

JUNTA DEPARTAMENTAL DE MALDONADO

JORNADAS TÉCNICAS

“Cometidos y competencias de la Junta de Transparencia y Ética Pública” “Normas de Conducta en la Administración Pública”

**9 de noviembre de 2010
Versión Taquigráfica**

PRESIDENTA: Dra. Marie Claire Millán (Presidenta).-

INVITADOS: Doctor Adolfo Pérez Piera (Vicepresidente de la Junta de Transparencia y Ética Pública), Doctor Carlos Suárez (Vocal), Doctor Iván Toledo (Secretario General) y Doctora Susana Carrere (Asesora).-

TAQUÍGRAFOS: Sras. Daniella Pintos, Clara Etchegoimberry, Andrea Gossio, Mariela García, Carmen Ichazo, Andrea Fernández, Claudia García, Alexandra Teigeira, Anaclara Luján, Karina Fernández, Mónica Rodríguez, Clara Etchegoimberry y Daniella Pintos y Sr. Gonzalo Tolosa.-

(Siendo la hora 19:43 minutos se inicia la reunión).-

SEÑORA PRESIDENTA.- Finalmente, solucionados unos pequeños desperfectos técnicos que teníamos con el audio, podemos dar inicio a esta IV Jornada Técnica con la presencia de la Junta de Transparencia y Ética Pública.-

Tenemos al compañero Adolfo Pérez Piera, que es el Vicepresidente de la Junta, el Vocal, Doctor Carlos Suárez, el Secretario General de la Junta, Doctor Iván Toledo y la Asesora de la Junta, Doctora Susana Carrere.-

El tema para tratar hoy es: “Cometidos y competencias de la Junta de Transparencia y Ética Pública”; quien va a hacer uso de la palabra en este tema es el Doctor Adolfo Pérez Piera.-

Bienvenido, muchas gracias por estar aquí.-

SEÑOR PÉREZ PIERA.- Muchas gracias Presidenta. Buenas tardes a todos los señores Ediles.-

La verdad es que es un gusto para nosotros poder compartir con ustedes este rato para transmitirles alguna información sobre lo que es la Junta, recibir los comentarios, las preguntas que ustedes tengan y abrir un diálogo y una relación que desde nuestro punto de vista es muy importante.-

La Junta es un Organismo relativamente nuevo dentro de la Institucionalidad del país. Fue creada por la Ley N° 17.060, en el año 1998,

pero en realidad empezó a funcionar recién en el año 2000. Es decir que tiene diez años de actuación, ha tenido dos integraciones, esta es la segunda, la primera desde el comienzo hasta el 2006 y esta hasta el próximo año.-

Vamos a explicar un poco los antecedentes, cómo surge la Junta, por qué surge y después vamos a explicar con más detenimiento los cometidos y en particular algunos de ellos.-

No es casualidad que se cree la Junta, que también es conocida con el nombre de Junta Anticorrupción, en el año 98. En esa época, en los años 90, el tema de la corrupción surge con mucha fuerza en el debate nacional e internacional. Se producen varios casos de fenómenos políticos, las caídas de gobiernos tanto en Europa como en América Latina. En América Latina recordamos lo ocurrido con Collor de Mello, por ejemplo, con Fujimori en Perú, con el Gobierno de Andrés Pérez en Venezuela, pero en Europa se daba simultáneamente la situación en Italia, todo un movimiento de "Manos Limpias" en la caída del Gobierno socialista de aquel momento.-
(g.t.d).-

Y otros fenómenos más que se van produciendo y hacen que el tema de la corrupción empiece a tener fuerza importante en el debate político nacional e internacional.-

No es que la corrupción aparezca recién en los años 90, todos somos conscientes de que la corrupción es un vicio que está en las mismas entrañas de las organizaciones públicas y también en las organizaciones privadas. Nuestra referencia va a ser la corrupción a nivel público, pero sabemos que también a nivel privado hay comportamientos que pueden ser calificados de corruptos y con consecuencias también muy terribles. Prueba de ello es la reciente crisis financiera que arrancó en Estados Unidos en base, sobre todo, a la actuación de las corporaciones privadas y a las maniobras que realizaron, que provocaron un sacudón a nivel mundial. Pero en particular nos estamos refiriendo a la corrupción a nivel público.-

Sin duda que acá el tema de la globalización, el tema de los medios de comunicación, el tema de las inversiones extranjeras, todos estos fenómenos operaron fuertemente para que el tema surgiera en la discusión pública y en la internacional, particularmente donde se producen debates y tratados internacionales que abordan el tema de la corrupción.-

En particular, para América, se sanciona la Convención Interamericana contra la Corrupción -en el año 1996-, que pretende crear a nivel de todos los países signatarios -que son todos los países de América- una serie de instituciones y de normativas comunes para enfrentar el problema de la corrupción y, a su vez, establecer mecanismos de cooperación para combatir la corrupción -sobre todo la corrupción pesada, la corrupción a nivel internacional.-

En ese sentido, entonces, el Uruguay -que integra esta Convención- asume los compromisos planteados allí respecto a crear un Organismo especializado en el tema corrupción, a modificar su legislación penal en lo que tiene que ver con los delitos contra la Administración Pública, a establecer ciertas normas generales que puedan hacer a un código de ética pública de los funcionarios y a diseñar ciertos mecanismos de control social. Todo eso está en la Ley Nº 17.060, conocida como la Ley Anticorrupción, ley aprobada -como les dije- en el año 98, pero que empieza a tener vigencia en el año 2000.-

Sin duda que el país -el Uruguay- tenía una tradición de políticas públicas que, aunque no se dijera que enfrentaban directamente la corrupción, tenían mucho que ver con el tema, con toda la tradición institucional del país, con la vigencia del Estado de Derecho por muchos años. Cuando hablamos de políticas públicas, hablamos tanto de las políticas preventivas como de las políticas represivas. El fenómeno de la corrupción y -más allá del fenómeno de la corrupción- el fenómeno de poder contar con una Administración eficiente, responsable, que vele por los intereses generales -no solo que no sea corrupta, sino que tenga el aspecto positivo de ser una Administración al servicio del pueblo-, requiere sobre todo una acción preventiva por parte del Estado.-

Los fenómenos de corrupción se dan sobre todo cuando se presentan condiciones a nivel de la institucionalidad para que sucedan este tipo de hechos. La afirmación, el fortalecimiento de ciertos valores -como los valores de la libertad, la democracia y la transparencia pública- son absolutamente esenciales.-
a.g.b.-

La existencia de Poderes en una relación de equilibrio -el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial-, actuando con independencia y con fuerza también, la existencia de libertades públicas -y, entre ellas, la libertad de prensa-, la existencia de participación social -porque el Estado no sólo se controla desde adentro, sino que también debe controlarse dentro de la propia sociedad, y aquí le cabe un rol fundamental a las organizaciones sociales y a la sociedad civil en general- y para que la sociedad civil y las organizaciones sociales puedan tener su peso como agente controlador de la acción del Estado se requieren ciertos elementos de información. Por eso hay que destacar, simplemente en este brevísimo pantallazo que estamos dando -no puedo extenderme-, la Ley de Acceso a la Información Pública, que ustedes naturalmente conocen porque, de alguna manera, involucra a todos los Organismos públicos y obliga al Estado a brindar, a requerimiento de los ciudadanos, la información que estos quieran tener.-

Si no es a partir de una información y de cauces a través de los cuales la participación popular pueda tener presencia, es muy difícil que haya un control social que tenga resultados eficientes.-

O sea que todas estas políticas preventivas son parte necesaria, pero a su vez están las políticas represivas: que existan marcos jurídicos nacionales, tanto a nivel penal como a nivel civil o administrativo, que determinen cuáles

son los derechos y obligaciones de los ciudadanos y de los funcionarios, porque en este tema de la corrupción es muy importante saber qué es lo que es corrupción y qué es lo que no. Los funcionarios tienen que saber qué es lo que tienen que hacer y qué es lo que no y para eso están las Normas de Conducta -elaboración realizada a partir de esta Ley- donde se establecen determinadas obligaciones y derechos de los funcionarios y, como contrapartida, de los propios ciudadanos.-

Esto es importante que se conozca: la propia Ley N° 17.060 establece que es obligación de la Administración hacer conocer las Normas de Conducta a todos los funcionarios y, naturalmente, aplicarlas cuando corresponde.-

Se requiere, también, de una Administración dispuesta a ejercer las potestades disciplinarias; naturalmente, se requiere de que haya cauces jurídicos disciplinarios para enfrentar estas irregularidades, pero que haya voluntad política de la Administración; y se requiere de un Poder Judicial no sólo independiente del poder político, sino, además, con los recursos necesarios para poder actuar con eficiencia.-

En ese sentido, todos sabemos que en Uruguay hay un Poder Judicial que es bastante independiente del poder político, por lo menos comparado con la situación de otros países, pero que no tiene los recursos necesarios como para poder actuar con la diligencia que se requiere para poder hacer justicia de forma rápida y eficiente. Un Tribunal de lo Contencioso Administrativo que demora tres, cuatro o cinco años en pronunciarse sobre las acciones de nulidad para después abrir la vía a la reparación de los derechos lesionados, es una Justicia que tarda demasiado para ser considerada justicia. O una Justicia Penal que puede estar con expedientes en sustanciación por tres, cuatro o cinco años antes y después de los procesamientos, tampoco es una Justicia que pueda colmar las expectativas en esta materia. Si bien en Uruguay no hay los niveles de corrupción que existen en otros países de la región, sin duda que tenemos muchas cosas para hacer.-

En este sentido, ustedes conocen esas informaciones que hay sobre el índice de transparencia internacional que hace una encuesta de percepción sobre el grado de corrupción que hay en cada país; hace pocas semanas salió el correspondiente al año pasado y allí Uruguay tiene una muy buena posición, está en el lugar 24 sobre 180 países -en el sentido de que es de los países menos corruptos- y es el segundo país de América Latina en cuanto a su posición después de Chile. Pero es, sin duda, una realidad que no debe, de todas maneras, dejarnos satisfechos plenamente, sino que debemos estar atentos y actuar en todos los campos en los que sea posible.-

En ese contexto es que surge la Junta, con cometidos específicos que son a los que ahora mis compañeros se van a referir.-

En primer lugar, el Doctor Iván Toledo va a hablar sobre los cometidos en la Junta. Antes de terminar les digo que está integrada por tres miembros, que son designados por el Poder Ejecutivo, con venia del Senado, otorgada por

3/5 de votos; es decir que los miembros de la Junta requieren no sólo del apoyo del Gobierno sino también de la oposición.-
(a.t).-

No son reelegibles en sus cargos, tienen dedicación exclusiva -no pueden tener ninguna otra tarea remunerada, la única actividad que pueden realizar es la docencia- y además constituyen un equipo muy pequeño, que se encuentra ubicado en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura, aun cuando tiene independencia técnica en el ejercicio de sus funciones.-

Tenemos un equipo muy pequeño, son once funcionarios los que hay en la Junta, sin perjuicio de los contratos a consultores que podemos realizar para atender situaciones particulares.-

Ahora sí, Iván se va a referir a los cometidos más importantes de la Junta.-

SEÑOR TOLEDO.- Buenas tardes.-

Soy el Doctor Iván Toledo.-

La parte que me toca exponer es, justamente: “Los Cometidos de la Junta”, menos el cometido relacionado con las declaraciones juradas, del que se va a encargar el Doctor Carlos Suárez de Lima.-

En ese aspecto podemos mencionar, primero que nada, al segundo más conocido de los cometidos de la Junta, que es el vinculado con la Justicia Penal.-

La Junta se dedica al asesoramiento de la Justicia Penal mediante un pedido que puede ser del Juez Letrado en lo Penal o del Ministerio Público -estamos hablando en este caso de las Fiscalías Penales- y, a su requerimiento, la Junta puede asesorar a esos Órganos, siempre que sean casos vinculados con delitos contra la Administración Pública, contra la economía pública y contra la Hacienda Pública.-

Se debe aclarar cuál es la función exacta de la Junta en esto. La Ley establece que la tarea de la Junta está vinculada a la tarea del peritaje, al referirse a lo establecido en el Código General del Proceso.-

En ese aspecto podemos decir que la Junta no incrimina, no conduce investigaciones, sino que lo que hace es asesorar a otro Órgano, que es el que está investigando, que es el Órgano Judicial, un Poder independiente del Estado. De esa manera nosotros aseguramos que, si bien la Junta va a trabajar en esa área, la persona indagada siempre va a tener la garantía de que quien conduce esa investigación es el Poder Judicial, un Poder independiente del Estado.-

Además, asesora a otros Órganos públicos en la aplicación de las Normas de Conducta de la Función Pública, establecidas por el Decreto N° 30 de 2003, Decreto al que seguramente se va a referir mi compañera la Doctora Susana Carrere.-

En ese aspecto, cualquier autoridad de la Administración puede solicitarle a la Junta su asesoramiento.-

En este caso, no está vinculado -como ven- a la Justicia Penal, sino a lo que serían las normas disciplinarias, Normas de Conducta del funcionario público y en muchas oportunidades hemos tenido consultas de muchos Organismos que, por ejemplo, consultan sobre cómo debe aplicarse un artículo del Decreto N° 30 de 2003, o cuáles son los alcances establecidos para alguna categoría o algún artículo o, también, directamente la remisión de un expediente que tenga que ver con asuntos de conducta de un funcionario público para que la Junta se expida, para que brinde su asesoramiento.-

Luego tenemos: la atención a los compromisos internacionales asumidos por el país en las convenciones y convenios vinculados a la materia.-

Aquí tenemos dos Convenciones importantísimas que son: la Convención de OEA de 1996 contra la Corrupción y la Convención de ONU de 2003 contra la Corrupción. En estos dos casos lo que hace la Junta es representar internacionalmente al país en los Órganos relativos a esas dos Convenciones.-

Esas Convenciones tienen un mecanismo muy especial que es, no sólo que los Estados se han comprometido frente a estas Organizaciones a legislar en determinadas materias, delitos, sino a crear Organismos de control. La Junta misma es producto de lo que se avanzó internacionalmente en este aspecto. Si ustedes recorren Latinoamérica, van a encontrar que existen Organismos similares a nuestra Junta en otros países de Latinoamérica. Pero tiene mecanismos muy especiales, que son los mecanismos de control. ¿Cómo funcionan estos mecanismos de control, de seguimiento?
(c.i.)

La Convención designa a un grupo de expertos -integrantes de todos los países firmantes de la Convención- que va a examinar la legislación de cada país firmante para comprobar si cumple o no con lo comprometido. Esto hace que estas Convenciones no sean letra muerta, que cuando el país se compromete en una de estas Convenciones contra la corrupción, luego tiene que legislar, tiene que cumplir, porque va a haber una Comisión de expertos que va a venir a examinar la legislación del país y va a comprobar si realmente lo comprometido internacionalmente luego se cumple, por supuesto con las garantías de que el país participa en esos mecanismos de seguimiento y, justamente, a la Junta es a quien le compete esa participación, tanto siendo países examinadores -o sea, participando en el comité de expertos examinando a otros Estados- o haciendo la autoevaluación como país examinado y le compete armar un informe y entregarlo a ese Comité de

expertos para que se controle el cumplimiento de lo acordado en esa Convención.-

Podemos referir a ese respecto: en la Convención de OEA contra la Corrupción al mecanismo de seguimiento se lo llama MESICIC -es una sigla- y ya hemos tenido la oportunidad de ser, tanto evaluados como evaluadores -por ese mecanismo-, teniendo una calificación que podemos considerar de buena y que, además, ha ido mejorando.-

Personalmente me tocó ver la última evaluación en la cual al Estado uruguayo le tocó hacer un examen de la legislación chilena y es realmente muy interesante, porque no sólo se ve la parte formal, la aprobación de leyes, la aprobación de decretos, sino que también se controla si luego eso tiene efectos en la práctica, en el Estado, o sea, si realmente esas leyes tienen después una bajada a tierra siendo cumplidas por ese Estado.-

En la Convención de ONU el mecanismo para el seguimiento de la corrupción es mucho más nuevo; se está implementando, existe menos experiencia en ese aspecto y es muy importante la experiencia de los países latinoamericanos que ya integran el MESICIC -mecanismo de seguimiento de la convención de OEA- para aportar ideas, para aportar una forma de manejarse en ese mecanismo.-

También aquí la Junta ha tenido un papel importante, ha participado activamente. De los acá presentes, el Doctor Pérez Piera ha sido quien ha tenido participación tanto en el MESICIC como en el mecanismo de seguimiento de ONU. Este año, justamente, le toca a Uruguay, junto con Nicaragua, ser examinador de la legislación de República Dominicana; a su vez, el año que viene, será examinado y tendrá que demostrar el cumplimiento de los compromisos asumidos.-

Además de esto, otra función que tiene la Junta es la promoción de normativas, programas y actividades de capacitación y difusión que fortalezcan la transparencia en la gestión pública, propiciando la participación de la sociedad civil. Esta tarea que estamos haciendo hoy, el venir a visitarlos a ustedes, es parte de estos cometidos; también el redactar anteproyectos de ley en esta materia. A ese efecto les podemos comentar que actualmente la Junta está justamente presentando un anteproyecto de reforma de la Ley Nº 17.060, tratando de mejorarla. Cuando se creó esta Ley hubo gran discusión en el Poder Legislativo, hubo varias visiones muy diferentes sobre cuál debía ser la función de transparencia de la Junta.-

a.f.r.

Habiendo pasado varios años es posible mejorar esta Ley mediante este anteproyecto.-

También tiene un programa de capacitación permanente, por el cual brinda cursos, especialmente a mandos medios de la Administración, a gerentes y otros funcionarios de jerarquía de la Administración. La función de la

Junta es llevarles el conocimiento de este tipo de cosas que les estamos comentando a ustedes, y también una descripción más amplia de lo que son Normas de Conducta, tanto disciplinarias como penales.-

En ese aspecto podemos referir un convenio con el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas, por el cual se brindan mensualmente talleres dirigidos a estos funcionarios, uno de los cuales se efectuó en Maldonado hace poco. Se han efectuado otros talleres en el interior. Estamos tratando de llegar al norte, tal vez para febrero o marzo del año que viene.-

A su vez, existe un convenio entre la Junta de Transparencia y la ENAP, Escuela Nacional de Administración Pública, que es la Escuela del Servicio Civil, por la cual la Junta dicta uno de los módulos en cada curso que dicta la ENAP, que es el Módulo de Normas de Conducta de la Función Pública.

También hemos llegado a un convenio con la Dirección Nacional de Aduanas, por el cual estamos brindando talleres para los funcionarios de Aduanas. Estamos discutiendo en este momento un convenio similar con el Ministerio de Desarrollo Social. El Ministro de Defensa, señor Luis Rosadilla, nos ha hecho llegar su interés en hacer un convenio similar para capacitar a sus funcionarios en esta área. También hemos tenido comunicación con un sindicato de trabajadores estatales que nos ha planteado su interés, su iniciativa, en desarrollar alguna tarea en común a este respecto.-

Como otras funciones de la Junta podemos decir que elabora un informe anual a ser elevado a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Tal vez ustedes hayan visto en alguna oportunidad esa Memoria Anual que presenta en sociedad la Junta, y cuyos volúmenes son entregados tanto a Legisladores como al Poder Ejecutivo, como a autoridades judiciales, relativo a las funciones de la Junta, a lo que ha cumplido en ese año, y a su evaluación sobre el tema.-

También podemos referir que hace un control de publicidad que deben realizar los Entes Públicos en la Página Web de compras estatales; son los actos de adjudicación de licitaciones y de contrataciones directas en régimen de excepción. En este caso, si bien la Junta ha tenido ciertos problemas técnicos, porque es difícil acceder a la información de qué actos son los que deben de ser publicados por estos Entes, si bien se constató al principio que se carecía de esa información, la Junta empezó a hacer un trabajo sistemático de comunicarse con estos Entes para controlar que realmente se hicieran estas publicaciones, que se brindara la transparencia que la Ley indica a este tipo de transacciones tan delicadas que son las compras estatales, que habiendo iniciado el proceso con una cantidad importante de Entes que no cumplían con la normativa, podemos decir hoy que la gran mayoría está cumpliendo con lo que indica la Ley, está haciendo las publicaciones, está colocando en la Página Web de compras estatales la información.-

Hasta ahí serían estas funciones. Los voy a dejar con el Doctor Carlos Suárez de Lima, que va a hablar específicamente sobre el tema de las declaraciones juradas.-

SEÑOR SUÁREZ.- Muy buenas tardes a todos.-

Abordamos, entonces, en este tramo, lo concerniente a las declaraciones juradas de bienes e ingresos. Justamente solemos hacerlo en un capítulo aparte a los demás cometidos. Por su honda casuística seguramente reviste particular interés para ustedes, que son protagonistas activos del tema de las declaraciones juradas de bienes e ingresos. Eso nos lleva muchas veces a distintos problemas que se presentan en cada situación personal, donde la Junta recibe muchas consultas, que tratamos de atender lo más precisamente posible, y en este tipo de contactos hacerlo en forma de carácter general.-

Es este quizás uno de los cometidos más esenciales de la Junta en el sentido del contacto con ustedes. Como decía el Doctor Pérez Piera, allí en realidad somos tres integrantes de la Junta y once funcionarios, más allá de los funcionarios excepcionales que en determinado momento aparecen en la actividad que hace al quehacer administrativo.-
(m.r.).-

Pero lo fundamental es que nosotros tengamos estos contactos con todos los Organismos del Estado, en sentido amplio -así como los tenemos en el día de hoy con ustedes-, no sólo para brindarles lo que es nuestro parecer y nuestras competencias y cometidos orgánicos, sino para recibir de ustedes, también, todas las inquietudes y planteos, que así como lo hacemos en tono particular cuando se nos consulta, también lo hacemos en carácter general cuando hacemos este tipo de visitas.-

Además hacerlo con el interior es particularmente importante, es una cosa que la hemos tratado de llevar adelante en este Período en forma más sistemática con los distintos Departamentos.-

Bueno, en lo que hace, entonces, a la actividad y al cometido específico de las declaraciones juradas de bienes e ingresos, todo esto está regido por los Artículos 10 y siguientes de la Ley N° 17.060 del 23 de diciembre de 1998; en su Artículo 10 se encuentran principalmente las autoridades del Estado, como ustedes lo perciben, y luego, en el Artículo 11, verán que hay una serie de categorías enumeradas en distintos literales, las cuales no sólo comprenden distintos tipos de funciones y autoridades, sino que allí, a veces, aparecen determinados obligados a presentación de declaraciones juradas, que es “según la función que estén desarrollando”. Ponemos como ejemplo el caso de un inspector, el caso de un tasador, a veces, el ordenador de pagos, que puede serlo transitoriamente. Eso, a veces, nos trae algunos problemas particulares, ahora lo vamos a ver en el sentido de cuándo se genera la obligatoriedad de presentación en el cese de la función.-

De manera que el Artículo 10 es el que rige las autoridades, y en el 11 luego hubo una modificación de la Ley N° 18.362 del 15 de octubre de 2008, que es la Rendición de Cuentas que entró en vigencia a partir del 1º de enero de 2009, en el cual se extendieron en el Artículo 11 estos cometidos de

personas obligadas a presentación de la declaración jurada de bienes e ingresos.-

Como ustedes recordarán, antiguamente también la obligatoriedad de la presentación de declaraciones juradas se extendía a las Juntas Locales. A partir de esa reforma dejó de ser obligatoria esa presentación de declaración jurada por parte de las Juntas Locales, que comprendían, aproximadamente, unos quinientos funcionarios.-

Si bien generaba una obligatoriedad de la presentación, prácticamente al no ser ordenadores de pagos en las Juntas Locales, comunes, se entendió que era posible prescindir de esa obligatoriedad. No obstante, con la reforma de los Municipios ahora pasa a ser otra vez obligatoria la presentación de las declaraciones juradas para Concejales y para Alcaldes, que comprenden otra vez un número más o menos semejante a aquel.-

Hay un ejemplar que les quiero exhibir, que después vamos a proceder a su reparto; ustedes van a encontrar aquí las principales disposiciones normativas que rigen todas estas actividades, ni qué hablar que la Ley N° 17.060 -que es la ley madre de la Junta de Transparencia y Ética Pública-, sino que, además, van a encontrar algún trabajo que está al término de este librito, que es, justamente, una compilación de otras normas complementarias de las disposiciones de la Ley N° 17.060, de manera que sirva como manual para el manejo de toda esta temática. Y después también van a encontrar el texto del Decreto N° 354 del 99, que es, justamente, el Decreto reglamentario de esta Ley, y el Decreto -que ahora la Doctora Carrere probablemente va a tratar sobre los términos de las Normas de Conducta- de 2003. Les digo esto porque aquí ustedes van a tener un manual para todo esto y ni qué hablar que estamos a disposición, como dice acá nuestra dirección, por cualquier consulta de carácter personal y ni qué hablar institucional de parte del Organismo Junta Departamental.-

cg.-

En cuanto al sistema de declaraciones juradas, el mismo está regido por estos Artículos... 12: "...contendrá una relación precisa..." -como dice acá- "...y circunstanciada de los bienes muebles e inmuebles e ingresos propios del declarante, de su cónyuge, de la sociedad conyugal que integra, de las personas sometidas a su patria potestad, tutela o curatela; de la participación que posea en sociedades nacionales o extranjeras..."-.

Esta nómina, que hace toda -vamos a decir- una radiografía patrimonial del declarante, debe ser presentada en la fecha de comienzo de la función, que ahora lo vamos a ver más detalladamente en las correspondientes gráficas.-

Ustedes ven que acá hay unos puntos suspensivos porque, justamente, después se prevé el caso -en el inciso siguiente, quiere decir que no está expresado aquí, lo van a ver después en el librito, cuando lo consideren oportuno-, de que haya separación de bienes entre los cónyuges -situación muy común sobre todo en las actividades públicas-, entonces allí el cónyuge

tiene que presentar su declaración particular en las mismas condiciones, sea de bienes propios como de ingresos, para acompañar la declaración jurada del funcionario.-

En cuanto al Artículo 15, la Junta llevará un registro de las declaraciones juradas, expidiendo certificados de haberlas recibido -eso está dispuesto en el Artículo 14 de la Ley-, y tendrá a su cargo la custodia de las mismas. Esta custodia de las declaraciones juradas genera el problema vinculado a lo que se llama la apertura.-

Estos artículos dicen, concretamente el Artículo 14: “La Junta llevará un registro de las declaraciones juradas de los funcionarios referidos en la presente Ley y expedirá los certificados de haber recibidos las mismas. La Junta proporcionará los instructivos o formularios que correspondan para la correcta declaración jurada...” “...y se conservarán por un período de cinco años, contados a partir del cese del funcionario en su cargo o su fallecimiento...”. Veremos también esto cuando se procede a la destrucción de las declaraciones juradas una vez que termina la actividad funcional.-

El Artículo 15 establece justamente la obligatoriedad de la custodia de las declaraciones juradas e inclusive la obligación para la Junta de proceder a la guarda de estas declaraciones juradas y sólo por régimen de excepción puede proceder a su apertura. El Artículo 15 lo detalla expresamente -cuando ustedes lo deseen se lo van a encontrar-, dice lo siguiente: “...sólo procederá a su apertura: a) A solicitud del propio interesado o por resolución fundada de la Justicia Penal”.-

El caso más común es cuando lo solicita el interesado porque ha extraviado los datos que tenía en la declaración jurada de bienes e ingresos anterior; para no hacer declaraciones -vamos a decir- contrarias o no coincidentes, a veces nos solicitan una copia de la misma para ver cómo dos años atrás habían hecho la declaración de su situación patrimonial. Ese es el caso más común que se nos pide por parte del interesado.-

Cualquier duda me interrumpen, porque creo que es importante aclararla si se presentare.-

Y la otra es por resolución fundada de la Justicia Penal. Esto es muy importante tenerlo presente, porque muchas veces se nos solicitan, por parte de la Justicia Penal -así como explicaba el Doctor Iván Toledo que la Justicia Penal nos puede solicitar-, dictámenes referentes a situaciones de trámites penales en delitos contra la economía y la Hacienda pública y contra la Administración Pública, determinados delitos especiales que nos pide la Justicia Penal. También la Justicia Penal nos puede solicitar el contenido de las declaraciones juradas; sólo la Justicia Penal, no puede ser la Justicia Civil ni la Justicia de Familia, por eso este que estamos analizando es un régimen de excepción. A veces también puede hacerlo, nos solicita un dictamen referente a esa o esas declaraciones juradas de bienes e ingresos que nos solicita determinado funcionario.-

A veces nos piden que ordenemos cuál es la situación patrimonial y que aclaremos si existen o no participaciones, de pronto, en el exterior, de ciertas sociedades o “holdings” o lo que fuere, como vimos en el Artículo 12.-

Aquí nosotros nos quedamos sin saber el resultado del problema, porque de pronto la Justicia tiene datos que nosotros, obviamente, no tenemos y simplemente aportamos, en este auxilio a la Justicia, estos datos que necesita para saber si fueron o no incluidos en la declaración determinados elementos de juicio.-
(m.g.g.)

A veces nosotros nos quedamos por saber el resultado de estas cosas. Todo es un sistema muy casuístico que debemos tratar de ir ajustándolo, en lo sucesivo, de acuerdo a las necesidades, para que cada vez opere en mejores condiciones de buena Administración y que se erradiquen las prácticas no deseables en la Administración en toda la extensión del Estado.-

De manera que aquí la apertura se rige por el propio interesado, por resolución fundada de la Justicia Penal y luego de oficio, dice el Literal B: “Cuando la Junta así lo resuelva en forma fundada, por mayoría absoluta de votos de sus miembros. También cuando se haya incurrido en alguna de las situaciones previstas en los Numerales 2 y 3 del Artículo N° 17” -que es cuando constituye falta grave la conducta del funcionario- “si la Junta lo entendiere procedente en el curso de una investigación promovida ante la misma”. Esto probablemente genere algún tipo de ajuste del marco normativo, porque no está precisado qué es lo que puede hacer la Junta con esta apertura. Y probablemente en lo sucesivo dé lugar a que la Junta tenga cierta actividad en materia de comunicar a la Justicia -al haber procedido de oficio a la apertura de algún tipo de declaración jurada, en el cotejo de la misma con las anteriores- de alguna duda que se le presente, alguna situación de duda en cuanto a alguna conducta que tipifique una figura penal. Por eso, para hacerlo, tendría que comunicárselo inmediatamente a la Justicia Penal.-

Esto no está vigente todavía ni está claro en la Ley, como es un régimen de excepción, simplemente nos hemos abstenido de actuación en la apertura, porque no está preciso lo que puede hacer la Junta con este. Se los aclaro como toda la casuística que hay en este entorno, la cantidad de cosas que vamos a tener que mejorar y tratar, justamente, de esclarecer. Por eso son muy importantes estos contactos, porque nosotros recogemos las inquietudes de todo el funcionariado y de todos los Organismos del Estado.-

Por último: “A solicitud fundada, una Comisión Investigadora Parlamentaria...”, esto surgió también por discusión del Artículo N° 223 de la Ley N° 18.172 del 31 de agosto del 2007, también Rendición de Cuentas, en la cual se amplió “a solicitud fundada, una Comisión Investigadora Parlamentaria”. También, de pronto, ustedes estarán pensando: “Por qué no podemos pedirla nosotros en una Comisión Investigadora Parlamentaria desde el Parlamento, Departamental, como es esto, un Deliberante”. Todas estas cosas tenemos que

irlas viendo, analizándolas y recibiendo, desde luego, todas las sugerencias que podamos recibir de parte de todo el funcionariado nacional. Esto en lo que tiene que ver con la apertura.-

Luego: “El Poder Ejecutivo y los titulares de los distintos Organismos comprendidos deberán comunicar los nombres de todas las personas incluidas en la obligación y las alteraciones que se produzcan en dicha norma”. Es decir, imagínense ustedes que nosotros, con la escasez de funcionarios que tenemos, no podemos estar atendiendo a todos los funcionarios que están obligados. Entonces, en cada Organismo del Estado -en el sentido amplio- hay un responsable, que es quien hace llegar a la Junta de Transparencia y Ética Pública la nómina de funcionarios obligados para llevar, ahí sí, en la Junta de Transparencia y Ética Pública, el seguimiento de las distintas situaciones en las que se encuentra obligado cada dos años ese funcionario a presentar la declaración jurada.-

El Artículo Nº 17 de la Ley establece las condiciones de cuándo se considera falta grave a los deberes inherentes a la función pública, la conducta del funcionario, que son tres: “La no presentación de la declaración jurada al cabo del trámite previsto -dice en el Artículo anterior, porque es cuando establece el sistema, que ya veremos, de cuándo se presenta-, y la inclusión en la declaración jurada inicial de cada declarante de bienes y valores patrimoniales pertenecientes a terceros o inexistentes”. Es decir, se pueden incluir bienes de terceros en la declaración propia, lo cual genera falta grave y, naturalmente, una conducta de carácter penal que puede ser penalizada. Y, finalmente: “La ocultación de bienes que posteriormente son adquiridos y no se incorporan a la declaración jurada”.-

Todas estas situaciones componen situación de falta grave, pero, justamente, pueden dar lugar, en caso de investigación, a conductas de naturaleza delictiva. Estos -que es justamente estos tres factores que aparecen acá, los funcionarios obligados a presentar la declaración jurada- son todos los que figuran que, aproximadamente, son más de 11.000 -para tener una idea- en todo el funcionariado nacional. Luego están los Organismos comprendidos, que tienen que hacerle llegar a la Junta de Transparencia y Ética Pública las nóminas de quiénes están obligados dentro de cada Organismo. Finalmente la JUTEPE, que es quien procede a la custodia, administración y guarda de estas declaraciones juradas y sólo por vía de excepción procederá a su apertura cuando ello corresponda.-

(a.l.)

Acá tenemos que -dentro de un estimativo de 241.517 funcionarios públicos, datos de la Oficina Nacional del Servicio Civil-, unos 11.500 funcionarios estarían obligados a presentar declaración jurada. Como ustedes ven en este gráfico, es más o menos un 5% de la masa funcional.-

Luego, los funcionarios obligados en actividad por tipo de Organismo; es decir: en el Poder Legislativo son un 1%, en la Administración Central u Organismos paraestatales un 47%, un 18% en los Gobiernos Departamentales,

un 24% en los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y un 10% referente al Poder Judicial. Esto sería, vamos a decir, el espectro de obligados en actividad, por tipo de Organismo.-

En las instancias de presentación de la declaración jurada, lo que corresponde está reglamentado por el Artículo N° 27 del Decreto N° 354 del 99 y es en cuanto a la toma de posesión del cargo. Nosotros tenemos que tener claro que cuando se comienza con una función es como si fuera una fecha fotográfica, que es la que hay que tener presente cuando se presenta la primera declaración jurada, en cuanto a que esa es la fecha a tener en cuenta para la expresión de bienes e ingresos que tiene el funcionario. Puede de pronto haber procedido a prometer en venta o un compromiso de compraventa de un inmueble que aún no ha sido escriturado y no ingresó a su patrimonio, o no ha salido de él. Para eso, en la declaración jurada hay una categoría especial que se llama "Observaciones". Recomendamos especialmente a ustedes, cuando se presenta una situación similar, aclarar allí esa situación para salir de toda duda, para no caer en el error de incluir un bien que no está en el patrimonio, que no hay una formalidad como para que haya una conducta delictiva, obvio; justamente para eso está el renglón de "Observaciones": para esclarecer esas situaciones dudosas.-

O sea: se da un plazo de sesenta días en toda función que comienza para presentar la primera declaración jurada y luego treinta días para hacerla efectiva. Luego, al terminar la función, treinta días después del cese. La fecha del cese también es una fecha fotográfica. La renovación opera cada dos años; si no transcurrieron treinta días al cese de una función y se ingresa a otra -como les puede pasar a ustedes, de pronto, pasando al Parlamento, al Poder Legislativo, a ocupar una banca-, al no haber un paréntesis superior a los treinta días entre una función y la otra, se continúa el período de dos años hasta cumplirse. Es decir, ahí se acepta la continuidad del proceso de obligatoriedad. Es decir que si no hubo una brecha superior a los treinta días, entonces ahí puede presentarse dos años después de la anterior declaración jurada presentada. No importa en qué función; vale por la persona que estaba obligada a presentarla. O sea que, entonces, la renovación se da cada dos años con este régimen. Después, el reingreso -que es esto que estábamos hablando- no debe superar los treinta días.-

Y esto, que es justamente sumamente expresivo, para que ustedes vean que esto no está, vamos a decir así, bajo descuido, las declaraciones juradas -tenemos la obligatoriedad jurídica de su guarda, administración y custodia- están en este ámbito que nosotros le llamamos la bóveda, que es un recinto -como ustedes ven en la imagen- suficientemente grande como para albergar 60.000 o más declaraciones juradas, que se encuentran en estos armarios metálicos pero que no están por el patronímico sino que están distribuidas por fecha de ingreso. Cuando se pide una o varias declaraciones juradas hay un funcionario especial, que es una bibliotecóloga, que es la que lleva todo el manejo y la administración internas de esto, que extrae de cada fecha las declaraciones juradas correspondientes a cada funcionario. Luego, estas se extraen del sobre, se fotocopian y se remiten a la Justicia; el original se vuelve

a introducir en el sobre cerrado y se vuelve a guardar acá con un nuevo número de archivo. Les digo porque son 60.000 sobres que hay que administrar -no es poca cosa- y es una funcionaria justamente capacitada para ello. Aquí ustedes ven la absoluta guarda de esto, no sólo por la seguridad física de que no haya ningún tipo de incendio por razones eléctricas -permanentemente se está controlando y monitoreando la temperatura y sequedad del ambiente- sino que además está todo esto bajo llave, en un lugar de seguridad de la Junta.-

Los incumplimientos -y vamos a ir cerrando ya más o menos el tema- generan justamente la posibilidad de la sanción. Si no se presenta la declaración jurada en fecha, la persona puede ser notificada de que se encuentra en deuda con la presentación de declaración jurada. Si la persona no se encuentra en su domicilio se la cita por el Diario Oficial. Luego de todo este trámite la persona puede ser declarada por la Junta en categoría de "omiso".-

(k.f.)

La categoría de "omiso" significa, ni más ni menos, que la Junta está facultada a pedir la retención del 50% de cualquier ingreso que tenga de una procedencia pública; no es poca cosa, como ustedes lo advierten. Pero si luego cumple con la obligación de presentarla -sea de permanencia, de inicio o de cese de la función-, se le reintegra absolutamente todo eso, no la Junta, simplemente la Junta comunica al Organismo que debe retener. Al Organismo, supónganse que la persona cesó, se ha jubilado y BPS hace esa retención, cuando cumple con la obligación, se le entrega un formulario en el cual se acredita que ha dado debido cumplimiento a su obligación. Con eso se le reingresa por parte del Organismo que debe hacerlo la cantidad retenida.-

El cumplimiento de esta obligación afortunadamente es bastante elevado. Un 60% cumple en fecha. Luego de todos estos avisos y notificaciones que la persona está omisa, es decir, está omisa de hecho, todavía no declarada como tal, un 38% termina cumpliendo. Sólo hay un incumplimiento final de un 2%, lo cual es bastante alentador.-

Finalmente, este procedimiento que estábamos viendo de incumplimiento se detecta, se notifica personalmente al funcionario, acá ven un caso, por ejemplo, de una persona que se la ha hecho la notificación personal, luego de la notificación personal de que está omiso -este es un ejemplo en el cual el correo nos avisa que ese domicilio no existe o que la persona no ha podido ser ubicada-, se procede a la publicación por el aviso en el Diario Oficial.-

Finalmente viene esta declaración de omiso, que estábamos diciendo, y con la declaración de omiso la persona puede ser sancionada, como veíamos, con la retención del 50% de sus haberes a cobrar.-

Acá hay una cantidad de otros datos que hacen a las estadísticas de retenciones de haberes y las consecuencias disciplinarias correspondientes.-

No sé si les queda alguna cosa, tal vez muchísimas, pero lo hacemos más breve así ya continúa la Doctora Carrere con las partes de las Normas de Conducta y al final, en todo caso, con mucho gusto las satisfacemos. Muchísimas gracias.-

SEÑORA CARRERE.- Bueno, no me va a ser posible terminar en quince minutos, porque es humanamente imposible hablar sobre las Normas de Conducta de la Función Pública y todos los ejemplos que les traía para compartir y me imagino que ustedes tendrán también... Es imposible hacerlo en los quince minutos que me restan.-

Decía el Doctor Pérez Piera que el fenómeno de la corrupción no es un fenómeno nuevo, es tan viejo como el hombre, ya Montesquieu lo decía, pero es cierto que últimamente los países se han visto erosionados por este fenómeno que, justamente, erosiona -valga la redundancia- los pilares mismos de la democracia.-

Pero pese a que estamos muy bien posicionados -según lo decía el Doctor Pérez Piera en segundo lugar-, de todas maneras -y no es exclusivo del Uruguay, por cierto- hay un sentimiento en la población de que el servidor público ha perdido su función original, que muchos de sus elementos, en especial las autoridades y los funcionarios, no son responsables ante la comunidad frente a la que han prometido cumplir.-

Pero no solamente el fenómeno de la corrupción es cómo se lo ve sino cómo se ven los funcionarios públicos entre sí. También se ven como un sistema no responsable; es decir, no solamente los ve el público, el pueblo, la ciudadanía como elementos corruptos, sino que además los propios funcionarios se ven a sí mismos como corruptos.-

(dp)

Y para poder solucionar este tema siempre digo que lo mejor es la capacitación, la permanente capacitación y prevención. Muchas veces el funcionario desconoce cuáles son las normas que lo rigen, desconoce que está cometiendo una falta, desconoce que puede ser sancionado por determinada conducta y, aunque parezca mentira, muchos, obrando de buena fe, pueden estar -y lo son, de hecho- sometidos a sumarios administrativos, con todo lo que eso le implica al funcionario público.-

Por eso, en cumplimiento de lo que dice el Decreto N° 30/03 en su Artículo 7 -y esto sí siempre sostengo que es responsabilidad de los jefes, porque la norma lo establece específicamente-: “el jefe de la unidad o dependencia pública a la que pertenece el funcionario a quien se aplica la presente normativa” -que se aplica a todos los funcionarios públicos-, “deberá en forma inmediata facilitarle un ejemplar de las Normas de Conducta de la Función Pública vigentes”.-

Esta es una responsabilidad ineludible, porque la omisión del jerarca provoca consecuencias bastante nefastas, no sólo para el funcionario y para el jerarca, sino también para el servicio todo.-

Todos ustedes deben saber lo que es que un funcionario en una repartición esté sometido a un sumario, se resiente todo el servicio, se resiente el servicio, el funcionario, el jerarca, el compañero; el vínculo interpersonal se deteriora. De modo que la única forma de evitar o de prevenir esto, o una de las formas, es justamente lo que estamos haciendo acá y lo que los jefes están obligados a hacer, que es a capacitar permanentemente al funcionario, delimitar su ámbito de responsabilidad y saber cuáles son las normas que lo rigen.-

En realidad, siempre que dicto estas charlas traigo una serie de PowerPoint, las paso a PowerPoint, a efectos de que puedan visualizar lo que me parece más importante sobre el tema de las Normas de Conducta. Por razones de tiempo no lo voy a poder hacer. Simplemente voy a decir que este librito debería estar -es el nuevo, el amarillo-, siempre debería estar, en todas las oficinas de todos los funcionarios públicos.-

Yo sé que es una aspiración muy ambiciosa, pero de hecho se solucionarían muchos problemas si todos los funcionarios públicos pudieran leer este pequeño libro que tiene y contiene las Normas de Conducta de la Función Pública.-

Los principios todos los sabemos, y por una razón de tiempo no los voy a mencionar aquí, los tienen ustedes allí, pero me interesa destacar tres aspectos importantes.-

El Artículo 3 de la Ley N° 17.060 -en el marco de esa Ley se dictó luego el Decreto 30/03 al que estoy haciendo referencia-, establece específicamente qué se considera corrupción en nuestro país, qué es Derecho Positivo en nuestro país.-

Pero las claves del concepto de corrupción son la desviación o el abuso de poder, el enriquecimiento ilícito en el ejercicio de la función.-

La desviación de poder no siempre implica corrupción, eso hay que dejarlo claro, porque son dos cosas distintas. Siempre que hay corrupción hay desviación de poder, pero no siempre que hay desviación de poder hay corrupción.-
(c.e.a).-

¿Por qué? Porque nuestro Derecho Positivo exige -así lo hace el Artículo 3 de esta Ley- un enriquecimiento ilícito para sí o para un tercero; no necesariamente tiene que ser para el funcionario en forma directa. De modo tal que vale la pena destacar esta gran diferencia que yo siempre digo que a veces el funcionario no tiene presente. A veces se dice: Fulano de Tal es corrupto, pero en realidad lo que está haciendo es abuso de poder. Entonces,

los términos hay que definirlos bien y saber de qué se trata cuando hablamos de corrupción. Eso hace también a que la integridad del funcionariado público se vea resentida cuando las personas hablan y no sabemos... Los propios funcionarios también, por desconocimiento por cierto; dejo de lado el tema de la mala fe, que sostengo que son pocos, así que siempre defiendo al funcionario público porque no hay por qué... El otro día en la Intendencia tuve un contrapunto con alguien -creo era de la Junta-, porque no tengo por qué pensar que el funcionario que está del otro lado actúa de mala fe. Siempre solemos pensar que el otro está actuando de mala fe. No, no hay por qué pensar así, y el funcionario también piensa que el otro que está del otro lado... Entonces es un tema de nunca terminar.-

El tema de las Normas de Conducta es fundamental que sean conocidas por todos los funcionarios, definir lo que es una actitud corrupta o que está inmerso en la corrupción, no es lo mismo que decir que se actuó con abuso o desviación de poder. Esto me interesa destacarlo porque se incurre a veces en falsedades que a veces hacen mucho daño al funcionario o al servicio.-

El tema de la probidad es importantísimo, así definida en el Decreto 30 del 03, en sus Artículos 11 y 12 sostiene que obliga a todo funcionario público a observar una conducta honesta, recta e íntegra, desestimando todo provecho o ventaja de cualquier naturaleza, obtenido por sí o por interpuesta persona, para sí o para terceros, en el desempeño de su función con preeminencia del interés público sobre cualquier otro.-

Son conductas contrarias a la probidad -advirtan ustedes que el Decreto 30 no sólo define lo que es probidad, sino que además expresa cuáles son las conductas contrarias a la probidad-, por ejemplo, negar información. Este es un punto en el que yo siempre me detengo porque no sé por qué extraña razón en el Uruguay funciona el principio inverso. El principio es que toda la documentación es pública, salvo que exista resolución fundada de reserva. No sé por qué extraña razón en todos los Entes del Estado funciona el principio inverso. Todo es secreto, salvo que me autoricen a publicarlo.-

Cualquiera concurre a un Ente Público, va a pedir algo y es un problema "no porque acá siempre se hizo así, tiene que presentar algo por escrito". No, la documentación es pública salvo que exista resolución fundada de reserva. Cualquier ciudadano de la República tendría, tiene el derecho de ir a un Ente del Estado y pedir la documentación, salvo que exista reserva. Eso no está funcionando -y eso debe funcionar tenemos una ley de transparencia y debe aplicarse- cuando existe ese sentimiento del funcionario: "No Doctora, porque me compromete, porque aquí funcionó siempre así". No, basta. Todo es público salvo que se autorice, por resolución fundada, la reserva.-

Fíjense lo que dice: "Negar información o documentación que haya sido solicitada de conformidad con la ley". Es decir, negar información es una conducta contraria a la probidad. "Valerse del cargo para influir sobre una persona con el objeto de obtener un beneficio directo o indirecto para sí o para un tercero". También es una conducta contraria a la probidad.- (g.t.d)

“Tomar en préstamo o bajo cualquier otra forma dinero o bienes de la institución, salvo que la ley lo autorice” y, además, “Intervenir en las decisiones” -intervenir, de cualquier forma, en las decisiones- “que recaigan en asuntos en que haya participado privadamente como técnico” o pueda existir alguna implicancia en la que se encuentren involucrados los intereses públicos con los particulares. Fíjense que esto de “intervenir” -de cualquier forma- “en las decisiones que recaigan en asuntos en que haya participado privadamente” son conductas contrarias a la probidad.-

Estas son conductas que se consideran faltas graves. Más allá de dar paso a la sanción disciplinaria, también -y debido a la graduación- pueden dar paso a sanciones penales. De modo que todas estas normas, todas y cada una de ellas, deben ser conocidas por los funcionarios, porque hay muchas -muchas- implicancias sin que el funcionario público sepa siquiera que está cometiendo una falta grave.-

Yo soy puntual. Son las 20:45 minutos, recién esto es un esbozo de lo que son Normas de Conducta, porque esto me lleva una hora u hora y media, es imposible hacerlo en quince minutos. Les ruego que me disculpen, pero me pidieron que fuera...

Perdón...

SEÑOR LOINAZ.- Doctora, la comprometemos para después del verano.-

SEÑORA CARRERE.- No hay ningún problema. No hay ningún problema. Ahí sí vengo con todo el PowerPoint, más los casos que ustedes traerán y los que yo tenga. No tengo ningún problema; con mayor gusto.-

SEÑORA PRESIDENTA.- La idea, como en las Jornadas anteriores, es tener un pantallazo general, una introducción, para seguir profundizando en otros temas a partir del año próximo.-

Sí podemos disponer de unos minutos para quienes quieran hacer algunas preguntas a los panelistas.-

Sí, Zumarán.-

SEÑORA ZUMARÁN.- Buenas noches.-

A mí me gustaría preguntar cuál es el lazo vinculante entre el asesoramiento que tiene la Junta con los distintos Organismos públicos.-

Lo digo porque esta Junta Departamental ha pedido asesoramiento a la Junta en varias oportunidades. Tuvimos un caso en que un suplente de Intendente asume y sigue siendo funcionario público. También tuvimos un caso en que un Intendente que asume -que era suplente y asumió también- contrata

con su propia empresa. En esos casos pedimos asesoramiento a la Junta y ese asesoramiento vino, pero, sin embargo, fue ignorado por el Ejecutivo.-

Entonces, más allá de que pase al ámbito penal de la Justicia, me gustaría saber si está previsto y qué pasa, porque ese asesoramiento viene y, si no se le hace caso, ¿de qué sirve?

No sé cuál de los exponentes me puede contestar...

SEÑOR PÉREZ PIERA.- Los cometidos de la Junta son los que especificó el Doctor Toledo. Por un lado está el asesoramiento de la Justicia Penal cuando esta lo solicita. Es decir, la Junta no puede por sí ponerse a investigar un tema que le parece que puede generar un caso de corrupción, no lo puede hacer. Es un tema muy debatido...

SEÑORA ZUMARÁN.- El tema está solicitado por la Junta Departamental.-

SEÑOR PÉREZ PIERA.- Sí, sí...

Lo digo para aclarar un poquito, porque el Proyecto de Ley de Creación de la Junta estuvo dos años, aproximadamente, en el Parlamento, y tuvo una intensísima discusión, sobre todo a nivel de la Cámara de Senadores, porque el Proyecto que había remitido el Poder Ejecutivo daba más facultades a la Junta que las que tiene hoy, le daba la facultad de investigar de oficio. Cuando entendía que había un asunto que merecía investigar, se le daba esa facultad.-

Esto fue discutido y finalmente rechazado a nivel del Parlamento, por entender que se estaba creando un Organismo con superpoderes, que podía degenerar en algún problema institucional -más o menos, esos fueron los argumentos que se manejaron. O sea que la Junta puede atender los requerimientos del Poder Judicial.-

A nivel de la Administración, por Ley, no hay ningún cometido específico. Sí el Decreto N° 30/003 establece la posibilidad de que los Organismos públicos requieran de la Junta opinión sobre la aplicación de las Normas de Conducta, a lo cual también se refirieron mis colegas.-
a.g.b.-

Es decir, cualquier Organismo público puede solicitar exclusivamente eso, de acuerdo al Decreto; cuando hay que atender algún caso en particular y hay que aplicar una norma de conducta, qué opinión tiene la Junta. La Junta emite la opinión y no sabemos lo que sucede posteriormente; no tenemos idea. Es decir, no es una opinión vinculante y aun cuando el Decreto dice que en el caso de que se aparte, si es una situación disciplinaria, debe fundamentarse por qué se aparta del dictamen de la Junta, nosotros incluso no nos enteramos.-

La Junta propició y se aprobó -en una de las Rendiciones de Cuentas del año 2007 o 2008, no recuerdo cuál de las dos- la existencia de la

obligación, por parte de los Organismos que solicitaban opinión a la Junta, de que una vez que se procesara ese expediente se le comunicara el resultado a los efectos de saber qué había pasado con la opinión que dimos. Pero, efectivamente, es así como usted dice: la opinión se da y son los Organismos los que la manejan y los que actúan de acuerdo a su leal saber y entender.-

SEÑOR SUÁREZ.- ¿Me permite? Yo quería complementar eso.-

Nosotros poníamos un ejemplo en el caso de las declaraciones juradas, que una Sede Penal, un Juzgado, justamente, nos solicitó, no sólo enviar o remitir las declaraciones juradas de un funcionario, sino emitir primero un juicio sobre el estado patrimonial de ese funcionario en tres o cuatro declaraciones juradas, pero, a su vez, si en esas declaraciones juradas había o no declaraciones de una sociedad internacional, es decir, una sociedad privada de carácter internacional, que como vimos tienen obligación de hacerlo.-

Ahora, nos quedamos sin saber el final de la historia, porque nosotros remitimos las declaraciones y después le decimos “no, acá no declaró nada”. Pero no sabemos si en el Juzgado ya hay o puede haber una prueba que demuestre que ahí se han ocultado bienes. Después, obviamente, nos vamos a enterar por la prensa. Les quiero decir: eso está en la esencia de todo esto y justamente forma parte de todo ese marco normativo que habrá que ir ajustando de acuerdo a las realidades.-

Gracias.-

SEÑORA PRESIDENTA.- Noguera...

SEÑOR NOGUERA.- Buenas noches.-

Yo quisiera saber -dentro de los cometidos que tiene la Junta- si en algún momento, dentro de las declaraciones juradas, se obtiene una información de índole económico... ¿La Junta puede detectar una omisión de impuestos o un dolo económico?

SEÑOR PÉREZ PIERA.- En ese caso, que creo que lo mencionamos, hay una facultad que existe -concretamente creo que es en el Artículo 15-, que establece la apertura de las declaraciones juradas. Esto puede hacerlo la Junta de oficio o bien a denuncia de parte; después no sabemos más nada sobre qué es lo que puede hacer la Junta, porque nosotros estamos en un régimen de excepción y eso tiene que estar expresamente arreglado como Derecho Público que es.-

Entonces, eso fue parte de todo el proceso legislativo que no dejó en claro todo eso. Nosotros aspiramos a que en lo sucesivo pueda ser posible que la Junta por sí, de oficio -en forma fundada, desde luego- o ante la denuncia de un particular, pueda proceder no sólo a investigar las declaraciones juradas, sino que, de encontrar algo que amerite una incongruencia grave, comunicárselo a la Justicia Penal de oficio. Todo eso es lo que nos está

faltando como elemento clarificador; aspiramos a que así sea, porque eso va a hacer a la buena administración en la cosa pública.-

Al ver todos los vacíos que tenemos, ¡si habrá que trabajar mucho en esta materia! Estamos justo en esa tarea hoy y en un par de días se va a presentar un proyecto a la opinión pública de ajustes de todo esto, y de una cantidad de factores más, o algunos que nosotros no hemos visto o no los tenemos claros, por eso la importancia de estar en estos contactos.-

SEÑOR NOGUERA.- Gracias.-

SEÑORA PRESIDENTA.- ¿Alguien más quiere hacer alguna pregunta?

Sí, señor Edil Urrutia.-

SEÑOR URRUTIA.- Simplemente quería preguntarle a la Doctora: cuando usted pide una información y tiene el rótulo de reservado, ¿cómo sabe usted si realmente es reservado o no?

SEÑORA CARRERE.- Para que una documentación sea reservada tiene que haber una resolución fundada del jerarca respectivo que la determine tal. Sólo así es reservada.-

(a.t).-

SEÑOR URRUTIA.- Usted lo puede pedir; ver usted mismo qué es eso. O sea, hay una resolución de que sea reservada.-

SEÑORA CARRERE.- Exactamente. Solamente con una resolución fundada de reserva.-

(Murmullos).-

Sí, es cierto -lo que pasa es que acorté tanto-, cuando me aboqué a la recopilación de todas las Normas de Conducta de todos los Organismos del Estado, lo hice de una manera muy peculiar porque realmente quería saber cómo funcionaba.-

Lo primero que hice fue llamar a todos los Entes, incluidas las Intendencias; llamaba por teléfono para que me proporcionaran datos de si tenían Normas de Conducta en forma específica que rigieran al funcionariado -del que se trataba en ese Organismo-, entonces, ¿qué fue lo que hice? ¿Qué trabajo de campo hice? Por supuesto que no en el interior.-

Primero me presentaba en el Organismo simplemente como Abogada -no decía de parte de quién venía- y el funcionario me preguntaba: "--¿Para qué lo quiere?" --"Mire, primero necesito saber si hay Normas de Conducta que rijan..."; --"¿Y usted para qué lo quiere? --"Estoy haciendo una recopilación de normas..."; --"Tiene que traer la petición por escrito, para qué lo quiere, etc.,

etc.”, pero cuando decía que venía de parte de la Junta: --“Ah, pero me hubiera dicho, Doctora, enseguida, está por acá”.-

Eso me pasó en todos los Organismos del Estado -hasta en el Poder Legislativo, Cámara de Senadores, Cámara de Representantes-, salvo en uno. En el único Ente del Estado en el que yo no tuve que dar la más mínima explicación -para obtener un ejemplar del Estatuto del Funcionario o de las normas- fue en ANCAP. Los demás, todos, todos me hicieron una historia: “porque acá siempre es así; me tiene que traer; que el jerarca; que la Doctora”... No puede ser así, y esa fue una cuestión experimental que la hice de ex profeso.-

Como sugerencia sostengo que cada Organismo del Estado debería tener -en algún lugar que mejor disponga- toda la normativa que rige al mismo. No es posible que un Ministerio lo tenga disperso, la dispersión de normas hace que no se las pueda encontrar, ni para el funcionario ni para quien está trabajando con ese Ministerio ni para el público.-

De modo que la dispersión de las normas y el secreto celosamente guardado -por parte de los funcionarios- de las normativas y de la documentación conspiran contra la transparencia.-

Es una de las experiencias que tuve y realmente siempre lo digo porque es una caricatura de nuestra realidad que aspiro a que vaya cambiando.-

SEÑORA PRESIDENTA.- ¿Alguien más quiere hacer alguna pregunta?

Sí, Matilla.-

SEÑOR MATILLA.- Buenas noches.-

No sería bueno que la Junta Departamental -ya que puede la Justicia y si no puede la Comisión...

SEÑOR SUÁREZ LIMA.- La Comisión Investigadora del Parlamento.-

SEÑOR MATILLA.- ...del Senado- por una mayoría especial o, como sea, pudiera -frente a los funcionarios de confianza, frente a los Intendentes, a los ex Intendentes-... Porque es permanente la sospecha y, llegado el caso: no se puede, no se puede...

SEÑORA PRESIDENTA.- Pudiera ¿qué...?

SEÑOR MATILLA.- Abrir los sobres que tanto se custodian.-

SEÑOR SUÁREZ LIMA.- Justamente, por eso poníamos el ejemplo. Como ahora tenemos tres literales -que lo establece el interesado, la Junta de oficio, la Justicia Penal o una Comisión Investigadora de carácter parlamentario-, parecería que es justo que una Comisión Investigadora de un Deliberante

Departamental también tenga esta facultad, para hacer, justamente, el proceso de investigación.-

Ahora, le digo eso -"parecería"- porque eso es lo que va a tener que resolver el Legislador -con carácter general- en el ajuste del marco normativo. Por eso estamos viendo si esos cometidos y competencias que establece la Ley N° 17.060 deben o no extenderse a otros Organismos con esa potestad.-

Yo le puedo dar mi opinión, pero en cuarenta y ocho horas vamos a contestar eso en forma más oficial. Creo que es conveniente -si es necesario se remitirá un ejemplar...

SEÑORA PRESIDENTA.- El proyecto sería interesante, sí.-

SEÑOR SUÁREZ LIMA.- En cuarenta y ocho horas va a estar presentado ese proyecto que ha elaborado la Junta.-
(c.i.)

SEÑORA MATILLA.- Me gustaría hacerle otra consulta a la Doctora. Uno dice: "Tenemos 250.000 funcionarios públicos", pero de esos, ¿cuántos ingresaron a la Administración mediante un acto de corrupción, una falta o un abuso de poder y cuántos lo hicieron por un llamado abierto? Porque decimos: "La imagen de los funcionarios bla, bla, bla...", pero ¿no nacen ya mal paridos? ¿Tenemos estadísticas de cuántos de esos 250.000 ingresan a la Administración mediante un llamado o...?

SEÑORA CARRERE.- El tema es así: no podemos llamar corrupción lisa y llanamente... A ver, hay una cosa que trato de proteger; me duele cuando se habla mal de los funcionarios públicos, porque me consta que la gran mayoría son personas dedicadas a la función.-

Yo entiendo cuál es su inquietud. En la Historia del Derecho Público ha habido diferentes formas de ingreso a la función pública.-

¿El señor que me preguntó? Porque no lo veo y no hay cosa peor que no ver con quién uno está hablando.-

Ese es otro de los detalles de los funcionarios públicos. Por ejemplo, la identificación, no saben que deben identificarse, entonces ven como una agresión... Disculpen, esto es un paréntesis, pero es la realidad, es otra de las cosas que hace a la integridad y a la buena presencia del funcionario público. Cuántas veces voy y digo: --"Dígame su nombre". --"¿Y usted para qué lo quiere saber?", o se guardan el nombre. No, el funcionario público debe y está obligado a identificarse. "Soy Fulano de Tal". Hay como un temor del funcionario público a identificarse. Esto es un paréntesis, disculpe.-

Ha habido en la historia del ingreso a la función pública muchas formas de ingresar a ella, obviamente que el concurso es el más diáfano, diríamos, pero no significa que aquel caso que ingresó, por ejemplo, por una pasantía y

después quedó por una Ley de Rendición de Cuentas o de Presupuesto -como la N° 17.930, la última hasta que se dicte la nueva, que regularizó diferentes situaciones irregulares- sea corrupción, ¿me explico?

SEÑOR MATILLA.- Falta del que lo hizo entrar, digo yo, entonces él es parte de una cuestión. Por eso pregunto ¿no hay estadísticas de eso?

SEÑORA CARRERE.- No, pero ahí no está violentando ninguna norma.-

Estadísticas, personalmente no tengo y la Junta tampoco, ¿no? Formas de ingreso en forma fraudulenta, no. Ahora, ¿por qué le llama usted en forma fraudulenta? ¿A qué le llama usted forma fraudulenta?

SEÑOR MATILLA.- Por el abuso que tú decías hace un rato, ¿verdad? Si yo hago entrar a mi cuñado, a mi sobrino, a mi novio, a mi compañero político ¿es un abuso o no?

SEÑORA CARRERE.- Depende; es un abuso si estoy en el ejercicio de mi cargo y me aprovecho de eso para hacer algo que está fuera de mi competencia. Ojo, ¿eso está fuera de mi competencia?

SEÑOR MATILLA.- No sé.-

SEÑORA CARRERE.- Porque el abuso, la desviación es cuando estoy realizando un acto que está fuera del ámbito de mi competencia.-

SEÑOR MATILLA.- ¿Es el caso?

SEÑOR MATILLA.- No lo sé.-

SEÑOR PÉREZ PIERA.- Creo que en términos generales sabemos que en Uruguay las prácticas clientelísticas fueron una práctica habitual y común y no sólo en relación a la designación de funcionarios. Todos recordamos lo que era el "pronto despacho", que si alguien no tenía una recomendación de un Director de BPS -en aquel momento Banco de Jubilaciones- no funcionaba; o para conseguir el teléfono había que tener una recomendación de algún Director de ANTEL. Eran prácticas que yo creo fueron cambiando, por lo menos en la aceptación de la ciudadanía, porque en el fondo es la ciudadanía quien las valida o no. Yo no las comparto, pero eran prácticas regulares que se utilizaban. Y bueno, no había una sanción por parte de la ciudadanía para esas prácticas.-

También creo que es un problema cultural, creo que la cultura fue modificándose y que hay situaciones que antes se bancaban y que hoy no se bancan.-

a.f.r.

La gente siente que el ciudadano tiene otros derechos, entre los cuales está la igualdad de oportunidades para acceder a los servicios del Estado, para

acceder a la función pública, y si esos servicios y esas oportunidades son manejados a dedo, está violando los derechos del ciudadano.-

Los que tenemos bastantes años, como yo, hemos vivido situaciones de ese tipo, que creo, por suerte, se van revirtiendo, aunque no tanto. Deben ustedes de recordar que no hace más de dos años se discutió en la Rendición de Cuentas el ingreso de funcionarios al Poder Judicial porque tenían que ser recomendados por un Ministro de la Suprema Corte de Justicia. Los Ministros reconocieron que era así y dijeron que era una forma de asegurar que los que entraban era gente que tenía el aval de alguno de los Ministros. El Parlamento votó una norma que obligó a que el ingreso al Poder Judicial fuera por concurso, o por sorteo en el caso de servicio. Estamos hablando de hace dos o tres años, no más.-

O sea, son prácticas que todavía cuesta erradicar; creo que son valores culturales que las sociedades tienen que asumir, que son parte de los derechos ciudadanos. El derecho ciudadano lleva a eso.-

Estoy de acuerdo también con lo que dice Susana, que la gente que entraba, porque la nombraban, porque iba al club político, porque tenía una recomendación o porque tenía una parentesco, era la práctica para entrar: o hacía eso o no entraba. No había mucha alternativa.-

Creo que son valores culturales básicamente que la propia ciudadanía va asumiendo, valores que tiene que ir imponiendo a la sociedad, a los dirigentes políticos, y eso es lo que hace que vaya cambiando la cosa. Hoy nos parece mal, hoy si hay llamados tienen que ser públicos.-

Nosotros, por ejemplo, propusimos en la Rendición de Cuentas de hace dos años que todos los llamados para el ingreso a una función pública, cualquiera que sea, se hicieran en una Página Web del Servicio Civil. Independientemente de que el Organismo diera su propia publicidad a los llamados, que hubiera una Página Web del Servicio Civil donde obligatoriamente debieran establecerse todos los llamados, como forma de garantizar que todos pudieran tener un referente donde informarse si había llamados públicos, porque si no, los ciudadanos pueden no enterarse. Sale en un diario, no sale, tiene mayor o menor difusión, no son las mismas oportunidades para todos.-

Y establecíamos una sanción, porque las obligaciones sin sanciones muchas veces quedan en letra muerta. Sostuvimos que en el caso de que no se cumpliera con ese llamado, podía ser cuestionada la legalidad de esos nombramientos, como forma de que efectivamente hubiera una sanción. Mandamos el proyecto al Poder Ejecutivo, este lo mandó al Parlamento quien aprobó la primera parte, pero no la segunda. Hoy existe la obligación de que todos los llamados, cualesquiera sean, tienen que publicarse en la Página del Servicio Civil, pero la norma no tiene sanción. Si se hace o no se hace, no tiene consecuencias.-

Entonces, yo creo que es ahí la sociedad la que tiene que, a través de sus representantes políticos y a través de ella misma, ir haciendo exigencia en esta materia, hacer respetar los derechos civiles básicos.-

SEÑORA PRESIDENTA.- ¿Usted quiere hacer una pregunta, Martínez? Y vamos terminando, si les parece.-

SEÑOR MARTÍNEZ.- Buenas noches.-

La consulta es la siguiente: hablaban de que internacionalmente también nos pueden comparar -ejemplo: Chile.-

Por lo que veo, acá le faltan potestades a la Junta. ¿Es así también para otros países? Es decir, llegan a cierto punto pero no pasa nada. Les falta información, llegan a un punto y finalizaron ustedes como Junta, ¿verdad? No les remiten la información, luego no saben, no se enteran, porque llegó a lo judicial, ¿verdad? Hasta ahí llegaron.-

Por ejemplo, él decía en la parte de declaraciones juradas, que finaliza un Período en el Ejecutivo una persona equis, y se le sanciona con el 50%, por ejemplo, pero si está terminando el Período y no va a seguir en funciones, y tiene otra tarea, es decir, si tiene otro trabajo, le importa muy poco el 50%. Es decir, justo llega la investigación cuando está finalizando, cuando finaliza el Período se le hace un seguimiento. ¿Cuál es la sanción? ¿No hay una sanción máxima, no hay una pena más dura?

SEÑOR SUÁREZ.- Habíamos tratado un poco el punto, pero creo que se puede redondear mejor.-

Hay dos tipos de sanciones, una es de carácter pecuniario, que sí se puede detectar de dónde ese funcionario tiene un ingreso, así haya cesado en la función -es el caso del que se ha jubilado, que se le comunica al BPS y este le retiene.-
(m.r.).-

Pero aparte de eso, supónganse que esa persona tiene otro tipo de función, se considera falta grave la no presentación en fecha de la declaración jurada. O sea que en su calidad de omiso -aunque no lo afecte patrimonialmente, porque esa persona no tiene un ingreso- está cumpliendo una conducta que tipifica una falta grave a nivel administrativo. Quiere decir que eso va a tener sus consecuencias. Entonces eso es lo que nosotros tratamos de transmitir. Miren que no es sólo el tema pecuniario, que se resuelve presentando tardíamente la declaración jurada y que se le da un certificado para que vaya al Organismo y perciba lo que se le ha retenido, sino que, además, pasó a tener una consideración de funcionario que ha tipificado una falta grave. Eso puede tener consecuencias el día de mañana, de pronto en la no presentación para un cargo en el exterior, vaya uno a saber. Pero puede darse otra situación de esas en la que amerite que la condición de falta grave tenga sus consecuencias.-

Todo esto miren que está dentro de la realidad del marco normativo pero hay que mejorarlo, es decir, eso es lo que queremos dejar como saldo de todas las visitas y depende del ida y vuelta, ¿verdad?

SEÑORA PRESIDENTA.- Bueno, si les parece estaríamos terminando. Nos quedan un montón de temas para seguir trabajando, capaz que el año que viene hacer algo con el Proyecto de Ley que va a entrar en el Parlamento.-

Les damos las gracias por haber venido.-

SEÑOR TOLEDO.- Dejamos material.-

SEÑORA PRESIDENTA.- Nos dejan una cantidad de material para repartir a todos los Ediles y Edilas. Así que estaríamos terminando esta Jornada y en unos minutos daríamos comienzo a la Sesión.-

Muchísimas gracias.-

(Aplausos).-

(Siendo la hora 21:12 minutos, finaliza la reunión).-
cg.-

Sra. Clara Etchegoimberry
Jefa de Sección Taquigrafía

Sra. Daniella Pintos
Jefa Sección Corrección