no guarda relación con la propia de la JUTEP.

No parece lógico, más allá que formalmente se respete la independencia técnica del organismo, éste se encuentre subordinado jerárquicamente a un ámbito de autoridad administrativa que es objeto del contralor que aquel ejerce.

En el marco de la Convención Interamericana contra la Corrupción, ratificada por la Ley N° 17.008 de 25 de setiembre de 1998, se ha insistido con la necesidad de preservar la autonomía de los “órganos de control superior” (...)” responsables de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.” (num.9, Art.III). En ese sentido, el documento de recomendaciones de la III Conferencia de Estados Parte, celebrada el 9 y 10 de diciembre de 2010 en Brasilia, establece en su lit. c) del numeral 16, recomendar que el Comité aborde como tema de interés colectivo “Medidas para promover la independencia y salvaguardar de amenazas o influencias indebidas a los órganos o autoridades especializados en la lucha contra la corrupción.”

Esta concepción es, además, congruente con lo establecido por la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, suscrita por Uruguay y refrendada por Ley N° 18.056 de 18 de noviembre de 2006, por la que se establece en su numeral primero del artículo 6 que cada Estado Parte “(...) garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción...”. Agregando en su numeral segundo que 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.”

La ubicación de la JUTEP como una unidad ejecutora dentro de un Ministerio, subordinada jerárquicamente a una autoridad administrativa sujeta a su vez al contralor de aquella, no parece ser una solución institucional que se compadezca con los criterios referidos en la citadas Convenciones.

Por lo demás, con la sanción de los artículos 50 y 51 de la ley N° 18.834, se han ampliado las competencias de la JUTEP, con funciones de asesoramiento especializado y las más amplias facultades de auditoría e investigación, como auxiliar pericial de la Asamblea General o de las Juntas Departamentales en su caso.

3.1.4 Alternativas de reinserción institucional

De lo expuesto surge que lo más conveniente sería dotar a la Junta de la mayor independencia técnica y funcional posible, con el fin de asegurar - mediante el pleno ejercicio de sus atribuciones - el cabal cumplimiento de sus cometidos y obligaciones.

Cabe enfatizar que sin perjuicio de sus roles de órgano de “control superior” del Estado y de colaboración con el Poder Judicial y la propia Administración en el asesoramiento puntual y a su requisitoria a eventuales casos de corrupción, la labor fundamental de la JUTEP es básicamente preventiva, tratando de promover mecanismos tendientes a fortalecer la transparencia y acotar los espacios posibles de corrupción.

Para ser efectivo el control y desarrollar sin interferencia alguna su función preventiva este tipo de organismo requiere la mayor desvinculación posible de la estructura estatal. Nuestra Constitución, sabiamente, ha ubicado estos Órganos en un lugar especial, tal como ocurre con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas, y la Corte Electoral.

Desde la perspectiva de asegurar la independencia técnica en toda su extensión, la mejor solución transitaría por que la Junta tuviera un estatuto propio de organismo autónomo. Resulta evidente que esta solución es la que condice con su naturaleza, ya que se trata de un órgano definido normativamente como de “control superior” cuya misión como asesor de la Justicia y de la Administración implica tener que pronunciarse sobre la conducta de funcionarios que pueden integrar cualquier otro órgano del Estado.

Es por ello que, en uso de las facultades dispuestas en el literal D) del numeral 5) del artículo 4º. de la Ley N° 17.060, la Junta de Transparencia y Ética Pública sugiere y proyecta la transformación de la JUTEP en un Ente Autónomo, con autonomía funcional, independiente de toda jerarquía, en especial de aquellos a quienes debe controlar, entendiendo que, de entenderlo conveniente el Poder Ejecutivo, ello podría llevarse a la práctica en esta Rendición de Cuentas a través de la aprobación de los artículos proyectados por 2/3 de los votos de cada Cámara, según lo dispone el artículo 189 de la Constitución de la República.

3.2 Artículos proyectados (sin gasto)

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° 17.008 de 25 de setiembre de 1998,*

y artículo 334 de la ley N° 17.296 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° 17.060 de 23 de diciembre de 1998, N° 18.362 de 15 de octubre de 2008, N° 18.046 de 24 de octubre de 2006, N° 17.556 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.

Artículo 9. Serán de aplicación para el Ente Autónomo que se crea, las disposiciones legales que no se opongan a la presente ley y que regían para la Junta de Transparencia y Ética Pública.

Artículo 10. El Patrimonio del Ente Autónomo que se crea, Instituto Nacional de Transparencia y Ética Pública (INTEP) estará compuesto por:

1) los bienes muebles e inmuebles que actualmente son propiedad de la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP), Unidad Ejecutora 022, Programa 262, del Inciso 11, Ministerio de Educación y Cultura y los que pudiera adquirir en el futuro y le sean asignados por normas presupuestales, legados o donaciones. Los recursos se conformarán con la transferencia de la asignación presupuestal de sueldos, gastos e inversiones de la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP), asignados en el Presupuesto Nacional para el quinquenio 2010-2014, por las leyes N° 18.719 de 27 de diciembre de 2010 y N° 18.834 de 4 de noviembre de 2011.

2) Los provenientes de las asignaciones que resulten de su presupuesto, que se elaborará según las reglas del artículo 220 de la Constitución de la República.

3) Los asignados en convenios de asistencia y cooperación que celebre con organismos u organizaciones nacionales, internacionales o extranjeras en tanto correspondan al ámbito de sus competencias, dando cuenta inmediata a la Asamblea General, al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

4) *Las donaciones o legados que reciba. El presupuesto del Instituto Nacional de Transparencia y Ética Pública (INTEP) deberá ser el adecuado para garantizar su funcionamiento autónomo y deberá asegurar la infraestructura y dotación de personal necesaria para el buen desempeño del mismo en todos los ámbitos de su competencia.*

Artículo 11. *Los funcionarios que revisten presupuestalmente en la Unidad Ejecutora 022, Programa 262, del Inciso 11, Ministerio de Educación y Cultura, Junta de Transparencia y Ética Pública, quedan incorporados desde la fecha de vigencia de esta ley al Ente Autónomo que se crea, manteniendo sus actuales remuneraciones y antigüedad en la administración pública. Aquellos funcionarios que actualmente cumplen funciones en comisión de servicios en la Unidad Ejecutora 022 Junta de Transparencia y Ética Pública del Inciso 11 Ministerio de Educación y Cultura, tendrán un plazo de 60 días para optar entre incorporarse al nuevo Ente Autónomo o volver a su oficina de origen. Quienes opten por incorporarse al INTEP, mantendrán el total de sus retribuciones y la antigüedad en la administración pública.*

Artículo 12. *Hasta tanto no se sancione el primer presupuesto para el Ente Autónomo que se crea por la presente ley, regirá el que a la fecha de promulgación tenía la Unidad Ejecutora 022 Junta de Transparencia y Ética Pública del Inciso 11 Ministerio de Educación y Cultura, incluyendo la totalidad de los créditos presupuestales, cualquiera sea su naturaleza.*

Artículo 13. *El Ente Autónomo que se crea será conducido y administrado por un Consejo Directivo integrado por tres miembros elegidos y designados según lo dispone el artículo 4º numeral 1 de la ley N° 17.060 de 23 de diciembre de 1998. El primer Directorio del INTEP estará integrado por los miembros de la Junta de Transparencia y Ética Pública hasta el fin de su mandato teniendo en cuenta su fecha de designación y los plazos establecidos para los mismos en el artículo 4º numeral 1 de la ley N° 17.060 de 23 de diciembre de 1998.*

Artículo 14. *El Consejo Directivo del Ente que se crea dispondrá de la facultad de solicitar en comisión hasta 6 funcionarios públicos de cualquier dependencia o Poder del Estado, todo de acuerdo a lo establecido en el artículo 67 de la ley N° 17.556, de 18 de setiembre de 2002, no rigiendo la prohibición establecida en el artículo 507 de la ley N° 16.736, de 5 de enero de 1996.*

Artículo 15. *Insértese en el artículo 11 de la ley N° 17.060 de 23 de diciembre de 1998 a continuación del literal R), 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 creadas o adquiridas por los organismos públicos, así como 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 el, siempre que la participación del Estado sea mayoritaria”. (FIN).*

Dr. Carlos Soares de Lima

Vocal

Dr. José P. Montero Traibel

Vicepresidente

Dr. Luis Yarzabal

Presidente

5

117

Esta primera edición de
Memoria Institucional. Memoria de actividades 2012
de la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP),
se imprimió en Montevideo, Uruguay,
en el mes de marzo del año dos mil trece.

