

EXPERIENCIA DE LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY EN LA APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 9, 10 Y 14 DE LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

En respuesta a la solicitud de la Secretaría en función del párrafo 12 del informe sobre la segunda reunión entre períodos de sesiones del Grupo de Trabajo sobre Prevención de la Corrupción, la delegación de Uruguay comunica a los demás Estados Parte la forma en que está dando cumplimiento a los artículos 9, 10 y 14 de la Convención.

ARTICULO 14 . Medidas para prevenir el blanqueo de dinero

I.-Estrategia Nacional

El accionar del Estado uruguayo en referencia a evitar el lavado de activos se circunscribe a diferentes campos y áreas, en las que se debió incursionar producto a la forma de comisión de esta modalidad delictiva en la que las herramientas tradicionales que contábamos tanto desde el plano fáctico como en el derecho sustantivo resultaban claramente ineficaces.

Por lo que a partir del año 2012, la prevención y sanción del lavado de activo y financiamiento del terrorismo constituye una estrategia nacional que constantemente requiere estar reformulándose producto a la asistencia técnica internacional brindada en la materia y las nuevas modalidades de consumación de estas conductas delictivas.

La Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) es una unidad de

inteligencia financiera dependiente del Banco Central del Uruguay y creada primero administrativamente (Circular 1722, de 22 de enero de 2000 del Banco Central¹) y luego se legalizó, en 2004 por la Ley N° 17.835, de 23 de setiembre de 2004²). Sus cometidos consisten en: a) recibir, solicitar, analizar y remitir a la Justicia competente, cuando corresponda, la información referida a transacciones financieras que involucren activos sobre cuya procedencia existan sospechas de ilicitud, a efectos de impedir el delito de blanqueo de activos previsto en los artículos 54 y siguientes del Decreto-Ley N° 14.294 de 31 de octubre de 1974 (Código Tributario) incorporados por el artículo 5° de la Ley N° 17.016 de 22 de octubre de 1998; b) dar curso -a través de los organismos competentes en cada caso y de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional- a las solicitudes de cooperación internacional en la materia; c) brindar asesoramiento en materia de programas de capacitación a que refiere el artículo 74 del Decreto-Ley N° 14.294 incorporado por Ley N° 17.016 y artículos 11 y siguientes del Decreto N° 398/999 de 15 de diciembre de 1999; d) proponer la sanción de normas generales o dictar instrucciones particulares en la materia de sus competencias, dirigidas a los sujetos legalmente obligados.

Se ha concretado al inicio del año 2014, cuatro consultorías con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y dos con el Fondo Monetario Internacional, las que actualmente están en desarrollo. Existe la expectativa que las conclusiones de estas consultorías sirvan de guía para el desarrollo de una nueva estrategia nacional en la materia, ya que el trabajo de estos técnicos permitirá: la actualización de la evaluación nacional; la evaluación del funcionamiento y la identificación de las posibles modificaciones a introducir en el marco legal vigente sobre riesgo de lavado de activos/financiamiento del terrorismo, para adecuarse a las 40 Nuevas Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

Uruguay habiendo asumido tales coordenadas, durante el año 2014 fue sede del Plenario Anual del Grupo de Expertos para el Control del Lavado de Activos (Gelavex) de la OEA (Organización de los Estados Americanos), convocado por

1 http://www.bcu.gub.uy/Circulares/circular_1722.pdf

2 Todas las leyes citadas pueden encontrarse en <http://www.parlamento.gub.uy/indexdb/leyes/ConsultaLeyes.asp>

Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) y al cual asistieron más de 20 delegaciones de distintos países de la región.

En esa instancia, Uruguay asumió la presidencia del bloque de trabajo en la figura del secretario nacional de Antilavado de Activos de la Presidencia de la República.

Es en el marco de esta estrategia nacional, se hicieron modificaciones legislativas con el fin de “enmarcar” y definir en forma precisa en primera instancia el delito de lavado de activos, en segundo lugar qué figuras delictivas precedentes se requieren para que se consuma el delito de lavado de activos, luego de ampliar estas figuras y cumplido este paso, se modificó el monto de la pena, se consolidó una competencia particular de juzgados especializados en crimen organizado y particularmente en el delito se ampliaron los verbos típicos en la descripción de la figura delictiva.

Pero la actividad no se acota en la definición y precisión jurídica del delito, también en el campo judicial, se modificaron aspectos sustanciales del proceso como la manera en que el juez debe valorar la prueba durante juicio y los instrumentos que se pueden utilizar judicialmente a los efectos de investigar y detectar conductas de lavado de activos.

II.-Modificaciones legislativas con referencia al delito de lavado de activos.

a) Ley 16.579, de de 21 de setiembre de 1994, aprueba la Convención de Viena de 1988, por la que Uruguay se compromete a crear el delito de lavado de dinero.

b) Ley 17.016, de 22 de octubre de 1988 de creación de los delitos de lavado de activos.

c) Ley 17.060, de 23 de diciembre de 1998, se tipifica el delito de blanqueo, procedente de corrupción.

d) Ley 17.343 de 25 de mayo de 2001, amplió la figura alcanzando al lavado procedente de delitos graves.

e) Ley 17.835, de 23 de setiembre de 2004, amplió el tipo y elevó la pena a guarismos de penitenciaría (mayor de dos años tanto en el mínimo como en el

máximo).

f) Ley N° 18.026, de 25 de setiembre de 2006, amplió los delitos precedentes del lavado.

El incremento de la pena ha tenido repercusiones en el régimen de extradición.

En efecto, la pena del delito de lavado de activos, que en el momento de su creación tenía un mínimo de prisión fijado en los 20 meses de reclusión y un máximo de 10 años de penitenciaría, es ahora de penitenciaría en ambos extremos, esto es tanto en el mínimo como en el máximo y se castiga con privación de libertad de 2 a 15 años (Artículo 13 de la Ley N° 17.835).

Este guarismo de pena tiene por efecto principal, el de permitir la extradición (activa o pasiva) de sujetos condenados o requeridos por tal crimen (extradiciones ejecutorias o indagatorias).

III.-Modificaciones al régimen adjetivo judicial.-

1) La pena mínima de dos años tiene consecuencias en el régimen procesal, en cuanto impone, que junto al auto de procesamiento se imponga la prisión preventiva del sospechoso y que luego el juez ordinario no pueda concederle la libertad provisional.

2) Por esa misma razón (la imposición de condena de penitenciaría en todos los casos) las personas no podrán ser beneficiadas por la suspensión condicional de la ejecución de la penal, que es en el régimen penal uruguayo una forma de extinguir el delito.

3) Otra consecuencia que la pena sea de penitenciaría se refleja en el hecho de que la Suprema Corte de Justicia no le podrá conceder la libertad anticipada hasta que no haya cumplido por lo menos la mitad de la condena (art. 328 Código del Proceso Penal según redacción de la Ley N° 16.349 de 10 de abril de 1993 y art. 11 de L. 17.897 de 14 de setiembre de 2005).

4) Excepcionalmente, por tratarse casi con seguridad de casos de delincuencia organizada, la ley autoriza empleo de agente provocador para lograr su represión, imponiéndosele medidas preventivas de seguridad.

5) Se prevé un régimen especial de evaluación del elemento intencional, permitiéndose inferir el dolo “de las circunstancias del caso”, autorizando al juez a fallar por “convicción moral” que, además, se viene admitiendo por la jurisprudencia que puede formarse sobre la base de una prueba de carácter “indiciario”, o prueba racional, lo que es de capital importancia al momento de determinar la prueba de conocimiento por parte del agente del origen ilícito de los efectos que maneja

6) Se adoptó el sistema de la “entrega vigilada”, preconizado en la Convención de Viena, por Ley N° 17.835/04 y se creó una cierta pesquisa reservada a través del régimen de la UIAF (Unidad de Información y Análisis Financiero).

7) Por “entrega vigilada se entiende la técnica consistente en dejar que remesas ilícitas o sospechosas de estupefacientes, sustancias psicotrópicas”... “salgan del territorio de uno o más países, lo atraviesen o entre en él, con el conocimiento y bajo la supervisión de sus autoridades competentes, con el fin de identificar a las personas involucradas en la comisión de delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 de la presente Convención”.

Se flexibilizó el régimen del embargo preventivo y del decomiso, estableciéndose incluso normas sobre la caducidad de los derechos que se pudieran tener sobre ciertos bienes, lo que determina la definitiva confiscación.

IV.-Sistema extrajudicial preventivo.-

Finalmente, tan importante como otorgar al poder judicial “instrumentos” acorde a la dinámica de la actividad delictiva a los efectos de la represión, resulta la actividad tendiente a detectar preventivamente y en vía administrativa operaciones de lavado. Es en este contexto, que las instituciones financieras y determinadas personas físicas adquieren un importante protagonismo en la lucha contra el lavado de activo, pues se les impuso la obligación de informar de toda transacción que, “en los usos y costumbres de la respectiva actividad, resulten inusuales, se presenten sin justificación económica o legal evidente, o se planteen con una complejidad inusitada o injustificada” o que existan sospechas de procedencia ilícita.

En general se entiende que se ha puesto a cargo de determinados sujetos una

doble obligación que se resume en: a) conozca a su cliente, y b) dé cuenta de las operaciones sospechosas.

La omisión de cumplir este mandato se resuelve en sanciones administrativas y eventualmente en la comisión del delito de lavado de activos del artículo 71 de la Ley N° 17.016.

El artículo 2 de la Ley N° 17.835 establece la obligación de informar a la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) del Banco Central del Uruguay sobre transacciones sospechosas cuando se tratare de *“personas físicas o jurídicas que, a nombre y por cuenta de terceros, realicen transacciones financieras o administren en forma habitual, sociedades comerciales cuando estas no conformen un consorcio o grupo económico”*.

Con fecha 10 de diciembre fue publicado en el Diario Oficial el decreto 355/2010 (el “Decreto”), el cual regula la ley 18.494 del 5 de junio de 2009 (la “Nueva Ley”) que había incluido nuevos sujetos como obligados a denunciar operaciones “inusuales” o “sospechosas”.

Todos los sujetos obligados a reportar operaciones sospechosas o inusuales bajo la Nueva Ley deberán cumplir en general con las siguientes obligaciones:

- a) políticas y procedimientos de debida diligencia de los clientes;
- b) registro de las transacciones;
- c) conservación de los documentos que acrediten las transacciones;
- d) políticas de capacitación del personal;
- e) observación de guías de operaciones riesgosas o señales de alerta;
- f) procedimientos para el reporte de operaciones inusuales o sospechosas.

Bajo la Nueva Ley, los sujetos obligados son las personas sujetas al control del Banco Central del Uruguay (“BCU”), y además otro segmento de actividades no supervisadas por el BCU, a saber: casinos, inmobiliarias y otros intermediarios en transacciones que involucren inmuebles, escribanos (1), rematadores, personas dedicadas a la compra y venta de antigüedades, obras de arte y metales y piedras preciosas, explotadores de zonas francas, y personas que a nombre y por cuenta de terceros realicen transacciones o administren en forma habitual sociedades

comerciales.

V.-Coordinación preventiva internacional.

La coordinación internacional en esta materia adquiere capital importancia en cuanto al “modus operandi” en este tipo delictivo involucran personas en diferentes regiones del planeta.

En este sentido resulta fundamental hacer mención al Grupo Egmont, organización internacional que fue creada en el año 1995 por las Unidades de Inteligencia Financiera de diversos países con el objetivo de favorecer el intercambio de información y el conocimiento entre sus miembros, a efectos de combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Actualmente, cuenta con 147 integrantes de todos los continentes. La pertenencia al grupo supone el reconocimiento de que la unidad de inteligencia financiera del país está operativa y le permite acceder a la información necesaria para la investigación de casos de Lavados de Activos/Financiación del Terrorismo (LA/FT) en poder de unidades del extranjero, brindando además condiciones de mayor rapidez y seguridad para el intercambio de información a través de la red segura que administra dicho organismo (Egmont Secure Web).

Uruguay fue admitido como miembro en junio de 2010 y desde esa fecha a través de la UIAF sus funcionarios participan regularmente en sus actividades, especialmente en los grupos técnicos de trabajo y los cursos de capacitación, que discuten temas de interés específico para las Unidades de Inteligencia Financiera.

VI.-Otras disposiciones legales preventivas.

Sin perjuicio de lo cual la actividad preventiva no se acota a la superintendencia e inspección de la UIAF, sino que comprende además acciones colaterales como modificar la regulación de las sociedades anónimas y la información que deben brindar al Estado uruguayo so pena de que la misma sean sancionadas.

Con fecha 17 de julio de 2012 el Parlamento aprobó la Ley N° 18.930, que, entre otras medidas, establece la obligación de identificar a los titulares de participaciones

patrimoniales (acciones) al portador de entidades nacionales. Esta nueva ley, fue aprobada con el objetivo de avanzar hacia una convergencia técnica con los estándares internacionales en materia de transparencia fiscal internacional en materia tributaria, según lo establecido por el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información en Materia Tributaria de la OCDE.

Es importante señalar que la ley aprobada permite mejorar el cumplimiento de las recomendaciones internacionales en materia de prevención y control del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo, concretamente en lo que refiere a Transparencia de las personas y estructuras jurídicas

Las principales características de la Ley N° 18.930 que se resumen en:

a) se instrumenta un Registro con el objeto de identificar a los titulares de participaciones patrimoniales al portador emitidas por sociedades anónimas, sociedades en comandita por acciones, asociaciones agrarias y otras entidades (fideicomisos no controlados por el BCU, por ejemplo). Las entidades del exterior que tengan un establecimiento permanente en el país o que radiquen su sede de dirección efectiva en territorio nacional también estarán obligadas a informar, incluso cuando tengan acciones nominativas.

b) el citado Registro funcionará en la órbita del Banco Central del Uruguay y para asegurar el carácter reservado de la información registrada, se establece un régimen sancionatorio aplicable a quienes violenten la obligación de guardar reserva por parte de los funcionarios dependientes de la referida entidad, estableciéndose iguales sanciones que las aplicables ante violaciones al secreto bancario.

c) podrán acceder a la información contenida en el registro la Dirección General Impositiva, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) del Banco Central del Uruguay, la Secretaría Nacional Antilavado de Activos, la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) y la Justicia Penal, en las condiciones establecidas por la legislación.

d) En los casos en que exista una cadena de propiedad, el proyecto asegura la identificación de las personas que integran dicha cadena, en tanto la referida información se encuentre en poder o bajo el control de entidades que se hallen en la

jurisdicción nacional, de conformidad con los aludidos estándares.

e) se establece un fuerte régimen sancionatorio en caso de incumplimientos, que prevé consecuencias para los titulares que incumplan su obligación de declarar y también para la entidad y sus representantes, según las circunstancias del caso.

f) se excluyen de la obligación registral a las entidades que hayan emitido los títulos al portador a través de una bolsa de reconocido prestigio, siempre que los títulos al portador coticen en bolsa regularmente, y que estén a disposición inmediata para su venta o adquisición por parte del público en general.

g) la norma establece un régimen especial para darle celeridad al trámite de aprobación de modificación de contrato social con el objeto de transformar las acciones al portador en acciones nominativas

Otro aspecto colateral, que el Estado uruguayo debió regular y que complementa la competencia de superintendencia financiera que debe cumplir la UIAF, fue desarrollar una reglamentación específica sobre la circulación de dinero efectivo y títulos valores en el territorio nacional y fomentar determinadas medidas tendientes a desestimular el uso de dinero en efectivo.

Uno de los aspectos fundamentales para poder detectar e investigar una posible maniobra relacionada con el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo es la trazabilidad de las operaciones, lo que permite vincular un activo con su origen o su finalidad ilícita según sea el caso. Esta posibilidad de seguimiento de las transacciones se ve fuertemente afectada por la realización de operaciones en efectivo, tanto dentro como fuera del país. Por este motivo, las autoridades reguladoras de los distintos estados han adoptado dos tipos de medidas de prevención: a) crear una base de datos de movimientos en efectivo superiores a un umbral determinado y b) promover la utilización de instrumentos bancarios en las transacciones entre particulares y empresas, desestimulando la utilización de efectivo u otros instrumentos al portador como medio de pago, por lo menos en transacciones de cierta importancia.

Dentro de esta problemática general, el transporte de efectivo, metales preciosos u otros instrumentos a través de las fronteras ha sido señalado como un

mecanismo frecuentemente asociado a tipologías de lavado de activos o financiamiento del terrorismo detectadas en diferentes países. Por este motivo, el Grupo de Acción Financiera Internacional emitió la Recomendación 32, que establece que los países deberían implementar “...medidas para detectar el transporte físico transfronterizo de moneda e instrumentos negociables, incluyendo a través de un sistema de declaración y/o revelación”, lo que ha sido establecido por el artículo 19 de la Ley N° 17.835. La comunicación N° 2013/069 de 23 de mayo de 2013³ reglamenta el artículo 19 de la Ley N° 17.835 de 23 de setiembre de 2004, por el cual se establece la obligatoriedad de informar las entradas y salidas al país de efectivo, metales preciosos y otros instrumentos monetarios (bonos, cheques, etc.) por importes superiores a U\$S 10.000, que sean realizadas por las personas físicas o jurídicas sujetas al control del Banco Central del Uruguay.

VII.-Dificultades planteadas en el cumplimiento de la Convención.-

Conforme a la memoria anual del 2014 de la UIAF, la cantidad de reportes recibidos de operaciones sospechosas depende básicamente del cumplimiento de la obligación de reportar por parte de los bancos y casas de cambio (empresas de servicio financiero) constituyendo el 77,4 % de los reportes de operaciones sospechosas recibidos por la UIAF durante ese año.

Esto implica que los demás obligados en reportar operaciones sospechosas como lo son escribanos, inmobiliarias, casinos, todavía tienen escasa participación en el cumplimiento de esa obligación legal.

Por lo que se puede inferir que se hacen necesarias más instancias de divulgación y capacitación del alcance y fundamento de las medidas legales adoptadas por el Estado uruguayo pues si bien se cuenta con asesoramiento técnico extranjero, lo más difícil es lograr que se “internalice” el valor de las medidas preventivas que pueden ser presuntamente miradas con desconfianza por algunos profesionales que deben “ajustar” su labor a nuevas exigencias que inciden en el vínculo usuario-profesional.

3 <http://www.bcu.gub.uy/Comunicados/segco13069.pdf>

Por lo que otorgar garantías en el manejo de la información y divulgar estas además de los canales institucionales constituye un paso fundamental que muchas veces la propia vorágine del combate a estas conductas no permite desarrollar en plenitud.

Constituye por ende una dificultad palmaria lograr brindar la seguridad a los habitantes del país, de que el fundamento de las medidas legales en la dinámica comercial no van a ser tergiversadas ni implican avasallamiento alguno a derechos constitucionalmente reconocidos.

Por lo que resulta fundamental enfatizar no sólo en los portales oficiales sino en jornadas específicas de difusión y capacitación que logren enfatizar el por qué y para qué de las medidas, otorgando garantías en el manejo de la información y sancionando severamente eventuales cumplimientos en este sentido.

En definitiva: instrumentar un contralor a ese manejo constituye un desafío importante para el estado uruguayo que seguramente genere una mayor confianza en la dinámica institucional del país y mayor compromiso de otros actores en la dinámica comercial.

ARTÍCULOS 9 Y 10.- La integridad en los procedimientos de contratación pública y la transparencia y responsabilidad en la gestión de la hacienda pública

A.- Contratación pública

En materia de contratación pública Uruguay ha adquirido una dimensión central y protagónica la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado⁴ (ACCE), órgano desconcentrado de la Presidencia de la República, que funciona con autonomía técnica y que se comunica con el Poder Ejecutivo a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Este órgano adquirió un relevante en cuanto que su labor está dirigida a múltiples actores con intereses eventualmente antagónicos como lo son: los proveedores, las entidades contratantes, el gobierno y la ciudadanía.

4 [W www.comprasestatales.gub.uy](http://www.comprasestatales.gub.uy)

La labor desarrollada no es que incida indirectamente en estos actores sino que incluso hay actividades que implican una relación inmediata con los mismos como por ejemplo: asesoramiento especializado e instancias de capacitación específica para los propios proveedores del Estado uruguayo.

Incluso en su portal web se puede acceder a cursos on line tanto para proveedores como para compradores, catalogados cursos de auto estudio, en los que ni siquiera es necesario matricularse en los mismos y que tienen la ventaja que el usuario marca el ritmo del mismo, de acuerdo a las propias posibilidades.

Por lo que en esa heterogeneidad de intereses resulta fundamental el hecho de que compartan los protagonistas ciertos principios como: la eficiencia, la confianza y la transparencia, como líneas directrices en los procesos de contratación.

De acuerdo con la Ley N° 18.834 (artículo 14), son cometidos de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado:

- A) Asesorar al Poder Ejecutivo en la elaboración y seguimiento de políticas de compras públicas y en los procesos de actualización de la normativa.
- B) Asesorar a los organismos dependientes del Poder Ejecutivo en materia de compras y contrataciones estatales y, mediante convenios, a los demás organismos públicos autónomos.
- C) Desarrollar y mantener el Registro Único de Proveedores del Estado al servicio de las administraciones públicas estatales y de las empresas proveedoras de los mismos.
- D) Desarrollar y aplicar el catálogo común de bienes y servicios adecuados para el intercambio de información entre los organismos públicos.
- E) Realizar la más amplia difusión, preparación de materiales y capacitación en las normativas relativas a las contrataciones del Estado y a las mejores prácticas aplicables, propugnando la aplicación de criterios y procedimientos simples y uniformes que faciliten la tarea de compradores y proveedores.
- F) Desarrollar y mantener el sitio web de compras y contrataciones estatales donde las Administraciones Públicas Estatales publiquen la información referida a contrataciones de obras, bienes y servicios, de forma tal que constituya una

herramienta de transparencia puesta a disposición de la ciudadanía.

G) Desarrollar normas de calidad de productos y servicios, coordinando con organismos de normalización y certificación y con el Instituto Nacional de Calidad.

H) Asesorar a las Administraciones Públicas Estatales para mejorar su gestión de compras, proponer manuales de procedimientos, sugerir acciones que contribuyan a la eficiencia y eficacia de los procesos y realizar evaluaciones posteriores de las contrataciones.

I) Asesorar a los proveedores en las mejores prácticas y los procedimientos y herramientas aplicables en los procesos de contratación. La Agencia de Compras podrá comunicarse directamente con todas las Administraciones Públicas Estatales, los organismos públicos y las entidades privadas para el cumplimiento de sus cometidos.

J) Determinar los lineamientos del órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, Unidad Centralizada de Adquisiciones que funciona en el Inciso 05 - "Ministerio de Economía y Finanzas", sin perjuicio de su autonomía técnica.

El artículo 151 del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF)⁵ asigna a ACCE cometidos de asesoramiento para el desarrollo de políticas de compras. Consecuentemente, la Agencia conjuntamente con el desarrollo de los proyectos de Innovación ha presentado al Poder Ejecutivo normas para lograr soporte legal a las nuevas herramientas y ha solicitado la generación, modificación y/o derogación de normativa.

Se adopta para la presentación de licitaciones, lo que se denomina “procedimiento electrónico” por el artículo 65 del TOCAF y reglamentada por el decreto 275/2013, ACCE tiene disponible esta herramienta en el Sistema de Información de Compras y Contrataciones del Estado (SICE).

Esta modalidad tiene las siguientes características:

Las ofertas tanto económicas como técnicas se reciben únicamente en línea a través del sitio de compras que es lo que se llama “Apertura electrónica”. El oferente puede subir archivos y clasificarlos en confidenciales o no, según corresponda.

5 <https://www.comprasestatales.gub.uy/inicio/normativa/leyes-decretos-por-tema/tocaf/>

En la fecha y hora indicadas para la Apertura, la misma se hace de forma automática y las ofertas quedan visibles para los participantes del proceso. No se requiere copia papel, en ningún momento del trámite.

De este modo, se evita la impresión, gestión y almacenamiento de papeles, reduciendo considerablemente los costos asociados y el impacto ambiental. Al mismo tiempo torna innecesarios los eventos de apertura, reduciendo el costo asociado tanto al Estado como a los oferentes,

Y como punto a resaltar, da mayor transparencia al sistema al quedar disponibles las ofertas a todos los participantes. Se prevé en el sistema funcionalidades para el manejo de datos confidenciales, de acuerdo a la normativa vigente.

Los dos grandes productos de este proyecto tienen que ver con el diseño y puesta en producción de una herramienta que permita el análisis de la información desde diferentes perspectivas, y la generación de un repositorio efectivo para la obtención, análisis, preparación y difusión de la información de compras públicas.

Se definieron e incorporaron al modelo indicadores de Mercado, de Gestión y de cumplimiento que brindan información a los interesados del sistema de compras públicas en forma global y desagregada por compradores.

Asimismo, a través de la RICG (Red Interamericana de Compras Gubernamentales) se establecieron criterios para alcanzar indicadores uniformes en toda la región. Esto permitirá a todos los países la generación de análisis comparativos y detección de oportunidades de mejora.

Con esta finalidad, se instaló en la ACCE un Observatorio como herramienta de análisis y difusión de las características y desempeño de las compras públicas de Uruguay y que tiene los siguientes objetivos:

- Promover la mejora de gestión y la transparencia.
- Producir información necesaria para la generación de políticas públicas y la definición del marco normativo.
- Facilitar la capacitación de los integrantes del sistema de compras públicas.
- Facilitar el análisis de cumplimiento de la normativa vigente.

□ Brindar amplio acceso a la información generada.

Las herramientas generadas con el desarrollo del Observatorio, permiten a ACCE (Agencia de Compras y Contrataciones Estatales) verificar el cumplimiento de la normativa vigente en materia publicidad y transparencia de las compras públicas.

A partir de los datos obtenidos, se comunicó a las áreas de compras las debilidades identificadas, promoviéndose un intercambio satisfactorio a favor de la mejora continua del sistema de compras públicas.

Profesionalización del sistema de compras públicas.

Como parte del cometido de mejora continua del sistema de compras estatales, ACCE se ha planteado como desafío para 2014, contribuir con la mejora de las capacidades técnicas de los funcionarios de las unidades de compra.

Para ello, durante el 2013 se inició el relevamiento de los perfiles del universo de funcionarios que integran el sistema y se procedió a la contratación de una consultoría especializada, para el diseño y de desarrollo de un modelo conceptual para la profesionalización de los compradores públicos y la definición de la estrategia para cubrir la brecha entre la situación actual y la que se plantea como Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE)

Se instrumentó el funcionamiento del Consejo Asesor Honorario de Proveedores del Estado.

Este Consejo, integrado por autoridades de ACCE y representantes de las principales cámaras empresariales, ha brindado aportes relevantes a la instrumentación de los desafíos de la Agencia durante todo el ejercicio.

A través del análisis y discusión de los proyectos en el seno de las Cámaras, se agregó valor a los productos generados y se obtuvo la colaboración de las Cámaras en la gestión de los cambios que se van instrumentando en la órbita de los proveedores del Estado.

Si bien la actividad de la Agencia en su totalidad redundará en plasmar fácticamente principios de transparencia, celeridad y eficacia en la Administración Pública, sin dudas que el cambio cualitativo que se produjo en este campo fue la

creación del RUPE (Registro Único de Proveedores del Estado), a través del mismo se centralizan los proveedores del todo país e incluso se lo torna accesible vía web sin desproteger la información personal y manteniendo la reserva en ese sentido.

Cada proveedor cuenta con una clave particular en donde puede chequear información por ejemplo acerca de si los certificados exigidos para contratar con el Estado, se encuentran vigentes, sin tener que presentarlos vía papel una y otra vez, cada vez que surge un nuevo procedimiento administrativo de contratación o cuando caducaba el vencimiento de los mismos. Cuando se produce la renovación de uno de los certificados tanto en la Dirección General Impositiva como en el Banco de Previsión Social esa información se vuelca automáticamente al Registro Único de Proveedores del Estado.

Sin dudas que ese portal de referencia ha logrado un nivel de transparencia en cuanto a los procedimientos de contratación pública que es altamente considerable, lo que ha llevado un trabajo importante a los efectos de capacitar funcionarios de toda la Administración Pública para poder incorporar y habilitar los proveedores a ese nuevo registro y por ende a la nueva dinámica comercial del Estado.

ACCE ha puesto a disposición la información contenida en el Catálogo de Artículos, Servicios y Obras que utiliza el Estado, actualmente en:

- el sitio web de compras públicas ya visto,
- el sistema informático de gestión de compras utilizado en la Administración Central y en otras instituciones públicas (SICE).

En uso desde hace varios años por el Estado, el Catálogo contiene más de 30.000 artículos agrupados en familias, y cada artículo tiene variantes y detalles, formando una estructura de árbol con más de 200.000 hojas.

La interfaz desarrollada permite, a partir de una carga inicial realizada por única vez que se obtiene descargando la exportación del Catálogo disponible en el sitio web de compras estatales, actualizar vía un servicio web en forma periódica las actualizaciones que se realicen al mismo.

El mantenimiento del Catálogo es realizado por ACCE, utilizando para ello los servicios de una Mesa de Ayuda que atiende requerimientos provenientes de las

instituciones públicas usuarias del servicio.

Es interés de ACCE poner esta información a disposición de cualquier interesado. Se entiende que la integración con el Catálogo reviste un alto interés para empresas proveedoras de sistemas de información al Estado y que utilicen estos datos, aunque también puede ser útil en general para cualquier institución, pública o privada.

La información contenida en el Catálogo es de uso libre, y el acceso a través de la interfaz no tiene costo.

Requerimientos adicionales en la administración y coordinación institucional.

En este campo resulta destacable la labor de los escribanos en toda la Administración Pública que debieron incorporar como deber funcional la habilitación de documentación vía web a los efectos que los proveedores pudieran quedar habilitados a contratar con el Estado uruguayo.

En este contexto la labor de ACCE también es realizada en coordinación con otros organismos nacionales como puede ser el Tribunal de Cuentas en los proyectos presentados e incluso a nivel internacional no sólo se tienen en cuenta los parámetros de evaluación de la OCDE a los efectos de evaluar el sistema nacional de contratación sino que se han asumido compromisos internacionales en la materia como lo es el convenio con Chile.

La Ley N° 18.909 de 23 de mayo de 2012, aprueba el Acuerdo de Contratación Pública entre Uruguay y la República de Chile suscrito el 22 de enero de 2009 y contiene compromisos internacionales en materia de contratación pública tendientes a brindar a los socios comerciales un trato no discriminatorio en el marco de procedimientos transparentes, abiertos y competitivos que deben ser cumplidos por el Estado.

El principio de Trato Nacional y No Discriminación consagrado en el Acuerdo, implica que los bienes, servicios y proveedores chilenos que participen en una contratación cubierta por el Acuerdo gozarán de un trato no menos favorable que el efectivamente otorgado a los bienes, servicios y proveedores nacionales, salvo que

determinado beneficio haya quedado reservado de la cobertura del Acuerdo.

A nivel administrativo el TOCAF y el decreto 500/991 prevén normas especiales para funcionarios que manejan fondos públicos o se encuentran en los procesos de contratación.

El Texto Ordenado de la Contabilidad Administrativa y Financiera prevé la rotación de los funcionarios que intervenga en el manejo de fondos públicos sin perjuicio de la especialización requerida para algunos cargos.

Mientras que el decreto 500/991 y normas estatutarias son contestes en que los funcionarios públicos que sean sancionados en el manejo de fondos públicos no pueden ser reintegrados a cumplir funciones en esa materia en toda la Administración Pública.

Dificultades de la aplicación del artículo 9 de la Convención.

La principal debilidad del sistema de contratación en Uruguay es la ausencia de un sistema eficaz para garantizar recursos y soluciones legales en el caso de que no se respeten las reglas o los procedimientos establecidos conforme a derecho.

De conformidad con el ordenamiento jurídico uruguayo, el recurso en vía administrativa, es la herramienta legal que se puede utilizar una vez que se emita una resolución por parte de la Administración. Es decir que es necesario que exista un acto que expresa la voluntad de la administración y que en consecuencia, produce efectos jurídicos. De modo tal, que incluso un dictamen de una comisión asesora recomendando la contratación de determinada empresa, formalmente no constituye un acto administrativo y si un acto preparatorio, por ende no estaría sujeto al recurso administrativo ni daría lugar a presentar una acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Se torna imprescindible crear un mecanismo particular de revisión de las resoluciones en esta materia, en la que el decisor cuente con una especialización importante en la temática de contratación administrativa y se eviten las actuales demoras en la dilucidación de los recursos administrativos que muchas veces devienen en juicios reparatorios cuantiosos contra el Estado uruguayo, producto a que

el tiempo acrecienta los perjuicios.

B.- Información pública

Finalmente en lo que refiere a la transparencia y responsabilidad en la gestión de la hacienda pública relevamos como una medida fundamental, la establecida legalmente en la ley de acceso a la información, ley 18.381 de 17 de octubre de 2008.

Uruguay incursionó en un proceso de “democratización” en el acceso a la información, lo que determina que incluso actualmente se esté trabajando en un cambio de mentalidad en cuanto al manejo y uso de la información en la Administración Pública.

El acceso a la información designa a aquella información que debe solicitarse para obtenerse. De ahí, que nuestra Ley N° 18.381 establezca en su artículo 1° que su objeto es la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, para garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública, es decir, toda aquella información que esté en poder o emane de un organismo público, sea estatal o no.

Este derecho, que la ley califica como fundamental, tiene excepciones, en los casos en que la información pueda comprometer la soberanía nacional, que esté en peligro la seguridad nacional, la seguridad pública, la estabilidad económica y financiera, la seguridad e integridad de las personas o la defensa nacional o la vida o el honor de algunas personas, en cuyo caso, se la tipificará como secreta, así como la información sobre la cual el organismo público, sin darse los extremos indicados, haya hecho reserva de ella o la declare confidencial.

De lo que se trata es que la información sea conocida por lo gobernados, para que puedan evaluar y controlar las acciones de los gobernantes, y así ejercer una suerte de control social sobre ellos.

El acceso a la información es el ejercicio de un derecho que poseen todas las personas sin discriminación por motivos de nacionalidad, carácter del solicitante u otras razones y que como derecho fundamental que es, no se deben justificar los motivos por los cuales se solicita la información.

Por otra parte, es conveniente aclarar, que en caso que el organismo requerido no cumpla con brindar la información cuando esta pueda y deba darla, el solicitante, está habilitado a recurrir a la Justicia para que se le reconozca su derecho a saber y el Juez puede obligar al organismo a brindar la información requerida.

Los organismos públicos, sean o no estatales, están obligados a difundir en forma permanente, a través de sus sitios web u otros medios que el órgano de control determine, la siguiente información mínima:

- A) Su estructura orgánica.
- B) Las facultades de cada unidad administrativa.
- C) La estructura de remuneraciones por categoría escalafonaria, funciones de los cargos y sistema de compensación.
- D) Información sobre presupuesto asignado, su ejecución, con los resultados de las auditorías que en cada caso corresponda.
- E) Concesiones, licitaciones, permisos o autorizaciones otorgadas, especificando los titulares o beneficiarios de éstos.
- F) Toda información estadística de interés general, de acuerdo a los fines de cada organismo.
- G) Mecanismos de participación ciudadana, en especial domicilio y unidad a la que deben dirigirse las solicitudes para obtener información.

En ese contexto y con tal finalidad se impone a los organismos estatales la publicación de determinados datos en los portales web oficiales, como por ejemplo la propia estructura orgánica y la remuneración de los cargos que constituyen dicha estructura.

Dicha herramienta resulta fundamental a la hora de la evaluación ciudadana, en cuanto a que si se conocen los valores monetarios de la partida adjudicada

presupuestalmente y además erogaciones salariales, seguramente se otorgue un parámetro objetivo en cuanto a la eficacia del organismo en el cumplimiento de los fines y cometidos para los cuales fue creado.

Eficacia que claramente requiere responsabilidad en el manejo de fondos públicos.

Dificultades en la aplicación del artículo 10.

La principal dificultad en la aplicación de este artículo está dada por el incumplimiento de algunos organismos de la obligación legal de publicar las remuneraciones que conforman su estructura orgánica.

Todavía no se encuentra arraigada la convicción (estos es al menos una percepción) en cuanto a la relevancia de dicha información y si realmente es utilizada a los efectos de evaluación ciudadana de la gestión del Organismo.

Sin perjuicio de lo cual se encuentra establecido legalmente y realmente resulta fundamental pues implica generar conciencia de la dimensión que debe tener el manejo de los fondos públicos.

Sería conveniente la creación de un órgano con competencia de evaluación que coteje el plan estratégico de cada organismo, con los recursos humanos y materiales otorgados o al menos sistematice esos datos específicos para una objetiva evaluación ciudadana.

Dr. José Pedro Montero Traibel

Presidente

Junta de Transparencia y Ética Pública