

URUGUAY
FORMATO ESTÁNDAR
PARA LA REDACCIÓN DE LOS INFORMES DE AVANCE (ARTÍCULOS 31 Y 32 DEL
REGLAMENTO Y NORMAS DE PROCEDIMIENTO DEL COMITÉ DE EXPERTOS)¹

SECCIÓN I: AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES

A. PRIMERA RONDA DE ANÁLISIS:

1.- NORMAS DE CONDUCTA Y MECANISMOS PARA HACER EFECTIVO SU CUMPLIMIENTO (Artículo III, Párrafos 1 y 2 de la Convención)

1.1.- Normas de conducta orientadas a prevenir conflictos de intereses y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento.

Recomendación:

1.1.- “Fortalecer aún más la implementación de leyes y sistemas reglamentarios con respecto a los conflictos de intereses”

Medidas sugeridas por el Comité pendientes de información sobre su implementación o que requieren atención adicional, en los términos previstos en el informe de la Segunda Ronda.²

- a. *Fortalecer los mecanismos existentes para difundir y capacitar a todos los servidores públicos sobre las normas de conducta, incluyendo las relativas a conflictos de intereses, así como proporcionar capacitación y actualización periódica con respecto a dichas normas, según lo previsto en el artículo 28 de la Ley 17.060 y del Decreto N° 30/003 de 23/01/03. Considerar la posibilidad de exigir la participación en estos programas a los funcionarios de nuevo ingreso.*
- b. *Celebrar la promulgación del Decreto N° 30/003 y continuar con los esfuerzos ya iniciados de integrar en un solo cuerpo las nuevas disposiciones que regulen las normas de conducta en la función pública.*

• En el proceso de elaboración del Plan de Acción 2008, formulado en el marco del Proyecto de Cooperación celebrado con la Secretaría General de la OEA, han surgido nuevas propuestas en torno al proyecto de ley, que están siendo estudiadas por la Junta en vistas de la próxima presentación del mismo.

• Sin perjuicio de la preparación del mencionado proyecto de ley y de la aprobación en los últimos dos años de varias normas vinculadas a esta temática, la Junta ha procedido a realizar en el curso del año 2008 una recopilación de las distintas Normas de Conducta existentes a nivel de la Administración Pública, que permitirá evaluar vacíos y superposiciones normativas y cuyo Texto Ordenado será aprobado en el correr del año.

1.2.- Normas de conducta y mecanismos para asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos.

Recomendaciones:

1.2.1.- “Fortalecer las normas sobre control y rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos para asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos públicos”

- Promover la promulgación de normas generales sobre preservación y uso adecuado de los recursos públicos respecto a los particulares que tienen a su cargo y manejo de recursos de esa naturaleza.

- Debe señalarse además que en la nueva composición de la nómina de personas obligadas a presentar declaración jurada de bienes e ingresos aprobada por iniciativa de la Junta, en la Ley N° 18.362 de 6 de octubre de 2008, se incorporó a los representantes del sector privado en los directorios de las empresas públicas y a los directivos de las empresas privadas propiedad total o mayoritaria del Estado.

1.2.2.- “Tomar las medidas que considere pertinentes a fin de garantizar la observancia de las normas relativas a las licitaciones públicas y establecer mecanismos que aseguren que estos procesos se ajusten a las normas legales vigentes y garanticen la preservación y el uso adecuado de los recursos públicos.”

- En lo que respecta a la tarea de contralor cometida a esta Junta sobre la difusión que deben dar los organismos públicos de la adquisición de bienes y servicios, se están implementando los mecanismos institucionales y logísticos que permitan mejorar el cumplimiento de tal cometido.

Ello sin perjuicio del resultado altamente positivo que ha tenido la fiscalización realizada por la Junta desde principios de 2006 a la fecha, período en el cual se ha pasado de un promedio del 40% de los organismos obligados que cumplían con dicha normativa a más de un 85%, que son los que actualmente están cumpliendo.

II.- SISTEMAS PARA LA DECLARACIÓN DE INGRESOS ACTIVOS Y PASIVOS (ARTÍCULO III, Párrafo 4 de la Convención)

Recomendación:

2.1.- “Mejorar el uso de las declaraciones juradas patrimoniales”

Medidas sugeridas por el Comité pendientes de información sobre su implementación o que requieren atención adicional, en los términos previstos en el informe de la Segunda Ronda:³

- a) Fortalecer sistemas que permitan asegurar que las autoridades competentes efectúen oportunamente y cuando corresponda, la verificación de la información contenida en las declaraciones patrimoniales y de ingresos.
- b) Contemplar la posibilidad de ampliar el régimen de infracciones y sanciones, cubriendo otro tipo de conductas distintas a las ya previstas, tales como la omisión de información, incluyendo, además, entre otras medidas, la posibilidad de establecer una pena pecuniaria al incumplimiento de la obligación del ex funcionario, que luego de cesar en la función pública no cumple con la obligación de presentar la declaración jurada patrimonial.
- c) Tomar en consideración que los sistemas para la declaración de los ingresos activos y pasivos de quienes desempeñan funciones públicas pueden constituir un instrumento efectivo para evitar y detectar conflictos de intereses y actos o actividades ilícitas.

d) *Contemplar la posibilidad de efectuar adecuaciones a la ley vigente para hacer uso de tecnologías modernas de la información y comunicaciones.*

- Por el art. 299 de la Ley N° 18.362 de 6 de octubre de 2008, se actualizó y amplió la nómina de funcionarios obligados a prestar declaración jurada, incorporando a más de 1.500 cargos (hasta ahora la nómina comprendía a 10.000 cargos). Dicha modificación legal atendió por un lado a los cambios registrados desde la sanción de la norma en las estructuras públicas y por otro a la creación de nuevas entidades con participación privada, responsables del manejo de fondos públicos.

- Asimismo por el citado art. 299 se habilitó a la JUTEP a auditar en los organismos la fidelidad de las nóminas de funcionarios obligados a la presentación de las declaraciones juradas.

- Por el art. 300 se amplió la obligación de adjuntar declaración jurada por parte de los concubinos de los funcionarios obligados, declarados tales por la Ley 18.246 de 27 de diciembre de 2007.

- Y por el art. 301 de la misma ley, se establece la obligación de los organismos públicos que deben instruir procedimientos disciplinarios contra los funcionarios omisos (la omisión constituye falta grave), de comunicar a la Junta el resultado de dichos procedimientos dentro de los 30 días de su pronunciamiento.

- En materia informática, se cumple satisfactoriamente el cronograma establecido en el Convenio realizado en octubre de 2007 con la Universidad de la República, para que su Servicio Central de Informática actualice el sistema de información para la administración de declaraciones juradas, adaptándolo a las modificaciones legislativas recientes sobre obligados a presentar la declaración jurada de bienes e ingresos. Asimismo, se continúa con el plan de renovación del equipamiento informático con fondos propios, lo que permite mantener la operatividad eficiente del servicio

IV.- MECANISMOS PARA ESTIMULAR LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN LOS ESFUERZOS DESTINADOS A PREVENIR LA CORRUPCIÓN (ARTICULO III, Párrafo 11)

4.2.- Mecanismos para el acceso a la información

Recomendación:

4.2.1.- “*Instituir normas jurídicas que apoyen el acceso a la información pública.*”

Medida sugerida por el Comité pendientes de información sobre su implementación o que requieren atención adicional, en los términos previstos en el informe de la Segunda Ronda:⁴

- *Desarrollar legislación y mecanismos que garanticen a los ciudadanos el acceso y tutela del derecho a la información pública.*

- Con fecha 17 de octubre de 2008 fue promulgada la Ley N° 18.381, de “Normas que regulan el derecho de acceso a la información pública”, normativa continente de regulación general y específica vinculada a este tema.

La ley tiene por objeto “...promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública.” (art.1º.), “...sin discriminación por razón de nacionalidad o carácter del solicitante...”, derecho, “...que se ejerce sin necesidad de justificar las razones por las que se solicita la información.”(art.3º.).

Se define además, que a estos efectos, “Se considera información pública a toda la que emane o esté en posesión de cualquier organismo público, sea o no estatal, salvo las excepciones o secretos establecidos por ley, así como las informaciones reservadas o confidenciales” (art.2º.)

La ley determina qué información debe estar disponible necesariamente en los sitios web de los organismos públicos, estatales o no estatales y prevé además el procedimiento administrativo a seguir para solicitar la información y una acción jurisdiccional para el caso de que ésta no se obtenga en la vía administrativa.

- Por el art. 72 y siguientes de la Ley N° 18.362 de 6 de octubre de 2008, se crea en la “Agencia para el Desarrollo de la Gestión del Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información y del Conocimiento”, la “Dirección de Derechos Ciudadanos” con los cometidos de “...atender las consultas, asesoramiento en materia de protección de datos personales y de acceso a la información pública.”

VII.- RECOMENDACIONES GENERALES

7.1.- “Diseñar e implementar, cuando corresponda, programas de capacitación de los servidores políticos responsables de la aplicación de los sistemas, normas, medidas y mecanismos considerados en el presente informe, con el objeto de garantizar su adecuado conocimiento, manejo y aplicación”

- Esta recomendación se ha ido atendiendo por parte de la Junta desde el año 2006 en forma creciente.

La temática vinculada a la corrupción y a la ética en el desempeño de la función pública se ha ido incorporando a los programas de capacitación, particularmente de la Escuela de Funcionarios Públicos “Doctor Aquiles Lanza”, en cuyos cursos de capacitación, se incluyen los temas relativos a la Ley N° 17.060, particularmente lo referido a los derechos y deberes del ciudadano frente a la Administración y las responsabilidades de las autoridades y funcionarios públicos, la ética administrativa, incompatibilidades, prohibiciones y conflictos de intereses en la función pública. Por estos cursos pasan anualmente más de 1000 funcionarios con distintas responsabilidades dentro de la estructura estatal.

Además de los cursos prestados en la Escuela de Funcionarios Públicos, la Junta realiza otras variadas actividades de capacitación, ya sea a solicitud de diversos organismos públicos u organizando cursos y talleres de carácter general con participación de funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil.

- Asimismo, a fines de 2007 se procedió a la reedición de las “Normas de Conducta”, publicación que compila la principal normativa anticorrupción y, a mediados de 2008, a la edición del 1er. número de la Serie “Manuales de Capacitación”, titulado “Ética y Función Pública”, publicaciones ambas que sirven de apoyo a las actividades de formación y que han sido además ampliamente distribuidas a nivel de la Administración Pública .

B. SEGUNDA RONDA DE ANÁLISIS:

1.- SISTEMAS PARA LA CONTRATACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS POR PARTE DEL ESTADO (ARTÍCULO III, Párrafo 5 de la Convención).

1.1.- SISTEMAS PARA LA CONTRATACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

Recomendación:

1.1.- *“Crear, mantener y fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos, cuando corresponda, que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas”.*

Medidas sugeridas por el Comité:

- a. *Adoptar, a través de los procedimientos legislativos y administrativos pertinentes, un instrumento jurídico que regule los sistemas para la contratación de funcionarios públicos, basado en los principios de mérito e igualdad, estableciendo criterios claramente definidos sobre la manera de llevar a cabo los exámenes.*
- b. *Adoptar, a través de los procedimientos legislativos y administrativos pertinentes, mecanismos que establezcan criterios claramente definidos para la publicidad de las oportunidades de contratación para las vacantes existentes en el servicio público, utilizando medios masivos de comunicación (por ejemplo periódicos o páginas en Internet).*

- A fin de que la contratación de funcionarios públicos se realice basada en los principios de mérito e igualdad, se han dictado diversas normas vinculadas al tema.

El artículo 9º. de la Ley N° 18.362 de 6 de octubre de 2008 estableció modificaciones en cuanto al ingreso de los funcionarios en el ámbito del Poder Ejecutivo, mediante la sustitución del texto del artículo 12º. de la Ley N° 18.172 de 31 de agosto de 2007. La nueva redacción de la norma citada dispone que el organismo designante debe comunicar a la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC), las necesidades de personal que tiene (con la correspondiente descripción del cargo o función a ser provisto) y en caso de que la ONSC no se hubiera pronunciado o bien hubiera informado que no cuenta personal con ese perfil, el organismo solicitante puede proceder a la provisión de la totalidad de las vacantes, convocando a interesados mediante el procedimiento de selección que estime conveniente, mediante concurso de oposición y méritos, o de méritos y prueba según el artículo 5º de la Ley N° 16.127 de 7 de agosto de 1990 y del artículo 11º de la Ley N° 16.134 de 24 de setiembre de 1990.

- En el caso del Poder Judicial, el artículo 413º de la Ley N° 18.362 estableció que... *“El ingreso de funcionarios en cualquiera de los escalafones del Poder Judicial, salvo los correspondientes a los cargos de la judicatura según lo establecido en el artículo 59 de la Constitución de la República, sólo podrá realizarse mediante concurso de oposición y méritos o de méritos y prueba de aptitud. En los escalafones correspondientes al personal de oficios o servicios auxiliares podrá realizarse mediante sorteo.*

En todos los casos los llamados deberán ser públicos y abiertos.”

- Y a su vez, en el orden de la justicia administrativa (Tribunal de lo Contencioso Administrativo), el artículo 425º de la ley N° 18.362 previene la misma solución, salvedad hecha en ese caso, de los cargos de la judicatura en aquel órgano de creación constitucional.

- Por otra parte, y a fin de garantizar la publicidad y eficiencia de las convocatorias, el artículo 11º de la Ley N° 18.362 - texto incorporado a sugerencia de la Junta, en el anteproyecto del Poder Ejecutivo remitido oportunamente al Poder Legislativo para su consideración-preceptúa: *“Las convocatorias o llamados que realicen los organismos estatales para el*

desempeño en la Administración Pública, cualquiera fuera la naturaleza y el término del vínculo a establecerse, deberán ser publicados con una antelación no inferior a los quince días de su cierre, en la página electrónica de la Oficina Nacional del Servicio Civil, sin perjuicio de la publicidad específica que de los mismos realice cada organismo.”

1.2.- SISTEMAS PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS POR PARTE DEL ESTADO.

Recomendación:

1.2.1: “Fortalecer los sistemas de adquisiciones con y sin licitaciones públicas”.

Medidas sugeridas por el Comité:

- a. *Implementar disposiciones que establezcan procedimientos claros de selección de contratistas en la contratación directa.*
- b. *Implementar disposiciones que impongan la obligación de planificar con anticipación suficiente a la iniciación del proceso de adquisiciones; por ejemplo a través de la preparación de estudios, diseños y evaluaciones técnicas, y la verificación de la pertinencia y oportunidad de la compra.*
- c. *Revisar el monto para la creación de comités de evaluación de ofertas en caso de licitaciones abreviadas.*

• De acuerdo al artículo 81 de la Ley N° 18.362 se creó en la Presidencia de la República ... “la “*Agencia de Compras y Contrataciones del Estado*” (ACCE), como órgano desconcentrado, que funcionará con autonomía técnica y se comunicará con el Poder Ejecutivo a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.” Su dirección está a cargo de un ... “*Consejo Directivo Honorario encargado de diseñar las líneas generales de acción y evaluar el desempeño y resultados obtenidos.... integrado por cinco miembros, uno de los cuales será el Presidente, a propuesta conjunta de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y del Ministerio de Economía y Finanzas; los cuatro restantes actuarán en representación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, del Ministerio de Economía y Finanzas, de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento y de las empresas públicas, siendo todos ellos designados por el Presidente de la República.*”

2.- SISTEMAS PARA PROTEGER A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y CIUDADANOS PARTICULARES QUE DENUNCIEN DE BUENA FE ACTOS DE CORRUPCIÓN (ARTICULO III, Párrafo 8 de la Convención)

“Fortalecer los sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción”.

Medidas sugeridas por el Comité:

- a. *Fortalecer mecanismos de protección de información sobre la identidad de denunciantes.*
- b. *Fortalecer los mecanismos de denuncia de amenazas o represalias que pueda haber sufrido el funcionario público o el particular como consecuencia de haber denunciado actos de corrupción. Esos mecanismos deben propiciar entre otros aspectos, la estabilidad en el empleo del funcionario público, especialmente en los casos en que la denuncia tiene que ver con un superior jerárquico o con compañeros de oficina. (Ver sección 2.2 del capítulo II de este informe).*

- Es relevante destacar que, con fecha 1ero. de enero de 2009, se crearon dos Juzgados con competencia penal especializados en crimen organizado y corrupción, cuya competencia abarca los delitos tipificados en el Código Penal tutelando la Administración Pública, la Hacienda y Economía Pública, que son a su vez, aquellos en los que esta Junta asesora a la Justicia Penal. La precisa asignación de competencia de los nuevos órganos surge del artículo 414 de la ley 18.362.

Asimismo, y por el artículo 1º de la Ley N° 18.390 de 24 de octubre de 2008, se crearon dos Fiscalías Letradas Nacionales en materia penal con especialización en crimen organizado y corrupción, cuya competencia es la correspondiente a los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Penal con especialización en crimen organizado.

- Por la Ley N° 18.494 de 5 de junio de 2009 (Modificativa de la Ley 17.835 y el Decreto Ley 14.294 *sobre prevención y control del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo*) se aprobaron una serie de nuevas medidas tendientes fortalecer la lucha contra el crimen organizado y la corrupción, dotando a la labor administrativa, policial y judicial de valiosos instrumentos de investigación y acción preventiva.

Entre otras, en sus artículos 8º (*“Protección de víctimas, testigos y colaboradores”*) se prevén disposiciones específicas para proteger denunciantes y testigos, incorporándose en el art.6 la figura del *“Colaborador”*.

Cabe destacar que dicha ley se inscribe en una nueva política desarrollada en los últimos años, mucho más activa en la lucha contra el crimen organizado y la corrupción, que también ha tenido como consecuencia un nuevo marco normativo e institucional, debiendo mencionarse al respecto la creación de dos Juzgados Especializados y sus correspondientes Fiscalías así como una efectiva coordinación entre todas las dependencias que guardan relación con esta materia.