

Capítulo II

TRÁMITE LEGISLATIVO DEL CÓDIGO DE ÉTICA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

JEAN-PAUL TEALDI¹

SUMARIO

1. Iniciativa. 2. Fuentes normativas. 3. Tratamiento legislativo. 3.1. Cámara de Senadores. 3.2. Cámara de Representantes. 4. Promulgación. 5. Conclusiones.

1. INICIATIVA

Con fecha 9 de octubre de 2018 y con la firma del senador Charles Carrera en nombre de la Bancada de Senadores del Frente Amplio, se presenta un proyecto de ley sobre actuación en la función pública.

El proyecto de ley consta de cincuenta y un artículos, estructurados en tres títulos, y dividido el primer título en tres capítulos. El articulado propuesto omitió la existencia de un artículo 8, por lo que, si bien figuran cincuenta y dos artículos, son en realidad los señalados.

La Exposición de Motivos firmada por la totalidad de Senadores del Frente Amplio, señala los fines perseguidos por el proyecto de ley que se propone: “sistematizar y homogeneizar, en una misma norma de jerarquía legal, un conjunto de reglas relativas al buen ejercicio de la función por parte de los funcionarios de todas las Personas Públicas Estatales y no Estatales”.

Destacan que comprende normas de “conducta para los funcionarios de todo el Estado, entendido en el sentido más amplio posible del término, es decir, compren-

¹ Asistente de Derecho Constitucional (Grado 2), Facultad de Derecho, UDELAR. Ayudante del Instituto de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, UDELAR (2017-2021). Miembro Asociado del Instituto de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, UDELAR. Aspirante a Profesor Adscripto de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho, UDELAR. Procurador.

diendo a la Persona Pública Estatal Mayor y todas las Personas Públicas Estatales Menores, así como a cada uno de sus sistemas orgánicos”.

Asimismo, señalan que el proyecto innova en varios aspectos –que serán desarrollados en esta Jornada Académica– que son: el concepto de “corrupción”; la obligación de rendir cuentas; las normas que rigen la conducta de los representantes de una Persona Pública Estatal o no Estatal; a lo que nosotros le agregamos el concepto de “funcionario” comprendido en sus disposiciones.

2. FUENTES NORMATIVAS

Diversos textos de derecho positivo han constituido las fuentes del código cuyo procedimiento analizamos.

En primer lugar, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción suscrita del 9 al 11 de septiembre de 2003, en la ciudad de Mérida en los Estados Unidos Mexicanos, ratificada por la Ley N° 18.056 de 20 de noviembre de 2006. En particular el artículo 8 cuyo *nomen iuris* es “Códigos de conducta para funcionarios públicos”, prescribió que:

En particular, cada Estado Parte procurará aplicar, en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas.

Con miras a aplicar las disposiciones del presente artículo, cada Estado Parte, cuando proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, tomará nota de las iniciativas pertinentes de las organizaciones regionales, interregionales y multilaterales, tales como el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos, que figura en el anexo de la resolución 51/59 de la Asamblea General de 12 de diciembre de 1996.

Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, medidas disciplinarias o de otra índole contra todo funcionario público que transgreda los códigos o normas establecidos de conformidad con el presente artículo.

En segundo lugar, la Convención Interamericana Contra la Corrupción, celebrada el 29 de marzo de 1996 en Caracas, Venezuela, ratificada por nuestro país por Ley N° 17.008 de 25 de septiembre de 1998, y que no fuera publicado el texto en el Diario Oficial.

En tercer lugar, la Ley N° 17.060 de 23 de diciembre de 1998 denominada Ley Cristal sobre Funcionarios Públicos, que cumple con el cometido establecido en el Artículo III de la Convención ratificada por Ley N° 17.008, que señala que los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: “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”. Asimismo, se crea la Junta Asesora en Materia Económico-Financiera del Estado.

En cuarto lugar el Decreto 30/003 de 23 de enero de 2003 que reglamenta la Ley N° 17.060, y que constituye una Recopilación sobre Normas de Ética en la Función Pública, destacándose que: “las Normas de Conducta encuentran su fundamento primordial en el principio de que todas las entidades públicas solo existen y pueden actuar para el cumplimiento de los fines de interés público que el ordenamiento jurídico dispone para cada una de ellas y sus agentes, principio de jerarquía constitucional en que se funda la figura de la ‘desviación de poder’ explícitamente recogida en la Carta”.

En quinto lugar, la Ley N° 19.121 de 20 de agosto de 2013, que es el Estatuto del Funcionario de la Administración Central, aplicable a todos los funcionarios públicos dependientes del Poder Ejecutivo, con excepción de los funcionarios diplomáticos, consulares, militares, policiales y de los magistrados dependientes del Ministerio Público y Fiscal.

3. TRATAMIENTO LEGISLATIVO

A los efectos del presente capítulo, haremos solo referencia a los aspectos generales del tratamiento parlamentario, por entender que las particularidades serán analizadas en los demás capítulos de la presente obra.

3.1. Cámara de Senadores

3.1.1. Comisión de Constitución y Legislación. El proyecto de Ley ingresa el 22 de octubre de 2018, postergándose su tratamiento hasta el 20 y 27 de noviembre de ese año, donde son citados diversos especialistas y organismos a los efectos de dar su opinión sobre la propuesta legislativa de la Bancada del Frente Amplio, que analizamos.

El 20 de noviembre compareció el doctor Leonardo Costa, a efectos de dar su opinión sobre algunos proyectos de ley vinculados a la ética y transparencia en la gestión pública a estudio del Senado.

Sobre el proyecto de ley de normas de actuación de la función pública, señaló que:

El primer proyecto de ley que me fue remitido sobre prácticas de actuación en la función pública, da cumplimiento al artículo 8 de la Convención de Mérida. Esta es una de las exigencias que plantea Uruguay acerca de códigos de conducta en la función pública que aseguren la integridad, honestidad y responsabilidad de los funcionarios. Estos códigos de conducta son una exigencia internacional, que también tienen, en los hechos, la ciudadanía y la población respecto de la función pública y de la probidad de los funcionarios públicos. Considero que este proyecto de ley tiene un alcance bastante amplio que, a

grandes rasgos y con algunas modificaciones que se le han hecho, le da jerarquía legal al Decreto N° 30/2003 que fuera instituido para la Administración central. Este decreto intentó darles a los funcionarios de la Administración central ciertas pautas de conducta y quizá fue, en momentos en que Uruguay vivía instancias de mucha sensibilidad, un catalizador de ciertas inquietudes en temas que en ese momento eran importantes y aunque tal vez hoy lo sigan siendo, quizá la sensibilidad sea otra. En ese momento la discusión pasaba por el uso o no de automóviles públicos o de celulares, que era lo correcto porque estamos hablando de bienes públicos, respecto de cuyo uso los funcionarios públicos deben tener el máximo cuidado. Este código de conducta no viene más que a refrendar la obligación constitucional de que el funcionario, sea electivo o no, se debe a la función y a todos los ciudadanos que lo colocan en ese lugar. Este proyecto de ley tiene varias ventajas. Extiende el radio de acción del Decreto N° 30/2003 a los restantes poderes del Estado, lo que era necesario. Lamentablemente, en todos los organismos del Estado hemos visto situaciones –y no me voy a referir a ninguna persona ni período en particular– en las que no se ha actuado conforme a lo que sería de esperar. Cuando un Estado necesita poner códigos de conducta al funcionario público, quiere decir que cosas que en otra época eran obvias, ahora no lo son tanto. Y bueno, el ser humano es como es y por algo la Convención de Mérida así lo instituyó.

Creo que el proyecto es bueno, en tanto incorpora y amplía el espectro del Decreto N° 30/2003 a los restantes poderes del Estado y a otras instituciones públicas como los entes autónomos y los servicios descentralizados, pero también a personas públicas no estatales, en lo que me parece que hoy en día, a los efectos prácticos y de sensibilidad de la población, no hay diferencia. Y, a su vez, lo extiende a las sociedades llamadas de derecho privado, pero cuyo control es del Estado. De alguna manera –lo digo como ciudadano–, sería una muy buena señal que este proyecto, con algunas sugerencias más que se le puedan hacer, se termine aprobando porque creo que evitaríamos que existieran dos rangos de actuación: para el funcionario de la administración central y para los restantes empleados públicos, sean de otros poderes del Estado o de sociedades privadas que actúan en el ámbito privado, pero cuya propiedad no hay duda que es del Estado, o para personas públicas no estatales.

Ricardo Gil Iribarne, Presidente de la Junta de Transparencia y Ética Pública, refiriéndose al mismo proyecto de ley dijo que:

En cuanto a los comentarios de tipo general debemos decir, ante todo, que salvo por algunos aspectos muy puntuales, este proyecto es una recopilación del Decreto N° 30, del Estatuto del Funcionario Público y de alguna otra norma. Lo primero que nos parece fundamental destacar es que estas obligaciones están vigentes, no precisamos de esta ley para que estén vigentes. Por su parte, la Junta ha dicho que esas obligaciones están vigentes pero no se cumplen. Nos parece que obligatoriamente debemos hacer esa aclaración. Hemos señalado

casos en los que se violaron varias normas del Decreto N° 30 sin que hubiera consecuencias; para nosotros eso no está en discusión, no se trata de un problema de rango de la norma. Un decreto es menos que una ley, pero está vigente, nadie lo ha cuestionado y, sin embargo, muchos actores no lo cumplen, aunque muchísimos otros sí lo hacen. Esa es la situación. Ahora bien; creemos que no puede haber confusión en cuanto a pensar que se precisa de esta ley para que esas obligaciones estén vigentes. Me refiero a la mayoría de ellas, pues hay algunas que son nuevas.

Por otro lado, estamos hablando de normas de actuación de los funcionarios públicos y por allí se emplea la expresión “buenas prácticas”. Por nuestra parte, entendemos que no se trata de buenas prácticas. La buena práctica es una recomendación, se señala algo que está bien y se dice que es mejor hacer eso que otra cosa. Sin embargo, en este caso se trata de normas obligatorias para los funcionarios públicos. Por lo tanto, la expresión “buenas prácticas” no nos entusiasma demasiado.

El tercer comentario de tipo general que queremos hacer es que, para nosotros, el Decreto N° 30 es muy bueno; es una norma de avanzada para la época en que se hizo. Obviamente, han transcurrido 15 años desde su entrada en vigencia y, al respecto, pensamos que además de recopilar sería bueno mejorar, ya que luego de todo ese tiempo tenemos más cosas para agregar en estos temas y creemos que no se debería desaprovechar la oportunidad. Eso implicaría una discusión bastante más profunda, que debería abarcar, también, aspectos que mencionaba el señor Senador Mieres, como por ejemplo el de las propias potestades de la JUTEP. Y también hay normas de otro tipo. Por ejemplo, se habla de información reservada que el funcionario público podría no compartir si hubiera alguna razón. Esto hay que acompañarlo con la ley de acceso a la información pública. Repito que el Decreto N° 30 es una herramienta fundamental, pero tenemos que ver si no es momento de ajustar y mejorar algunos puntos. Además, entendemos que sería bueno compatibilizarlo con alguna otra norma. Hace un tiempo detectamos alguna incompatibilidad o inconsistencia entre el Decreto N° 30 o las normas que aparecen en este proyecto y el TOCAF. Por eso pensamos que esta es una buena oportunidad para eliminar toda inconsistencia y que las normas tiendan a coincidir.

Como dije, este proyecto es una recopilación y, como tal, presenta el problema de tener elementos tomados de distintas normas que se reiteran y, además, de forma diferente en un artículo y en otro. Eso también nos preocupó.

El 27 de noviembre de 2018, compareció el Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación, doctor Jorge Díaz, quien concurrió para dar su opinión, y señaló que:

En términos generales, saludo calurosamente la presentación de este proyecto de ley y espero, ya no como fiscal de corte sino como ciudadano, su aprobación. Digo, además, que desde el punto de vista jurídico es estrictamente necesaria la aprobación de este proyecto de ley para dar cumplimiento a las obligaciones

que el país asumió al suscribir y ratificar la Convención Interamericana contra la Corrupción –conocida como la Convención de Caracas o la Convención de la OEA– y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción suscrita en Mérida, México en 2003. Ambas convenciones establecen una serie de obligaciones, algunas de las cuales están pendientes de ejecución, y creo que al aprobarse este proyecto de ley se cumpliría con muchas de ellas.

En realidad, hay una obligación específica –concretamente, en el párrafo segundo del artículo 8 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción– que establece que los Estados procurarán establecer códigos de conducta de la función pública que aseguren la integridad, honestidad y responsabilidad de los funcionarios.

En términos generales, el proyecto de ley recoge las disposiciones del Decreto N° 30/2003 y, más allá de que las complementa y en algunos casos las perfecciona, les da rango legal, lo que en mi humilde opinión no es poca cosa, en el entendido de que permite –sin dar lugar a duda alguna– su extensión a todo el ámbito de la Administración pública.

Una de las cuestiones que se discute es si, efectivamente, un decreto del Poder Ejecutivo puede ser extensivo a las demás reparticiones del Estado. Está claro que es aplicable a toda la Administración central, pero ya empezamos con las dudas respecto de los funcionarios del Poder Legislativo, del Poder Judicial, de los organismos autárquicos como el Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los servicios descentralizados y los entes autónomos. Más allá de la redacción del decreto, creo que en principio él era solamente aplicable a los funcionarios de la Administración central, amén de que algunos entes autónomos, servicios descentralizados e intendencias lo recogieran, luego, por disposiciones propias. Su aprobación con rango legal evita todo tipo de dudas respecto del alcance de su aplicación.

De la votación en el seno de la Comisión se desprende que la totalidad de los artículos aprobados se hizo por unanimidad de sus miembros, lo que demuestra un claro acuerdo político entre todos sus integrantes. Incluso hubo acuerdo para rechazar algunos artículos del proyecto de ley propuesto por la Bancada del Frente Amplio.

Se suprimieron los artículos 35 y 36 del proyecto corregido por los errores numéricos, al faltar el artículo 8 en la redacción primaria presentada por el Senador Carrera. Se eliminaron del articulado a propuesta de los Senadores Heber y Mieres.

Se eliminó a su vez el artículo 41 del proyecto original, porque quedó comprendida dicha disposición en el literal b) del artículo 9, y entendieron los Senadores que, por razones de buena técnica legislativa, no correspondía reiterar.

El artículo 46 del proyecto original fue eliminado, ya que se compartió lo expresado por Leonardo Costa y Jorge Díaz, en el sentido de que se contradice con lo dispuesto en el artículo anterior.

El artículo 49 fue eliminado por entender que lo establecido ya se encontraba dentro de las competencias de la JUTEF, y refería a campañas de difusión en materia de

transparencia pública y responsabilidad de los funcionarios públicos, así como sobre los delitos contra la Administración Pública y los mecanismos de control ciudadano.

El artículo 50 fue modificado a propuesta del Senador Pedro Bordaberry quien señaló que:

Dejaría el primer inciso, pero suprimiendo a partir de “deberán cumplir con los siguientes deberes”. Luego de “beneficiario” establecería: “tendrán las mismas obligaciones, deberes y responsabilidades administrativas, civiles y penales que los funcionarios públicos”. De esa forma, los equiparamos a los funcionarios públicos en lo que refiere a deberes, obligaciones y responsabilidades civiles, administrativas y penales. Así terminamos con un problema endémico que hay en el Estado uruguayo.

El texto aprobado quedó redactado:

Los representantes de toda Persona Pública Estatal y no Estatal en la dirección de una sociedad, asociación, consorcio o entidad de cualquier naturaleza regulada por el derecho privado, que esté integrada total o parcialmente por éstas, así como las personas físicas y jurídicas designadas como fiduciarios, en un fideicomiso en el que una Persona Pública Estatal o no Estatal sea fideicomitente o beneficiario, tendrán las mismas obligaciones, deberes y responsabilidades civiles, administrativas y penales que los funcionarios públicos.

El artículo 51 fue suprimido y finalmente el artículo 52 fue aprobado, adaptándose el texto al artículo referenciado, una vez depurado el articulado.

Se agregó al proyecto original un artículo final:

(Contralor de las Personas Públicas No Estatales). El Poder Ejecutivo deberá incluir en cada instancia Presupuestal y de Rendición de Cuentas, en la información que eleva al Poder Legislativo, los estados patrimoniales de las personas públicas no estatales, independientemente del origen de la asignación o recurso con dictamen de auditoría externa.

La Comisión designó como miembro informante al Senador Charles Carrera.

3.1.2. Plenario del Senado. Con fecha 12 de diciembre de 2018, el Senado trató el proyecto de ley por el que se declara de interés general la adecuación de prácticas de actuación en la función pública.

El Senador Charles Carrera señaló que lo que se buscaba con el proyecto de ley es, justamente, legislar en torno a un tema de debate y preocupación de nuestra sociedad, que refiere a la ética y a la transparencia en la función pública. Consideramos que la ética pública y el combate a la corrupción están directamente ligados a las posibilidades de desarrollo del país, ya que los países que han logrado reducir los niveles de corrupción han podido generar un mejor ambiente para las inversiones y los emprendimientos. Pero no solo eso. La ética en la función pública dignifica la vida de los ciudadanos, la vida de nuestros habitantes, ya

que estos reciben prestaciones de calidad y se aseguran un manejo responsable del dinero de todos. Y en un sistema democrático es el sistema político el que debe erigirse como principal garante de la ética y del combate a la corrupción. No debemos olvidar que la falta de ética, además de acarrear las graves y tristes consecuencias expresadas, termina siendo un factor fundamental para la pérdida de la confianza de nuestros ciudadanos en sus instituciones, y lo que es peor aún, la pérdida de la confianza en la democracia. Existen tristes ejemplos de esos problemas en nuestra Latinoamérica, donde el sistema político pierde legitimidad y, a través del rechazo a la sociedad, termina abriendo la puerta a propuestas facilistas, fascistas y autoritarias.

Señaló por su parte que:

el trabajo que hicimos en la Comisión de Constitución y Legislación, entre todos los partidos que allí tienen representación, debe llenar de orgullo a la República Oriental del Uruguay, a nuestro país. Allí discutimos y dijimos que el país debe seguir mejorando permanentemente las herramientas jurídicas y administrativas, a fin de lograr una mayor transparencia en la gestión y en el combate a la corrupción.

Y así debemos transitar como país, tomando todo lo hecho, aggiornando el marco normativo y aumentando los mecanismos administrativos de control.

El proyecto de ley a consideración viene a establecer un Código de Ética en la Función Pública, con alcance general, buscando que las prácticas de actuación se adecuen a un marco de transparencia, profesionalización, eficiencia, y prácticas honestas y responsables. En sí, busca el fortalecimiento de la transparencia en la Administración pública uruguaya. Y cuando hablamos de Administración pública uruguaya nos estamos refiriendo a todo el Estado uruguayo: al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo, al Poder Judicial, a los Gobiernos departamentales, a las empresas públicas; ¡a todos!

Tiene por objeto sistematizar y homogeneizar, en una misma norma de jerarquía legal, un conjunto de reglas relativas al buen ejercicio de la función pública por parte de los funcionarios de todas las personas públicas estatales y no estatales.

Y sobre el proyecto de ley en general señaló que:

contiene normas de conducta para los funcionarios de todo el Estado, entendido en el sentido más amplio posible del término, es decir que comprende a la persona pública mayor y a todas las personas públicas estatales menores, así como a cada uno de sus sistemas orgánicos.

La Senadora Sara Payssé por su parte destacó:

el trabajo que se realizó en comisión, que no solo fue confluyendo en una expresión legislativa –aunque muchas veces las discusiones fueron tensas o no se encontraban acuerdos– sino que logró un objetivo superior, que es el de dotar a

nuestro país del Código de Ética en la Función Pública que consideramos más que importante.

Concluyendo que:

la ética debería ser una cualidad intrínseca del individuo que haga innecesaria cualquier norma, sin embargo, se impone estamparla claramente en una ley que impida o sancione cualquier desvío, devolviendo a la función de los agentes del Estado su esencia principal: el ser servidores públicos.

El Senador Pedro Bordaberry se refirió a la influencia que tuvo el Decreto N° 30/003 señalando que en dicho Decreto se

menciona ese concepto, tantas veces olvidado, del buen administrador público, y estas normas de conducta a las que hoy estamos dando rango legal encuentran su fundamento principal en que las entidades públicas solo existen y pueden actuar para el cumplimiento de los fines de interés público que el ordenamiento jurídico dispone para cada una de ellas y sus agentes. Es el concepto administrativista del buen administrador que, sobre todo, en lo más profundo encierra la intención de evitar la desviación de poder, porque, en definitiva, el corrupto está desviando el poder.

Además, dijo que:

se inspiró en la Constitución de la república y es bueno referirse a él porque hoy se va a transformar en ley. El artículo 58 de nuestra carta magna comienza diciendo que los funcionarios están al servicio de la nación y no de una fracción política, mientras que el artículo 59 dice que la ley establecerá el estatuto del funcionario sobre la base fundamental de que el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario; el artículo 60 establece que los cometidos de los entes autónomos y servicios descentralizados deben asegurar una administración eficiente y el artículo 181 impone a los ministros vigilar la gestión administrativa y adoptar las medidas adecuadas para que se efectúe debidamente e imponer las penas disciplinarias.

Finalmente, el Senador Luis Alberto Heber destacó también, en la misma línea que Bordaberry, con

un agregado que no considero menor y que creo que ayuda a prevenir: el corrupto, naturalmente, es aquel que acepta dinero y se encuentra dentro de la función pública, pero también es corrupto aquel que lo ofrece para incidir. Ello que está plasmado en estos artículos. Incluso, este hecho fue destacado por la gente que fue invitada a la comisión con motivo de la consideración de este proyecto de ley. Esto lo tenemos que subrayar porque es un avance y un aviso a los navegantes: nadie va a decir que no tiene responsabilidad aquel que acepta sobornos, pero también es corrupto aquel que los ofrece.

Sometido a votación el proyecto de ley fue aprobado en general con el voto conforme de la unanimidad de presentes del Senado, lo que fueron 27 voluntades afirmativas.

Se suprimió la lectura de los artículos en la discusión particular, y se propuso la votación en bloque de los cuarenta y seis artículos en que quedó redactado el proyecto de ley, siendo aprobado por 28 Senadores en 28 presentes.

3.2. Cámara de Representantes

En el seno de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, de 4 de setiembre de 2019, no hubo discusión parlamentaria respecto del proyecto de ley a estudio. Se aprobó en general por unanimidad de sus integrantes, difiriéndose la discusión particular para la sesión siguiente.

En la sesión del 11 de setiembre de 2019, solo el Representante Ope Pasquet señaló que dejaba constancia de que votó en general el proyecto, y haría

lo propio con todos los artículos del proyecto, porque entiendo que, en general, es bueno. Sin embargo, lamento que no hayamos tenido el tiempo ni la oportunidad suficiente para tener en cuenta las observaciones de la Jutep, y para introducir en el articulado algunas de sus sugerencias.

La recarga de tareas que hemos tenido todos nosotros en estos últimos días del período legislativo, sumado a la inminencia del acto electoral, ha conspirado contra las posibilidades de mejorar el proyecto, atendiendo las observaciones de la Jutep. Por ese motivo, firmaré el informe con salvedades.

Se propuso que se votaran en bloque todos los artículos en la discusión particular, lo que fue aprobado por los 10 miembros de la Comisión. Se designó como miembro informante al Representante Alejo Umpiérrez, dejándose constancia que el Representante Ope Pasquet firmaría el informe con las salvedades que realizaría en el Plenario.

En el Pleno de la Cámara de Representantes, el proyecto fue sometido a consideración el 12 de setiembre de 2019, siendo miembro informante el Representante Herman Alsina quien destacó que:

con este proyecto se busca legislar un tema de debate y preocupación en nuestra sociedad: la ética y la transparencia en la función pública. La ética pública y el combate a la corrupción están directamente asociados con las posibilidades de desarrollo de un Estado, ya que los países que lograron reducir los índices de corrupción han podido generar mejor ambiente para las inversiones y los emprendimientos.

Consideramos que en una democracia el sistema político es el que debe presentarse como principal garante de la ética, entre otras cosas, para preservar el prestigio de las instituciones democráticas.

Este proyecto propone establecer un código de ética en la función pública con alcance general, buscando que las prácticas de actuación de la administración estatal se adecuen a un marco de transparencia y profesionalización. Busca

hegemonizar en una norma las reglas relativas al buen ejercicio de la función pública por todos los funcionarios.

Continuó señalando que el proyecto de ley a estudio,

innova en algunos aspectos fundamentales. En primer término, en cuanto a su alcance, ya que abarca todo el Estado y, en segundo lugar, porque efectúa una precisión ampliatoria del concepto de corrupción en el sector público.

En el texto de la norma es importante establecer cuáles son los principios generales de la actuación que vamos a exigir a nuestros funcionarios.

En el artículo 7 del proyecto: “Los funcionarios públicos observarán los principios de respeto, imparcialidad, objetividad y buena fe, rectitud e idoneidad y evitarán toda conducta que importe un abuso, exceso o desviación de poder [...]”.

También se determina que se debe actuar de buena fe y con lealtad, dentro de la legalidad y los límites de la obediencia, con respeto, imparcialidad, transparencia, eficacia, eficiencia, etcétera.

Todas estas normas son muy importantes, porque a partir de esta iniciativa la JUTEP contará con un marco para valorar la conducta de nuestros funcionarios. A mi juicio, esto es muy importante.

El Representante Pablo Abdala, por su parte, no compartió lo expresado por el miembro informante, ya que señaló que:

el proyecto innova poco, y cuando innova, no lo hace demasiado bien. Digo que innova poco porque se le da rango legal a una norma ya existente. Me refiero al Decreto N° 30, de 2003, del gobierno del expresidente Batlle, que reglamentó la llamada Ley Cristal, que establece exhaustivamente todas las normas de probidad, honestidad, etcétera, vinculadas con las buenas prácticas de los funcionarios públicos, y en la que se definen las incompatibilidades en el ejercicio de la función pública.

Los senadores se propusieron –por lo que sabemos, particularmente, el senador Carrera, que fue quien presentó la iniciativa original– darle mayor jerarquía al decreto y convertirlo en ley. Desde el punto de vista de la aplicación práctica y de los efectos, no cambia mucho, porque en la medida en que este proyecto refiere a una norma de mayor jerarquía, que es la Ley N° 17.060, la eficacia jurídica es igual con una u otra. Alcanza con remitirse a los pronunciamientos de la JUTEP en distintos casos de apartamiento de las normas de ética pública, en los últimos tiempos, para advertir que se ha apoyado y ha fundamentado sus fallos en las disposiciones que contiene el decreto del año 2003.

La JUTEP nos hizo una serie de comentarios que debimos haber analizado y recogido en los distintos aspectos que contiene el proyecto. En algún caso, este órgano asesor –servicio descentralizado desde 2015, cuando nosotros votamos modificar su naturaleza jurídica– dice que hay definiciones que debieron resolverse de manera diferente, empezando por el artículo 1, con una definición

que viene del Senado y establece: “Declárase de interés general la adecuación de prácticas de actuación en la función pública, [...]”. La JUTEP entiende que hubiera sido menester y más adecuado haber incluido el artículo 1 del decreto, como definición de carácter general, porque es más atinada. Eso ya no habrá de ocurrir y, por lo tanto, se pierde una oportunidad bastante más conveniente en cuanto a la calidad legislativa.

El Representante Ope Pasquet, quien firmara el informe en mayoría pero con salvedades que diría en el Pleno, manifestó que le parecía francamente inapropiado el título del proyecto de ley, es decir, “Código de ética en la función pública”. Ya en el liceo nos enseñaban la diferencia entre los distintos órdenes normativos: el jurídico, el moral, el religioso, etcétera. Una cosa es el derecho y otra cosa es la moral o la ética. El orden jurídico se caracteriza, entre otras razones, porque se aplica coactivamente y los incumplimientos se sancionan. La ética, en cambio, tiene su ámbito en el fuero íntimo del individuo; son mandatos que recibe de la conciencia. Desde el momento en que estamos incorporando una serie de normas y les damos fuerza de ley, salimos de ese plano interior e íntimo de la conciencia y pasamos al plano jurídico, como corresponde, para regir de esa manera la actuación de los funcionarios públicos. La motivación de esto puede ser ética, pero una vez que estamos positivando esos preceptos ya dejamos de tener un código de ética y un código de normas de actuación en la función pública.

El Representante Alejandro Zavala destacó que además del informe de la JUTEP la Comisión consideró el informe del señor fiscal, muy favorable al proyecto, señalando que fue omitida dicha opinión en el debate.

Finalmente, sometido a votación resultó aprobado en general por unanimidad de presentes, habiendo 70 Representantes en Sala. Se suprimió la lectura en la discusión en particular, y se votaron en bloque los 46 artículos resultando aprobados por la unanimidad de los 71 presentes, quedando sancionado el proyecto de ley, disponiéndose que se comunique de inmediato al Poder Ejecutivo para su promulgación.

4. PROMULGACIÓN DEL PODER EJECUTIVO

La Ley sancionada fue remitida al Poder Ejecutivo, quien con fecha 18 de septiembre de 2019, promulgó el Código de Ética de la Función Pública, con el N° 19.823 y la firma de todos los miembros del Consejo de Ministros.

5. CONCLUSIONES

En primer lugar, cabe señalar que la Ley N° 19.823 es el resultado del acuerdo de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, que integran el Poder Legislativo a la fecha de su sanción. En efecto, si bien el proyecto surge a iniciativa de

la Bancada de Senadores del Frente Amplio, los demás partidos políticos se hicieron eco del planteo y de las normas allí expresadas, y acordaron que, junto a otros proyectos de ley presentados, correspondían regular normas atinentes a la transparencia del Estado.

En segundo lugar, la importancia de que este código surja con el respaldo político necesario para que pueda ser aplicado y cumplido en el Estado, en los Gobiernos Departamentales, en los Entes Autónomos y en los Servicios Descentralizados. Todos los funcionarios serán sujetos de aplicación, aún aquellos que integren las personas públicas no estatales, tal como lo expresa la ley.

En tercer lugar, la ampliación y amplificación del marco de aplicación de normas contenidas en diversas disposiciones de distinta naturaleza jurídica, como la Ley N° 19.121 sobre el Estatuto del Funcionario de la Administración Central o el Decreto N° 30/003 que, si bien se le ha reconocido a su contenido un alcance superior, no deja de estar contenido en un decreto reglamentario del Poder Ejecutivo. Las normas contenidas en los 46 artículos de la Ley N° 19.823 de 18 de septiembre de 2019, constituyen un gran aporte del Poder Legislativo a cumplir con el derecho internacional en materia de prevención y castigo de la corrupción.

En cuarto lugar, llama la atención la no participación de la Oficina Nacional del Servicio Civil en el tratamiento legislativo. En efecto, tratándose de una Ley propia de la materia de dicho órgano, referida a los funcionarios del Estado, los Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales, no participó en el proceso de elaboración y discusión.

