

Transparencia y Declaración Patrimonial

Dr. Ernesto Villanueva

Organismos Internacionales: Transparencia y Declaración Patrimonial de los Servidores Públicos

- Es un hecho mundialmente aceptado que los comportamientos que transgreden la ley y los principios éticos que guían al servicio público afectan la confianza en la Administración Pública, al deteriorar el prestigio personal-profesional de sus funcionarios.
- La corrupción pública dificulta el funcionamiento del sistema democrático, pues no sólo importa una desviación del poder respecto del interés común para el cual éste es otorgado, sino también implica la reducción de los niveles de legitimidad arriesgando con ello la gobernabilidad y viabilidad democrática de los países.
- La democracia representativa y el desarrollo exigen, por su naturaleza, la existencia de actores comprometidos en la lucha contra toda forma social de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas.

Organismos Internacionales

- La corrupción no es un fenómeno que rebasa los límites de los Estados adquiriendo dimensiones internacionales. Por ello:
- Los miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) suscribieron en 1996, la Convención Interamericana contra la Corrupción

Organismos Internacionales

- En la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, debe destacarse la Convención contra el Soborno Transnacional que entró en vigor 1999
- Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, suscrita en el 2003, ha considerado también los postulados preseñalados, cuando, en el numeral 4 de su Artículo 7º, referido al Sector Público, establece que cada Estado Parte, *de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, procurará adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses, o a mantener y fortalecer dichos sistemas.*

Organización de Estados Americanos a favor de la publicidad de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos

- La Organización de Estados Americanos como se mencionó previamente suscribieron en 1996, la Convención Interamericana contra la Corrupción, orientada a promover y fortalecer el desarrollo de mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, así como para promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de dichos mecanismos.
- México ratificó la Convención Interamericana contra la Corrupción el 27 de mayo de 1997, sin reserva.

Esta Convención consideró en su Artículo III sobre medidas preventivas que:

- A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:

(...)

4. *Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.*

La Oficina de Cooperación Jurídica de la Organización de los Estados Americanos

- Realizó la Ley Modelo de Establecimiento de Normas de Conducta para el Correcto, Honorable y Adecuado Desempeño de las Funciones Públicas establece en su artículo 24 sobre la declaración de bienes y derechos que:
 1. Quienes tengan la condición de alto cargo están obligados a formular en el registro de bienes y derechos patrimoniales establecido para el control y la transparencia del patrimonio de los altos cargos conforme a la Ley dictada en desarrollo de la Convención Interamericana para la Prevención de la Corrupción en Centroamérica y en la forma que al efecto se determine en la misma o, en defecto de ésta, para la aplicación de esta Ley, declaración comprensiva de la totalidad de sus bienes, derechos y obligaciones. Voluntariamente, su cónyuge puede formular esta declaración, que ha de ser aportada por el alto cargo.

La Oficina de Cooperación Jurídica de la Organización de los Estados Americanos

- En este mismo sentido la Oficina de Cooperación Jurídica de la Organización de los Estados Americanos realizó también la *Ley modelo sobre Declaración de Ingresos, Pasivos y Activos, por Parte de Quienes Desempeñan Funciones Públicas* establece que:

Artículo 12: Publicación. De conformidad con las leyes internas, cualquier ciudadano podrá acceder a la información contenida en las declaraciones presentadas por los funcionarios públicos o por los contratistas según el caso, con el objetivo de lograr la transparencia en las funciones públicas.

El caso mexicano

- Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de Diciembre de 1982
 - En las reformas del 1991, 1992, 1995, 1996, 2003 no se abordó el tema.
 - Para contar con un marco jurídico reglamentario más actual y eficaz, en marzo del 2002 se promulgó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

México y la declaración patrimonial

- En la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se reconoce que la corrupción administrativa comprende el conjunto de situaciones relacionadas con las violaciones normativas y los abusos que comete un servidor público en un cargo oficial, en beneficio propio o de terceros
- Se plantea que los servidores públicos deben rendir cuentas sobre el ejercicio de sus funciones y abstenerse de realizar cualquier acto u omisión que impida o limite la rendición de cuentas de la gestión pública federal, para lo cual brindarían el apoyo que les fuese requerido, proporcionando toda la información y documentación que les sea solicitada, conforme a su competencia y en los términos de las disposiciones legales aplicables.
- En la iniciativa presentada por el diputado Armando Salinas Torre se señaló el carácter de público de las declaraciones de la situación patrimonial de los servidores públicos; sin embargo, después de los dictámenes y del debate se agregó un párrafo que establece el carácter de potestativo.

La publicitación de la información relativa a la situación patrimonial, se hará siempre y cuando se cuente con la autorización previa y específica del servidor público de que se trate.

México como Estado Parte del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción

- México suscribió la Declaración sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, el 4 de junio de 2001, con ocasión de la Asamblea General de la OEA en San José, Costa Rica.
- El Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción señaló en el Informe sobre la Implementación en México por lo que respecta a la declaración de la situación patrimonial de los servidores públicos que:

El Comité estima conveniente que **México considere regular las condiciones, procedimientos y demás aspectos que sean procedentes en relación con la publicidad,** cuando corresponda, de las declaraciones patrimoniales, ingresos, activos y pasivos, con sujeción a la Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico.

Argumentos a favor de la publicitación de la declaración patrimonial

- Uno de los instrumentos de mayor uso y difusión dentro de la estrategia preventiva de lucha contra la corrupción es el sistema de declaraciones de patrimonio, orientado al control de las variaciones patrimoniales de los funcionarios públicos, así como, a la identificación de potenciales conflictos de intereses.
- La base ética y jurídica que sustenta la obligación de presentar la declaración patrimonial por los funcionarios públicos está directamente vinculada a la situación, derechos y responsabilidades especiales que envuelve el servicio público. Trabajar en la Administración constituye una misión que implica un rango social distinguido y que obliga al gestor público a abrir al escrutinio general situaciones de carácter privado, atendiendo al principio de transparencia. Ello faculta al Estado a indagar la situación patrimonial de sus funcionarios.

Argumentos a favor de la publicitación de la declaración patrimonial

- La verificación patrimonial es un procedimiento administrativo sui generis que, en términos generales, persigue la verificación de la información contenida o suministrada en la declaración patrimonial, así como la adecuación de ésta a las posibilidades económicas del funcionario público. El procedimiento de verificación en sí, se basa en constatar la razonabilidad de los datos señalados en la declaración patrimonial, cuyas omisiones, incongruencias o falseamientos conducirían a la declaratoria de falseamiento u ocultamiento de datos que debe contener ésta, producto del estudio de la información en ella contenida, además de su adecuación al modelo instructivo para su presentación.

Argumentos a favor de la publicitación de la declaración patrimonial

- Aún cuando la declaración patrimonial sujeta a verificación sea admitida tomando en consideración su razonabilidad, ello no se traduce en legalidad de lo declarado. Puede así ser honesta la declaración más no lícito el patrimonio en ella consignado, en el supuesto que se determine desproporción entre el incremento patrimonial y los ingresos. Igualmente, puede no admitirse la declaración por falsa y ser lícita la variación patrimonial del funcionario. Cuando se encuentra en el primero de estos supuestos, se requiere entonces iniciar un procedimiento distinto, que profundice el examen de los movimientos financieros y el desarrollo del patrimonio del individuo.

Argumentos en contra de la publicitación de la declaración patrimonial

- La Ley no los obliga a publicar su declaración patrimonial en el caso de países que la declaración es potestativa o bien no hace mención expresa de ser información pública.
- La Ley expresamente establece como información confidencial o reservada la declaración patrimonial de bienes.
- En la declaración patrimonial se encuentran datos considerados como sensibles y a su vez esa información puede ser utilizada para propósitos ilegales, fines lucrativos, de especulación o exclusivamente comerciales, determinar el nivel de crédito de una persona u obtener dinero u otros beneficios con fines políticos, en forma directa o indirecta razones suficientes para clasificar la información como reservada.

Estado de la cuestión

- El estudio abarca 31 países, 26 del Continente Americano y 5 del europeo: Albania, Austria Bélgica, España y Francia.
- En cada uno de ellos, se analizó si su Carta Magna o Ley Fundamental se establecía la obligación de presentar la declaración de la situación patrimonial de los servidores públicos, nombre de la norma jurídica que regula la presentación de la declaración patrimonial, los sujetos obligados, la publicidad de las declaraciones patrimoniales, el contenido de la declaración, el plazo para la presentación y consecuencias del incumplimiento.

País	Constitución		Nombre de la Ley
	Si	No	
Albania		■	<i>The Assembly Law Nr. 9040: On the declaration of audit od assets, financial obligations of elected persons and certain public officials</i>
Argentina		■	Ley de Ética de la Función Pública (Ley 25.188)
Austria		■	<i>Federal Constitutional Act on the Limitation of Emoluments of Holders of Public Officers</i>
Bahamas		■	<i>Public Disclosure Act- An Act to make provision for the public disclosure of the assets, income and liabilities of persons in public life and for matters incidental there to or connected therewith.</i>
Bélgica		■	Ley especial relativa a la obligación de presentar una lista de mandatos, funciones y profesiones y una declaración de patrimonio.

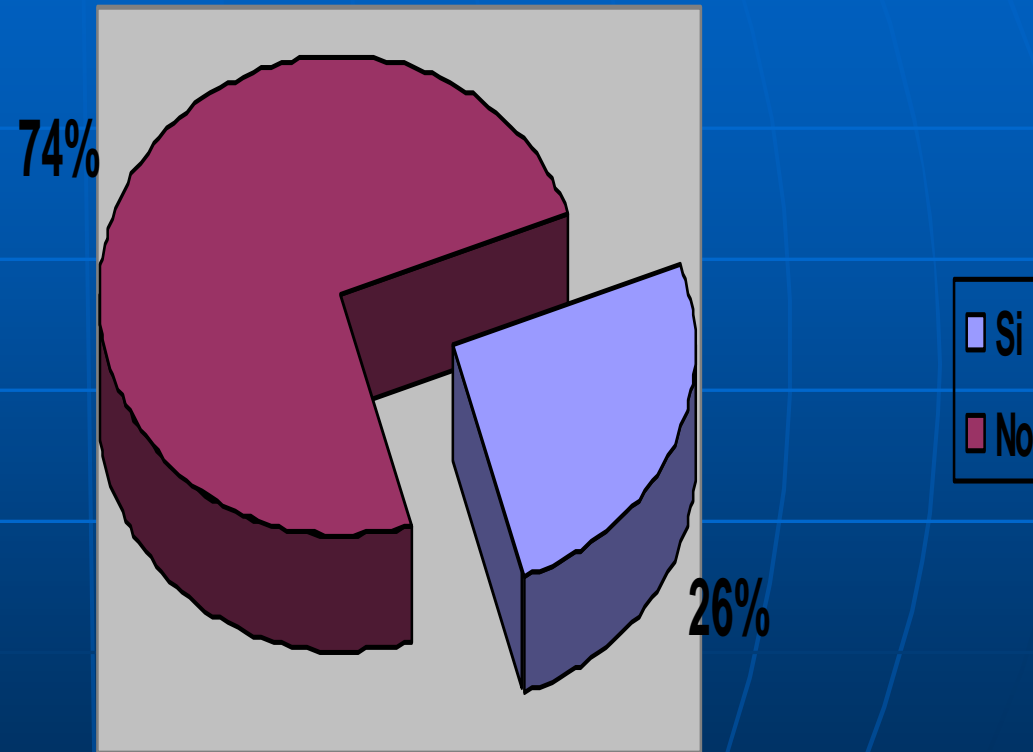
Belice		■	<i>Prevention of Corruption in Public Life Act</i>
Bolivia	■		Estatuto del Funcionario Público
Brasil		■	Ley No. 8730
Canadá		■	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Conflict of Interest and Post-employment Code for Public Office Holders</i> 2. <i>Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons.</i> 3. <i>Conflict of Interest Code for Senators.</i>
Chile		■	Ley Orgánica Constitucional de bases generales de la Administración del Estado
Colombia		■	Ley 190 de 1995, por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa
Costa Rica		■	Ley No.6872, Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos
Ecuador		■	<p>Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de 10 de abril de 1978.</p> <p>Reglamento para la presentación y control de la declaración patrimonial juramentada.</p>

El Salvador		■	Ley sobre el enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados públicos
España		■	Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.
Estados Unidos de América		■	<i>Ethics in Government Act</i>
Francia	■		Ley relativa a la transparencia financiera en la vida política, número 88-227, de 11 de marzo de 1988
Guatemala		■	Ley de probidad y responsabilidades de funcionarios y empleados públicos
Guyana		■	<i>Integrity Commission Act. (L.R.O. 3/1998)</i>
Haití	■		Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas (Decreto No. 10-2002-E) Reglamento General de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas.
Honduras		■	Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos
Jamaica		■	<i>The Corruption (Prevention) Act. Act 18 of 2000.</i> <i>Parliament (Integrity of Members) Act, 1973.</i>

México		■	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
Nicaragua	■		Ley de probidad de los servidores públicos del Estado (Ley No. 438)
Panamá	■		Ley 59, de 29 de diciembre de 1999 que reglamenta el artículo 299 de la Constitución Política y dicta otras disposiciones contra la Corrupción Administrativa.
Paraguay	■		Ley 1626/2000, de la Función Pública.
Perú	■		Ley 27482
República Dominicana		■	Ley no. 82 de 1979 que obliga a los funcionarios públicos a levantar un inventario detallado, jurado y legalizado ante Notario Público de los bienes que constituyen en ese momento su patrimonio.
Trinidad y Tobago	■		<i>Integrity Public Life Act, 2000.</i>
Uruguay		■	Ley 17.060, por la que se dictan normas referidas al uso indebido del Poder Público (Ley Anticorrupción).
Venezuela		■	Ley contra la corrupción

Obligatoriedad de la Declaración Patrimonial a Nivel Constitucional

- De los 31 países estudiados sólo 8 (que equivale al 26%: Bolivia, Francia, Haití, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Trinidad y Tobago) contemplan a nivel constitucional la obligatoriedad de presentar la declaración patrimonial mientras que los 23 restantes (74%) no existe precepto alguno en sus Cartas Magnas o Leyes Fundamentales.



Carácter de la declaración patrimonial

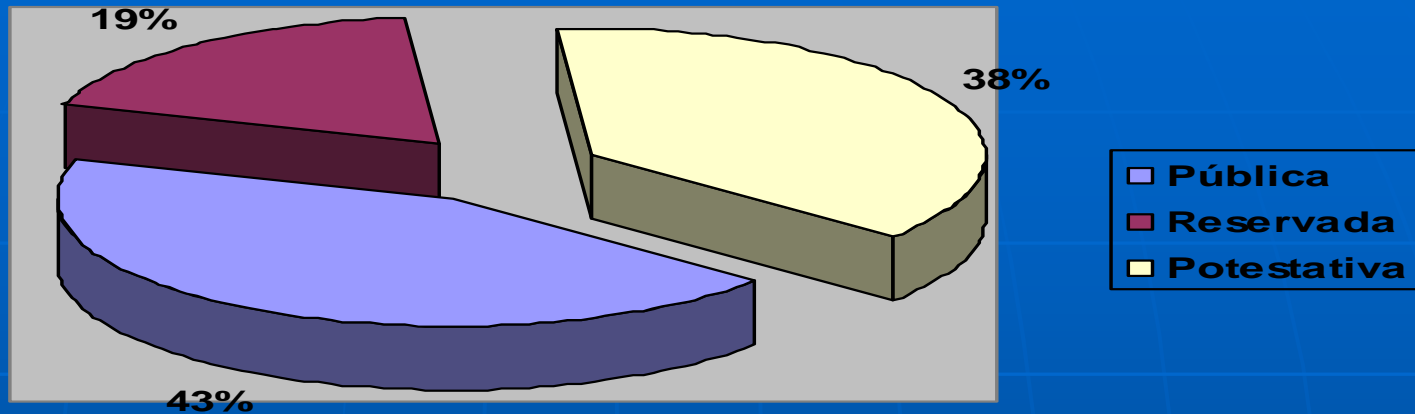
- Con base en las legislaciones de cada uno de los países se presenta a continuación el carácter de la declaración patrimonial. Existen legislaciones que expresamente señalan tanto la publicitación como la reserva o confidencialidad de la declaración patrimonial;
- No obstante, en algunos otros no hace mención ni de su publicitación como su reserva por lo que se ubicaron en el rubro de potestativo.

País	Carácter de la Declaración Patrimonial		
	Información Pública	Confidencial o Reservada	Potestativa
Albania	■		
Argentina	■		
Austria	■		
Bahamas	■		
Bélgica		■	
Belice	■		
Bolivia	■		
Brasil	■		

Canadá	■		
Chile	■		
Colombia			■
Costa Rica		■	
Ecuador			■
El Salvador		■	
España		■	
Estados Unidos de América	■		
Francia	■		
Guatemala		■	

Guyana			■
Haití			■
Honduras			■
Jamaica			■
México			■
Nicaragua	■		
Panamá			■
Paraguay			■
Perú	■		
República Dominicana	■		
Trinidad y Tobago		■	
Uruguay			■
Venezuela			■

Carácter de la Declaración Patrimonial



- De 31 países sólo 6 (el 19%: Bélgica, Costa Rica, El Salvador, España, Guatemala y Trinidad y Tobago) establecen como información reservada o confidencial la declaración patrimonial, mientras que 14 (el 43%: Albania, Argentina, Austria, Bahamas, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos de América, Francia, Nicaragua, Perú y República Dominicana) la consideran como información pública y 12 (el 38%: Colombia, Ecuador, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela) la consideran de manera potestativa, es decir, el servidor público podrá hacer pública o no su declaración patrimonial.

Presentación de la declaración patrimonial

- Con base en las legislaciones se presenta el plazo de la presentación de la declaración patrimonial. Cabe señalar que, cada una de las normas jurídicas materia de objeto de estudio establecen por lo menos el tiempo o plazo en el que el servidor público deberá presentar su declaración patrimonial. No obstante, existen ordenamientos en los cuales se establecen por ejemplo la hipótesis del reingreso, traslado, cualquier variación o incremento.

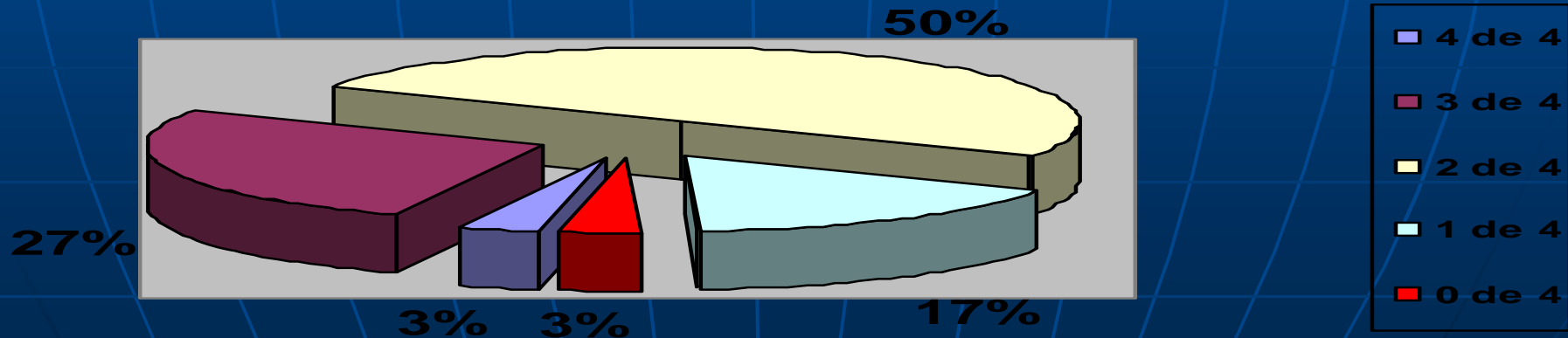
País	Plazo			
	Inicio	Anual	Final	Otro
Albania		■		
Argentina	■	■	■	
Austria		■		■
Bahamas	■	■		
Bélgica	■		■	
Belice	■	■	■	
Bolivia	■			
Brasil	■	■	■	
Canadá	■			■

Chile	■			
Colombia	■	■	■	
Costa Rica	■		■	
Ecuador	■			
El Salvador	■		■	
España	■		■	
Estados Unidos de América	■		■	
Francia	■		■	
Guatemala	■		■	
Guyana	■	■	■	
Haití	■	■	■	■
Honduras	■		■	
Jamaica	■		■	

México	■	■	■	
Nicaragua	■		■	
Panamá	■		■	
Paraguay	NA	NA	NA	NA
Perú	■	■	■	
República Dominicana	■		■	
Trinidad y Tobago	■	■		
Uruguay	■	■	■	
Venezuela	■		■	

- De 31 países, 1 (el 3%: Haití) establece que el servidor público al inicio, al cese, anual y considera el reingreso, traslado o cambio de entidad pública; 8 (el 27%: Argentina, Belice, Bolivia, Colombia, Guyana, México, Perú y Uruguay) señalan que se deberá presentar al inicio, cese y actualización anual; 16 (50%: Bahamas, Bélgica, Canadá, Costa Rica, El Salvador, España, Estados Unidos de América, Francia, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Venezuela) establecen que se deberá presentar en dos momentos; mientras que 5 países (el 17%: Albania, Austria, Bolivia, Chile y Ecuador) sólo una vez se deberá presentar la declaración patrimonial. Paraguay representa al 3% pues es el único que en su ley no señala expresamente el plazo para la presentación de la declaración.

Plazo para presentar la Declaración



Conclusiones

- Este mecanismo se ha caracterizado por tener dos enfoques principales conforme su objetivo: Quienes lo usan en función de un propósito de transparencia en las funciones de los empleados públicos, como es el caso de Estados Unidos y Argentina, y los países que utilizan la declaración fundamentalmente como un instrumento para detectar el enriquecimiento ilícito, como es el caso de los países centroamericanos y Colombia.
- Si bien estas disposiciones se han venido aplicando en diferentes países durante varios años, es posible que se haya constituido en una obligación que cumple fines formales de control, sin que sirva de manera eficaz para lograr la transparencia deseada y para detectar los casos de enriquecimiento ilícito originados en actos de corrupción; mucho menos cuando la ausencia de autoridad y tal vez de facultades sancionatorias, contribuyen diariamente a que este fenómeno no sea controlado.
- Transparencia. Este mecanismo permite que la comunidad logre asegurarse que las funciones públicas ejercidas por los respectivos funcionarios, se encuentren limitadas y legitimadas por las disposiciones normativas que al respecto cada país haya implementado.

Gracias

evillanueva99@yahoo.com