

ANTI-CORRUPTION HELPDESK

PROVIDING ON-DEMAND RESEARCH TO HELP FIGHT CORRUPTION

DECLARACIONES PATRIMONIALES Y DE INTERESES: MECANISMOS DE SUPERVISIÓN, POLÍTICA SOBRE DIVULGACIÓN Y SANCIONES

CONSULTA

¿Existe un principio, norma o práctica internacional o de la Unión Europea aceptada que indique que las declaraciones patrimoniales y de intereses efectuadas por funcionarios públicos deban ser divulgadas en todos los casos al público (en ciertas páginas web) y constatadas por una autoridad independiente relevante de manera sistemática o en respuesta a denuncias externas? ¿Cuáles son los principios o prácticas internacionales o de la UE aceptadas que posibilitan sancionar a funcionarios públicos cuando se demuestre la existencia de conflictos de intereses? ¿Qué tipo de sanciones se aplican en esos casos?

ÍNDICE

1. Estándares internacionales sobre declaraciones patrimoniales y de conflictos de intereses
2. Mecanismos de supervisión
3. Política sobre divulgación
4. Sanciones por incumplimiento y gestión de conflictos de intereses
5. Referencias

//

Autora

Maíra Martini, Transparency International,
tihelpdesk@transparency.org

Revisores

Marie Chêne, Transparency International; Dr. Finn Heinrich,
Transparency International

Fecha

Respondido el 12 de julio de 2013

NOTA

Parte de esta respuesta se basa en una respuesta anterior del servicio de asistencia U4 Helpdesk sobre declaraciones patrimoniales en ciertos países asiáticos, así como una respuesta previa del Servicio de Asistencia Anticorrupción (Anti-Corruption Helpdesk) sobre normas relativas a declaraciones patrimoniales para políticos.

RESUMEN

Las declaraciones patrimoniales y sobre intereses se consideran un instrumento clave tanto para prevenir conflictos de intereses como para exponer casos de enriquecimiento ilícito. Existe un amplio acuerdo con respecto a que tales declaraciones deben ser presentadas ante un organismo público independiente con suficientes recursos, el cual se ocupará de su revisión. Debido a cuestiones vinculadas con privacidad y seguridad, aún no existe consenso acerca de la posibilidad de divulgar públicamente tales declaraciones, si bien se ha llegado a una posición común que sostiene que los países deberían establecer la obligatoriedad de difundir las declaraciones patrimoniales y de intereses, exceptuando aquella información que se considere violatoria del derecho a la privacidad.

La efectividad de un sistema de declaraciones patrimoniales y de intereses dependerá de un sólido mecanismo de aplicación y de la imposición de sanciones proporcionadas y disuasivas para supuestos de incumplimiento. En el caso de conflictos de intereses, los países deberían adoptar normas que aseguren la gestión adecuada de tales conflictos, así como sanciones cuando estos se constaten, que pueden incluir la renuncia del funcionario o la cancelación retroactiva de las decisiones afectadas.

1 ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE DECLARACIONES PATRIMONIALES Y DE CONFLICTOS DE INTERESES

Sinopsis

Una situación de conflicto de intereses se manifiesta cuando “un funcionario público mantiene un interés privado o de otra índole que por su magnitud incide, o pareciera incidir, en el desempeño imparcial y objetivo de sus funciones oficiales” (Consejo de Europa 2000). Los conflictos de intereses no siempre se traducen en actos ilícitos o de corrupción, pero sí implican la posibilidad de que los funcionarios adopten decisiones que no redunden en beneficio del interés público.

Las normas sobre conflictos de intereses pueden adoptar distintas formas, como leyes, códigos de conducta o directrices sobre gestión. Un aspecto importante de estas reglamentaciones consiste en asegurar que los funcionarios relevantes den a conocer sus intereses, lo que incluye información no solo sobre intereses económicos, sino también sobre todo tipo de fuentes de ingresos y actividades, a fin de que se puedan anticipar o evitar decisiones posiblemente conflictivas (OCDE 2003).

Al mismo tiempo, las normas sobre declaraciones patrimoniales exigen que los funcionarios públicos informen su patrimonio, sus deudas y sus intereses económicos. Según los marcos jurídicos, que varían en cada país, las normas pueden estar orientadas principalmente a identificar situaciones de enriquecimiento ilícito o prevenir conflictos de intereses. También puede haber normas sobre declaración patrimonial más exhaustivas que combinen ambos objetivos, y la información declarada debería servir tanto para prevenir conflictos de intereses como para evitar el enriquecimiento ilícito. En ese caso, se debe asegurar particularmente que el organismo responsable de recibir y verificar las declaraciones patrimoniales tenga la capacidad de gestionar conflictos de intereses y brindar la orientación que se necesita (Stolen Assets Recovery Initiative 2012).

Estándares internacionales

En numerosos países se han adoptado normas sobre declaración patrimonial y conflictos de

intereses como una forma de incrementar la transparencia y la integridad, y reforzar la confianza de los ciudadanos en la administración pública.

Diversos tratados internacionales, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), han destacado la necesidad de que los países signatarios adopten normas que exijan a los funcionarios públicos declarar a las autoridades pertinentes sus actividades externas, inversiones, activos y obsequios o beneficios significativos que podrían originar un conflicto de intereses con respecto a su desempeño como funcionarios (artículo 8 de CNUCC).

El Código de Conducta Modelo para Funcionarios Públicos del Consejo de Europa establece que “un funcionario público que ocupa un cargo en el cual sus intereses personales o privados posiblemente se vean afectados por sus funciones oficiales debería, conforme lo exija la ley, declarar al momento de su designación, posteriormente en intervalos periódicos y en cualquier momento en que se produzcan cambios, la naturaleza y el alcance de tales intereses” (Consejo de Europa 2000).

Sin embargo, si bien existe un amplio consenso con respecto a la necesidad de tales normas, no se han acordado estándares internacionales precisos acerca de qué tipo de información se debería dar a conocer, qué tipo de organismo debería recibirla y verificarla, y si esta información (o parte de ella) debería ser de pública consulta.

Diversos estudios que han evaluado la existencia y eficacia de regímenes sobre declaración patrimonial y de conflictos de intereses en países de todo el mundo han señalado una serie de criterios fundamentales que podrían ser considerados por gobiernos que pretenden adoptar tales regímenes (OCDE 2003; OCDE 2011; Transparency and Accountability Initiative 2011; Messick 2009). Entre estos principios se incluyen normas relativas a (i) alcance de las normas sobre declaraciones patrimoniales y de conflictos de intereses; (ii) tipos de información declarada; (iii) frecuencia de la presentación de las declaraciones; (iv) supervisión y control de cumplimiento; (v) sanciones; y (vi) disponibilidad de información para el público.

Un buen sistema que apunte a prevenir conflictos de

intereses e identificar casos de enriquecimiento ilícito debería exigir que todos los poderes de gobierno y empleados públicos con cargos jerárquicos divulguen información periódicamente, al menos una vez al año, sobre propiedades, activos, ingresos originados por todo tipo de fuentes, obsequios, pasivos y posibles conflictos de intereses.

Más recientemente, en el marco de la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Organización de los Estados Americanos (OEA) adoptó una ley modelo sobre declaración de intereses, ingresos, activos y pasivos de personas que desempeñan cargos públicos, y cuyas disposiciones pueden considerarse un parámetro de referencia.

La presente respuesta brinda una aproximación a las buenas prácticas relativas a monitoreo y vigilancia de declaraciones patrimoniales y sobre conflictos de intereses, las sanciones para el incumplimiento de las normas, las medidas adoptadas cuando se identifican conflictos de intereses y políticas relativas a la divulgación de estas declaraciones al público.

Para obtener más información con respecto al alcance de las declaraciones patrimoniales, los tipos de información que se deben declarar, la frecuencia con que se deben efectuar las presentaciones y ejemplos de países, consulte respuestas anteriores del Servicio de Asistencia Anticorrupción (Anti-Corruption Helpdesk)¹.

2 MECANISMOS DE SUPERVISIÓN

Organismo responsable

Un régimen efectivo de declaración patrimonial y de intereses dependerá de que un organismo independiente reciba y examine tales declaraciones, y aplique las normas relevantes. El organismo debe contar con la capacidad institucional necesaria (presupuesto adecuado, personal idóneo, estructura

edilicia y acceso a tecnología) para desempeñar sus funciones (OEA 2013).

La producción literaria relevante no identifica un modelo que pueda considerarse de manera universal como una mejor práctica con respecto al acuerdo institucional que se adopte para recibir y verificar declaraciones. En todo el mundo, los países han adoptado sistemas distintos según su entorno político e institucional. Algunos países han optado por crear un organismo único y especializado para recibir y analizar todas las declaraciones patrimoniales, mientras que otros han celebrado acuerdos internos por medios de los cuales los funcionarios presentan sus declaraciones a su respectivo superior o unidad (OCDE 2011).

En general se puede encomendar a una gran variedad de organismos gubernamentales la responsabilidad de recibir y/o hacer cumplir la normativa sobre declaración patrimonial, incluidas autoridades tributarias, y organismos anticorrupción, electorales o parlamentarios, entre otros (OCDE 2011; Stolen Assets Recovery Initiative 2009).

Con independencia de la estructura institucional, es fundamental que la legislación determine qué organismo es responsable y el tipo de tareas que debería llevar a cabo, o de lo contrario existirá el riesgo de que el sistema no se implemente de manera efectiva (Stolen Assets Recovery Initiative 2012).

Como se mencionó anteriormente con respecto a la declaración de intereses de funcionarios públicos, debido a su naturaleza preventiva, se debería considerar la posibilidad de crear una unidad o departamento distinto que se ocupe de asesorar a funcionarios y además monitorear y asegurar el cumplimiento de las normas sobre conflictos de intereses (Stolen Assets Recovery Initiative 2012).

Mecanismos de verificación

A fin de identificar posibles conflictos de intereses y detectar supuestos de enriquecimiento ilícito, el organismo responsable no solo debería controlar que los funcionarios presenten sus declaraciones, sino además que el contenido declarado sea veraz y coherente con otros registros.

¹ Martini, M., 2011. Asset declaration rules for politicians. Anti-Corruption Helpdesk, Transparency International. Disponible en: http://www.transparency.org/whatwedo/answer/asset_declaration_rules_for_politicians; Martini, M., 2013. Asset declaration rules in selected Asian countries. U4 Expert Answer. Disponible a solicitud.

En este marco, los regímenes sobre declaraciones patrimoniales y de intereses deberían incluir normas que indiquen cuándo y cómo los organismos pueden y deberían examinar y cotejar el contenido de la información presentada, así como la metodología empleada para tales comprobaciones. Por ejemplo, los mecanismos de verificación pueden implicar la comparación con registros públicos o privados (como registros de inmuebles, vehículos y otros bienes), con información informada previamente por el mismo funcionario o con su estilo de vida (Stolen Assets Recovery Initiative 2012).

En cuanto a los conflictos de intereses, el proceso de verificación debería confirmar si los intereses declarados por el funcionario público son compatibles con el ejercicio de sus funciones, considerando, por ejemplo, las normas sobre conflictos de intereses, incompatibilidades y exclusiones.

A fin de desarrollar eficazmente estas tareas, los organismos gubernamentales responsables de asegurar que se cumplan las normas sobre declaraciones patrimoniales deberían contar con atribuciones de investigación y potestad para solicitar información a otras dependencias gubernamentales (OCDE 2011). Dentro de este marco, la ley modelo de la OEA incluye un artículo que dispone: “la autoridad competente tendrá autoridad para solicitar informes, documentos, antecedentes y todo otro elemento que estime conveniente, a cualquier organismo público [nacional, provincial o municipal] y a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, todos los cuales estarán obligados a proporcionarlos dentro del término que la autoridad competente les fije, bajo apercibimiento de ley”.

Asimismo, deberían existir mecanismos para determinar cuándo verificar el contenido o dar prioridad a la verificación. Entre estos se debería incluir, por ejemplo, generar un medio para recibir denuncias del público en general (OEA 2013; OCDE 2005) y/o dar prioridad a la verificación de funcionarios públicos de determinados organismos cuando el riesgo de corrupción se considere mayor, entre otros (Burdescu et al. 2010).

Las declaraciones patrimoniales y de intereses podrían tener carácter confidencial, en cuyo caso aquellas efectuadas por funcionarios públicos solamente podrán ser vistas por el organismo o unidad responsable, o podrían estar a disposición del público. Las leyes de divulgación pública exigen que el organismo que se ocupa de la supervisión publique las declaraciones a través de los medios o de Internet, o que permita que el público pueda consultarlas de otro modo (Messick 2009; OCDE 2005). Si optan por políticas de divulgación pública, los gobiernos igualmente pueden decidir si poner o no la totalidad del contenido de la declaración a disposición del público o divulgar solamente una parte de ella (Stolen Assets Recovery Initiative 2012).

Con independencia del sistema que se adopte, es fundamental que los criterios para la divulgación de información al público, el lugar donde esta puede ser consultada, el plazo para su difusión, y los costos que implica su acceso se estipulen claramente en la ley (Burdescu et al. 2009).

La experiencia ha demostrado que la efectividad de los regímenes de declaración patrimonial depende en gran medida de la capacidad del público de acceder fácilmente a la información divulgada (OCDE 2011; Stolen Assets Recovery 2012; Transparency and Accountability Initiative 2011), en particular en aquellos países donde los organismos de vigilancia responsables tienen facultades limitadas en lo que atañe a la verificación de su contenido (Burdescu et al. 2010). Solamente cuando las declaraciones de los funcionarios públicos se pongan a disposición de la población en forma oportuna y sencilla, será posible para los medios, la sociedad civil y los ciudadanos interesados controlar tales declaraciones e identificar posibles irregularidades.

Sin embargo, en numerosos países las leyes sobre seguridad y privacidad pueden suponer obstáculos para el acceso a las declaraciones (Stolen Assets Recovery Initiative 2012). A fin de encontrar un equilibrio entre los derechos de privacidad y el derecho a la información pública, diversos especialistas han propuesto formular una distinción entre diferentes categorías de información contenidas en la declaración, y facilitar así el acceso solamente a una subcategoría de datos que no

3 POLÍTICA SOBRE DIVULGACIÓN PÚBLICA

comprometan los derechos a la privacidad o la seguridad personal (Burdescu et al. 2010).

Por ejemplo, la ley modelo de la OEA indica que las autoridades competentes deberían crear un registro público de declaraciones de intereses, ingresos, activos y pasivo que posibilite el acceso irrestricto de cualquier persona a información predeterminada, incluidos los formularios de ingresos, activos y pasivo presentados en cada oportunidad, en el término de los 15 días posteriores a la presentación, salvo los anexos confidenciales que contengan datos, por ejemplo, sobre los números de cuentas bancarias y la ubicación de los bienes declarados. La información debería poder ser consultada en línea o en copia impresa.

Para asegurar transparencia en la aplicación de la norma, la ley modelo estipula además que el nombre del funcionario público y la información relativa a si ha cumplido o no oportunamente las presentaciones deberían estar disponibles en línea. Asimismo, se debería publicar una lista de quienes hayan recibido sanciones disciplinarias, administrativas o penales, y contra quienes se hayan adoptado medidas para evitar o lograr que cesen conflictos de intereses (OEA 2013).

4 SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO Y GESTIÓN DE CONFLICTOS DE INTERÉS

Sanciones por incumplimiento de normas sobre declaraciones patrimoniales y de intereses

Si bien el tipo de sanciones que se adopten dependerá de cuál sea la tradición jurídica del país, podrán incluir citaciones, multas, la suspensión provisional del salario, el apartamiento de la función pública por un período determinado, el despido, la prisión y sanciones vinculadas con la reputación, como la publicación de los nombres de quienes incumplan las presentaciones en la página web del organismo (OEA 2013; Stolen Assets Recovery Initiative 2012). Los países deberían entonces intentar determinar sanciones penales y/o administrativas para casos de presentación tardía, incumplimiento de la presentación o consignación de datos falsos (Stolen Asset Recovery Initiative 2012).

Las sanciones por irregularidades o actos corruptos que se detecten por medio de las declaraciones, incluidos los conflictos de intereses, en general no están previstas en los regímenes sobre declaración patrimonial, sino en leyes especiales.

Gestionar conflictos de intereses

Además de las sanciones anteriormente mencionadas para la falta de divulgación de intereses o la presentación de información falsa, debido a su naturaleza preventiva, los países deberían asegurar además que los conflictos de intereses se identifiquen y resuelvan correctamente, o se gestionen de manera adecuada (OCDE 2003). Si el conflicto ya se ha establecido, deberían imponerse medidas para garantizar que se aborde de forma efectiva. No existen estándares internacionales que especifiquen el tipo de sanciones o medidas que deberían aplicarse, y los países han optado por diferentes mecanismos de gestión y aplicación.

Según la ley modelo de la OEA sobre declaraciones patrimoniales y de intereses, “[c]uando de la revisión de las declaraciones de intereses, ingresos, activos y pasivos surgieran indicios que configuren potenciales o actuales conflictos de interés, o violaciones actuales o potenciales a las normas sobre inhabilidades, incompatibilidades u otros deberes legal o reglamentariamente establecidos para el cumplimiento de la función pública, la autoridad competente notificará al sujeto obligado y al organismo en el cual desempeña funciones su opinión y los pasos a seguir, de conformidad con la legislación respectiva, para evitar un eventual conflicto o hacer cesar un conflicto actual”.

La OCDE (2003) señala algunas medidas que se podrían adoptar para gestionar de manera efectiva los conflictos de intereses, las cuales incluyen:

- desinversión o liquidación del interés por el funcionario público,
- exclusión del funcionario público respecto de un proceso de toma de decisión que se encuentre afectado,
- restricción del acceso por el funcionario público a información concreta,
- transferencia del funcionario público a

- funciones que no impliquen conflicto,
- reorganización de las funciones y responsabilidades del funcionario público,
- cesión del interés objeto de conflicto a través de un acuerdo genuino de “fideicomiso ciego”,
- renuncia del funcionario público a la función privada que origina el conflicto.

Sin embargo, cuando un conflicto de intereses grave no se pueda resolver de otra manera, se debería exigir al funcionario público que renuncie a su cargo.

En casos de apartamiento de las normas sobre conflictos de intereses, las sanciones podrán incluir la cancelación retroactiva de decisiones afectadas y contratos viciados, y la exclusión de los beneficiarios (sociedades, personas físicas o asociaciones) de la contratación o el empleo en la administración pública por un cierto período de tiempo (OCDE 2003).

Asimismo, cuando no se gestionan eficazmente los conflictos de intereses ni se abordan de manera oportuna aquellos que han sido comprobados, esto podrá redundar, por ejemplo, en sanciones administrativas por abuso de funciones o acciones penales por corrupción. Las sanciones pueden incluir penas de prisión y multas (OCDE 2007).

5 REFERENCIAS

Burdescu, R., et al., 2009. *Income and asset declarations: tools and trade-offs*. Stolen Assets Recovery Initiative. http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/StAR/StAR_Publication_-_Income_and_Asset_Declarations.pdf

Burdescu, R., et al., 2010. *Salient issues in income and asset disclosure systems: lessons learned from the field in preventing conflict of interest and combating illicit enrichment*. The World Bank PRAM Notes.

Consejo de Europa, 2000. *Recommendation no. R(2000) 10 of the committee of ministers to member states in codes of conduct*. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)

Messick, R., 2009. *Income and Asset Declaration: Issues to consider in developing a disclosure regime*. U4 Anti-Corruption Resource Centre Publication. <http://www.cmi.no/publications/file/3396-income-and-assets-declarations.pdf>

OCDE, 2003. *Managing conflict of interest in the public service: OECD guidelines and country experiences*. OECD Publishing.

OCDE, 2005. *Managing conflicts of interest in the public sector: a toolkit*. OECD Publishing.

OCDE, 2007. *Conflict-of-interest policies and practices in nine EU member states: a comparative review*, OECD Papers, Vol. 7/2. http://dx.doi.org/10.1787/oecd_papers-v7-art4-en

OCDE, 2011. *Asset declarations for public officials: a tool to prevent corruption*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>

Organización de los Estados Americanos (OEA), 2013. *Ley modelo sobre declaración de intereses, ingresos, activos y pasivos de quienes desempeñan funciones públicas*.

Stolen Asset Recovery Initiative, StAR, 2012. *Public office, private interests: accountability through income and asset disclosure*. <http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/Public%20Office%20Private%20Interests.pdf>

Transparency & Accountability Initiative, 2011. *Asset disclosure: a guide to best practice in transparency, accountability and civic engagement across the public sector*. <http://www.transparency-initiative.org/wp-content/uploads/2011/09/2-Asset-disclosure1.pdf>

Transparency International, 2013. *Holding politicians to account: asset declarations*. http://www.transparency.org/news/feature/holding_politicians_to_account_asset_declarations

“Las Respuestas del Servicio de Asistencia Anticorrupción (Anti-Corruption Helpdesk) ofrecen a profesionales de todo el mundo información rápida y a pedido sobre corrupción. A partir de datos de pública consulta, los informes presentan una aproximación a un tema determinado y no reflejan necesariamente la postura oficial de Transparency International”.