



## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

Montevideo, 21 de febrero de 2018

El Directorio de la Junta de Transparencia y Ética Pública ha realizado un atento seguimiento de la información difundida públicamente en relación a las contrataciones de familiares por parte de jerarcas de distintos organismos públicos.

El tema había ingresado a consideración de este Directorio en noviembre de 2017 a raíz de denuncias recibidas y se habían realizado ya dos pedidos de informes y una notificación a un organismo en el que se verificó una situación irregular, pero es notorio el incremento de los casos denunciados registrado en las últimas semanas y su fuerte impacto en la opinión pública.

En este contexto, hemos considerado imprescindible analizar el tema en profundidad y trasladar las conclusiones a la ciudadanía, entendiendo que es a ella que debe responder la actuación de esta Junta.

Y el punto de partida está dado por el Art. 59 de la Constitución de la República: *“el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario”*.

Parece básico y nadie se pronuncia en contra, pero lo que importan son los hechos y no las palabras.

Los hechos muestran que en muchos organismos las cosas se hacen bien: sus jerarcas y funcionarios asumen adecuadamente el rol de servidor público y se preocupan por la transparencia, la imparcialidad y especialmente por anteponer el interés público al personal.

Pero también sabemos que demasiadas veces se usan los cargos públicos para favorecer a personas del entorno del jerarca, sea familiar, amistoso o político partidario.

Muchas de estas situaciones violan claras disposiciones vigentes y es nuestra obligación señalarlo de manera precisa en este informe, pero también queremos ir más allá: hay conductas que sin estar explícitamente prohibidas agreden las legítimas aspiraciones de la ciudadanía con respecto a las normas que deben regir la conducta de quienes ocupan cargos públicos.

No hay texto legal que pueda prever y resolver todas las situaciones; lo que pesa, en última instancia es la ética y los valores realmente compartidos, y por eso asignamos tanta importancia a la educación, la difusión de los principios éticos y morales y también al castigo de las prácticas corruptas.

Y no es aceptable argumentar que “estas cosas siempre pasaron”; la cuestión es si estamos dispuestos a aceptarlas pasivamente, y el mensaje debe ser muy claro: hoy estas conductas resultan inaceptables para la inmensa mayoría de los uruguayos y también para este Directorio.

Pero como dijimos antes, lo primero es señalar cuáles son las normas vigentes para luego profundizar en lo que los funcionarios públicos no deberíamos hacer aunque no esté formalmente prohibido.



## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

### **NORMATIVA VIGENTE**

El 23 de diciembre de 1998 fue promulgada la Ley N° 17.060 por la que se dictan “**NORMAS REFERIDAS AL USO INDEBIDO DEL PODER PÚBLICO (CORRUPCIÓN)**”.

Se trata de la expresión legislativa del compromiso asumido por Uruguay luego de firmar y ratificar (Ley N° 17.008 del 15 de setiembre de 1998) la Convención Interamericana contra la Corrupción, que en su Artículo III incluye la implementación, dentro de los sistemas institucionales nacionales, de:

*“1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública.*

*2. Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta.*

*3. Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades”.*

Procurando tales objetivos, en la Ley N° 17.060 se establece una sólida normativa preventiva en materia de lucha contra la corrupción, se ajustan las figuras delictivas aplicables y se crea la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado, transformada posteriormente en Junta de Transparencia y Ética Pública.

Por su Artículo 1 se define el ámbito de aplicación:

*“La presente ley será aplicable a los funcionarios públicos de:*

*A) Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.*

*B) Tribunal de Cuentas.*

*C) Corte Electoral.*

*D) Tribunal de lo Contencioso Administrativo.*

*E) Gobiernos Departamentales.*

*F) Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.*

*G) En general, todos los organismos, servicios o entidades estatales, así como las personas públicas no estatales”.*

No queda duda sobre la claridad con que se establece el ámbito de aplicación, pero adicionalmente el Artículo 2 define el concepto de funcionario público:

*“A los efectos de la presente ley se entiende por funcionarios públicos, las personas a las que refiere el artículo 175 del Código Penal”.*

Y esta definición es importante porque trasciende el simple concepto administrativo ya que el referido artículo del Código Penal establece:

*“A los efectos de este Código, se reputan funcionarios a todos los que ejercen un cargo o desempeñan una función retribuida o gratuita, permanente o temporaria, de carácter legislativo, administrativo o judicial, en el Estado, en el Municipio o en cualquier ente público o persona pública no estatal”.*



## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

El texto no deja lugar a dudas: a los efectos de la ley que estamos considerando, funcionarios públicos son todos los que ejercen cargos o desempeñan funciones en los organismos detallados en el Artículo 1, sin importar el carácter, la temporalidad o la existencia o no de retribución.

Y ello es así porque no se habla de “funcionarios públicos” para diferenciar derechos y beneficios (carrera funcional, hogar constituido, inamovilidad, etc.) sino de sus obligaciones como “servidores públicos” y, tal como debe ser, las normas que contienen disposiciones para prevenir, reprimir y erradicar el uso indebido del poder público y las prácticas corruptas no establecen diferencias entre cargos ni entre organismos.

Definido de manera amplia el campo de aplicación, los Artículos 20 y 21 de la Ley N° 17.060 establecen claras obligaciones:

### Art.20

*“Los funcionarios públicos deberán observar estrictamente el principio de probidad, que implica una conducta funcional honesta en el desempeño de su cargo con preeminencia del interés público sobre cualquier otro.*

*El interés público se expresa en la satisfacción de necesidades colectivas de manera regular y continua, en la buena fe en el ejercicio del poder, en la imparcialidad de las decisiones adoptadas, en el desempeño de las atribuciones y obligaciones funcionales, en la rectitud de su ejercicio y en la idónea administración de los recursos públicos”.*

### Art.21

*“Los funcionarios públicos observarán los principios de respeto, imparcialidad, rectitud e idoneidad y evitarán toda conducta que importe un abuso, exceso o desviación de poder, y el uso indebido de su cargo o su intervención en asuntos que puedan beneficiarlos económicamente o beneficiar a personas relacionadas directamente con ellos.*

*Toda acción u omisión en contravención del presente artículo hará incurrir a sus autores en responsabilidad administrativa, civil o penal, en la forma prescrita por la Constitución de la República y las leyes”.*

Esas son las obligaciones básicas, exigibles siempre, en tanto el Artículo 24 reconoce la posibilidad de normativas específicas en tanto no rebajen aquellas exigencias:

### Art. 24

*“Las normas de la presente ley no obstarán a la aplicación de las leyes que afecten a los funcionarios de la Administración Pública, cuando éstas prescriban exigencias especiales o mayores a las que surgen de su texto.*

*Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, las normas de la presente ley constituirán, además, criterios interpretativos del actuar de los órganos de la Administración Pública en las materias de su competencia.*

No sería bueno cerrar estas referencias a la Ley N° 17.060 sin mencionar que en su Artículo 3 encontramos una definición del concepto de CORRUPCIÓN que es necesario tener presente en todo momento: *“A los efectos del Capítulo II de la presente ley se entiende por corrupción el uso indebido del poder público o de la función pública, para obtener un provecho económico para sí o para otro, se haya consumado o no un daño al Estado”.*



## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

### **Decreto 30/003**

Es uno de los decretos que reglamenta las disposiciones de la Ley N° 17.060 y justamente lo hace en lo referente a las **“Normas de Conducta en la Función Pública”**.

En sus considerandos se reafirma la amplitud en cuanto al ámbito de aplicación: *“estas Normas de Conducta alcanzan a toda persona que desempeñe funciones en cualquier entidad regida por el Derecho Público, cualquiera sea su naturaleza jurídica”*.

En el Artículo 3 se reitera exactamente lo previsto en el Art. 1 de la Ley N° 17.060 en cuanto a los organismos públicos a cuyos funcionarios se aplicará la normativa.

Y en el Artículo 4 se reafirma que *“Estas Normas de Conducta se aplican a todos los funcionarios públicos comprendidos, sin perjuicio de aquellas normas dirigidas a determinado funcionario o grupo de funcionarios públicos que **prescriban exigencias especiales o mayores** que las estipuladas en este reglamento”*. (Resaltado nuestro)

El Capítulo 2 de este Decreto está dedicado a definir los PRINCIPIOS GENERALES y allí sí se avanza en algunos conceptos:

#### Art.11

*“(Probidad). El funcionario público debe observar una conducta honesta, recta e íntegra y desechar 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 (arts. 20 y 21 de la ley 17.060).*

***También debe evitar cualquier acción en el ejercicio de la función pública que exteriorice la apariencia de violar las Normas de Conducta en la Función Pública”***. (Resaltado nuestro)

#### Art.16

*“(Imparcialidad). El funcionario público debe ejercer sus atribuciones con imparcialidad (art. 21 de la ley 17.060), lo que significa conferir igualdad de tratamiento en igualdad de situaciones a los demás agentes de la Administración y a todas las personas a que refiera o se dirija su actividad pública.*

*Dicha imparcialidad comprende el deber de evitar cualquier tratamiento preferencial, discriminación o abuso del poder o de la autoridad hacia cualquier persona o grupo de personas con quienes su actividad pública se relacione (art. 8° de la Constitución y artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ratificada por el artículo 15 de la ley 15.737 de 8 de marzo de 1985).*

*Los funcionarios deberán excusarse de intervenir o podrán ser recusados cuando medie cualquier circunstancia que pueda afectar su imparcialidad, estando a lo que resuelva su jerarca”*.

#### Art. 17

*“(Implicancias). El funcionario público debe distinguir y separar radicalmente los intereses personales del interés público (arts. 21 y 22 num. 4 de la ley 17.060). En tal virtud, debe adoptar todas las medidas a su alcance para prevenir o evitar todo conflicto o conjunción de esos intereses en el desempeño de sus funciones.*

*Si considerare dudosa la existencia de conflicto entre el interés público y su interés personal, el funcionario deberá informar de ello al superior para que éste adopte la resolución que Corresponda (art. 22 num. 4 de la ley 17.060). Por razones de decoro o delicadeza el funcionario podrá solicitar a su superior que le excuse del caso, ateniéndose a lo que éste resuelva.*



## Junta de Transparencia y Ética Pública

Los funcionarios que integren un órgano colegiado podrán plantear la excusación o deberán informar de la implicancia al Cuerpo del que forman parte, a cuya resolución se estará”.

Son obligaciones claras y están vigentes para todos los funcionarios públicos definidos con la amplitud ya mencionada. Lo importante es que se cumplan.

Pero además de obligaciones, el Decreto contiene PROHIBICIONES que se detallan en su Capítulo 3 entre las que, para el tema que nos ocupa, deben mencionarse:

### Art.26

*“(Prohibición de intervenir por razones de parentesco). Prohíbese a los funcionarios públicos con competencia para gastar intervenir cuando estén ligados con la parte que contrata con el organismo a que pertenecen por razones de parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o tercero de afinidad o por matrimonio”.*

### Art.35

*“(Prohibición de revistar en la misma oficina por razones de parentesco). Prohíbese la actuación dentro de la misma repartición u oficina del funcionario que se halle vinculado con su jerarca por lazos de parentesco dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad o por ser su cónyuge.*

*Si ingresare a la oficina un funcionario que mantenga los vínculos mencionados en el inciso anterior, la autoridad competente dispondrá los traslados necesarios, sin que se perjudique la categoría de funcionario alguno.*

*Queda igualmente prohibida la permanencia dentro de la misma oficina o sección de funcionarios que entre sí reúnan alguno de los impedimentos establecidos en el inciso primero”*

Frente a los casos que se han hecho públicos recientemente y a algunos argumentos manejados, vale la pena detenerse especialmente en este artículo.

El Inciso I establece **una prohibición** no condicionada ni al tipo de cargo (de carrera, de confianza), ni a la forma de acceso (por concurso, por designación directa, por pase en comisión), ni a la condición del funcionario ni su remuneración (de acuerdo con la Ley N° 17.060 que acá se reglamenta, rige la definición amplia del Art. 175 del Código Penal).

La prohibición opera cuando:

- Se trata de la misma repartición u oficina
- Hay una relación de jerarquía (“vinculado con su jerarca”)
- Hay lazos de parentesco hasta segundo grado (sea por consanguineidad o afinidad) o se es cónyuge.

No son conceptos cerrados y admiten interpretaciones pero, además del sentido común, hay que respetar los objetivos claros de la norma y lo que el propio Decreto establece, con especial atención, como veremos, al Inciso II del Art.11.

Sería inadmisibles, por ejemplo, plantear que la “repartición u oficina” es el ámbito físico donde se trabaja y que si hay una pared de por medio, desaparecen las eventuales implicancias. El propio artículo 35 plantea luego el concepto de “oficina o sección” dejando claro que se trata de un ámbito menor al de “repartición” y que la base es la estructura funcional y no el ambiente físico de trabajo.

De la misma manera, la relación de jerarquía es funcional y no puede diluirse en posiciones extremas: la prohibición apunta a evitar implicancias y eventuales conflictos de intereses y ello se produce cuando hay relación de dependencia, supervisión y control, más allá de las figuras y estructuras



## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

administrativas. También debe señalarse que la situación puede no producirse cuando hay una distancia real en la estructura organizacional que incorpore zonas intermedias de supervisión y posibilite la independencia funcional.

En cuanto al vínculo de parentesco aparece una definición precisa (“dentro del segundo grado”) que en materia de consanguinidad abarca abuelos, padres, hijos, nietos y hermanos del funcionario y en materia de afinidad suegros, cuñados, yernos, nueras y abuelos, hijos y nietos del cónyuge.

Con respecto al concepto de “cónyuge” entendemos abarca el matrimonio tal como se define en el Art. 83 del Código Civil (en la redacción dada por la Ley N° 19.075) y la unión concubinaria reconocida judicialmente (Capítulo II de la Ley N° 18246).

Esto deja afuera de la prohibición una serie de situaciones (uniones libres, concubinatos, noviazgos) que se analizarán posteriormente.

Pero los conceptos generales son claros y también que dadas las condiciones previstas en el artículo, lo que rige es la prohibición por lo que no se debe generar la situación o, de estar ya generada, debe revertirse de inmediato.

De no respetarse estas disposiciones, rigen las normas de aplicación previstas en el Capítulo II del Decreto:

### Art.38

*“(Faltas disciplinarias). El incumplimiento de los deberes explicitados en este decreto y la violación de las prohibiciones contenidas en él constituirán faltas disciplinarias. Como tales, serán objeto de sanción proporcionada a su gravedad, previa sustanciación del procedimiento disciplinario respectivo, en el que se asegurará la garantía de defensa. Ello, sin perjuicio de la responsabilidad civil y/o penal prevista por la Constitución y por las leyes (inciso 2° del artículo 21 de la ley 17.060)”.*

### Art.39

*“(Potestad disciplinaria y jurisdicción penal). El sometimiento a la justicia penal de un funcionario público no obsta al necesario ejercicio de la competencia del organismo respectivo, independientemente de la judicial, para instruir los procedimientos internos y adoptar las decisiones que correspondan en virtud de las faltas disciplinarias que se comprobaren en la vía administrativa con arreglo a derecho”.*

## **ÉTICA Y VALORES**

Hemos analizado las prohibiciones, y no debería ser necesario decir que lo que está prohibido no se puede hacer.

Peró si respetar la normativa es la obligación de todo servidor público, existe también un imperativo ético que exige asignar especial atención a la relación del funcionario con los ciudadanos.

Está claro que asistimos, no solo en Uruguay, a un fuerte despertar de la conciencia ética, asociada al rechazo a la corrupción y a las nuevas formas de participación ciudadana.

Eso se traduce en demandas que deben ser escuchadas porque son legítimas, porque reflejan la fortaleza de una democracia que todos debemos defender y porque son el principal respaldo para aislar y castigar a los corruptos.



## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

Por eso la importancia del Inciso II del Art. 11 que vale la pena citar nuevamente: el funcionario público “*también debe evitar cualquier acción en el ejercicio de la función pública que exteriorice la apariencia de violar las Normas de Conducta en la Función Pública*”.

Esto exige reconocer que hay cosas que sin estar prohibidas no deben hacerse, y asumimos que es parte esencial de nuestro cometido señalarlo.

Tal como mencionamos, no está formalmente prohibido contratar a la pareja o novia del jerarca si no hay unión concubinaria reconocida judicialmente, o a primos y/o sobrinos; pero no está bien.

Estas situaciones pueden requerir un ajuste de las normas, pero lo fundamental es que los funcionarios públicos reconozcamos el problema y actuemos en consecuencia. Y también es fundamental que las normas actuales y las que puedan incorporarse, se apliquen efectivamente.

### **CONCLUSIONES Y PRÓXIMAS ACCIONES**

La información pública difundida indica que existen situaciones que violan las prohibiciones existentes y otras que sin estar expresamente prohibidas “*exteriorizan la apariencia de violar las normas*” y generan fuerte malestar en la ciudadanía en tanto el ejercicio de la función pública aparece influenciado por el interés personal o privado.

No son admisibles en estos casos las reiteradas menciones a que la selección de familiares es la única forma de asegurar confianza y/o capacidad en el ejercicio de la función, por lo que exhortamos a los jefes públicos a corregir de inmediato estas situaciones y asumimos el compromiso de realizar un seguimiento de los casos ya detectados y de los que puedan llegar a nuestro conocimiento en el futuro.


A esos efectos este Directorio realizará los pedidos de informes que entienda pertinentes y hará llegar a los responsables las recomendaciones que deriven del análisis de cada situación.

Mantendremos informada a la ciudadanía de las situaciones en que no se realicen las correcciones propuestas y de los fundamentos que al respecto se presenten.

Teniendo en cuenta que las irregularidades más claras se producen mediante el mecanismo de la designación directa, exhortamos a las autoridades correspondientes a reducir esa forma de acceso a los cargos, privilegiando siempre que ello sea posible, aquellos mecanismos que aseguren la transparencia y la selección en base a la capacidad.

Finalmente, expresamos nuestra total disposición a participar en aquellas instancias en que se entienda podemos aportar al fortalecimiento del sistema prevención y sanción de las prácticas corruptas.

  
Cr. Ricardo Gi Iribarne  
**Presidente**

  
Dr. Daniel Borrelli  
**Vicepresidente**

  
Sra. Matilde Rodríguez  
**Vocal**