



**Secretaría General**

**Organización de los Estados Americanos**



**Oficina Anticorrupción**

**Ministerio de Justicia y Derechos Humanos  
República Argentina**

**ANTEPROYECTO DE PLAN DE ACCIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR EL COMITÉ DE EXPERTOS DEL MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN A LA REPÚBLICA ARGENTINA**

**República Argentina – Diciembre de 2005**

*Memorándum de Entendimiento para la ejecución de un proyecto de cooperación técnica en la República Argentina para facilitar la implementación de las recomendaciones que le ha formulado el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), suscripto por la Secretaría General de la OEA y la Oficina Anticorrupción de la República Argentina.*

**Este Proyecto de Cooperación Técnica cuenta con el apoyo de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA)**

**ANTEPROYECTO DE PLAN DE ACCIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR EL COMITÉ DE EXPERTOS DEL MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN A LA REPÚBLICA ARGENTINA<sup>1</sup>.**

**INDICE**

<b>TEMA</b>	<b>Página</b>
<b>Introducción.</b>	<b>2</b>
<b>I. Provincias y Municipios.</b>	<b>5</b>
<b>II. Conflicto de intereses.</b>	<b>12</b>
<b>III. Preservación y uso adecuado de los recursos asignados a los Funcionarios Públicos. Organos de Control Superior.</b>	<b>23</b>
<b>IV. Mecanismos de Denuncias.</b>	<b>41</b>
<b>V. Sistemas para la Declaración de ingresos, activos y pasivos.</b>	<b>49</b>
<b>VI. Mecanismos para estimular la participación de la Sociedad Civil.</b>	<b>55</b>
<b>VII. Acceso a la Información Pública.</b>	<b>67</b>
<b>VIII. Asistencia y Cooperación.</b>	<b>81</b>
<b>IX. Recomendaciones generales.</b>	<b>84</b>

---

<sup>1</sup> Este Anteproyecto de Plan de Acción fue elaborado por el Consultor Nacional del Proyecto, **Dr. Mario Rejtman Farah**, conforme los términos del *Memorándum de Entendimiento para la ejecución de un proyecto de cooperación técnica en la República Argentina para facilitar la implementación de las recomendaciones que le ha formulado el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC)*, suscripto por la Secretaría General de la OEA y la Oficina Anticorrupción de la República Argentina.

## **INTRODUCCIÓN**

Establecer cuáles son las cuestiones pendientes para formular un plan de acción o proponer los puntos prioritarios de una agenda es siempre una tarea ardua, pues la opción de algunas prioridades en detrimento de otras dependerá de la parcial visión de quien analice estas cuestiones.

De modo tal que se somete este anteproyecto a consideración de los participantes, expertos y referentes en el tema que intervendrán en el Taller Nacional. Se espera luego incorporar las observaciones, sugerencias, correcciones, modificaciones, etc. que surjan del intercambio de ideas propuesto en dicho Taller.

### **ACLARACIÓN PRELIMINAR.**

Conforme lo requerido, se identifican a lo largo del informe acciones que entendemos deben ser consideradas como de alta prioridad (“AP”), y por lo tanto evaluarse su implementación en el corto plazo.

### **METODOLOGÍA DEL ANTEPROYECTO.**

Como texto base, se ha utilizado el mencionado Informe sobre la República Argentina elaborado por el Comité Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA. De allí que en todos los capítulos el apartado I reproduzca textualmente lo consignado en el aludido Informe.

Cabe recordar que el referido Informe del Comité de Expertos analiza la implementación – y realiza recomendaciones – sólo respecto del siguiente articulado de la CICC (elegido para ser analizado en la Primera Ronda del Mecanismo de Seguimiento):

- III, 1, y 2 (normas de conducta y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento)
- III, 4 (sistemas para la declaración de ingresos, activos y pasivos)
- III, 9 (órganos de control superior, únicamente en aquello que tiene que ver con el ejercicio de funciones por parte de tales órganos en relación con el cumplimiento de las disposiciones previstas en los numerales 1, 2, 4 y 11 del artículo III de la Convención)
- III, 11 (mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción)
- XIV (asistencia y cooperación)
- XVIII (autoridades centrales)

## Introducción

---

El presente informe utiliza entonces la estructura básica y numeración de los capítulos del informe del Comité de Expertos, transcribiéndose en primer lugar sus conclusiones y recomendaciones (siempre como punto I) e incorporándose luego (como punto II) una brevísima descripción respecto al estado de situación respecto a cada ítem y las cuestiones aún pendientes.

Se lo ha subdividido en 10 capítulos, para permitir su mejor análisis, incluyendo en ellos a esta "Introducción". A cada uno se le ha dado un nombre sintético a fin de facilitar su identificación. En algunos casos, por razones metodológicas se ha unificado el tratamiento de más de una disposición y recomendación o medida. Del mismo modo en un caso (el de la recomendación vinculada a libre acceso a la información) se ha tratado el punto separado del resto de las recomendaciones vinculadas a la disposición en que se aborda la cuestión. Los capítulos que integran la presente **propuesta de "Plan de Acción"** son:

### **Introducción.**

- I. Provincias y Municipios** (Punto A<sup>2</sup>).
- II. Conflicto de intereses** (Punto 1.1. – Recomendación 1.1.1.).
- III. Preservación y uso adecuado de los recursos asignados a los Funcionarios Públicos Organos de Control Superior** (Puntos 1.2. y 3 – Recomendaciones 1.2.1. y 3.1.).
- IV. Mecanismos de Denuncias** (Punto 1.3. – Recomendación 1.3.1.).
- V. Sistemas para la Declaración de ingresos, activos y pasivos** (Punto 2 – Recomendación 2.1.).
- VI. Mecanismos para estimular la participación de la Sociedad Civil** (Puntos 4, 4.2, 4.3 y 4.4. – Recomendaciones 4.2.1., 4.3.1. y 4.4.1.).
- VII. Acceso a la Información Pública** (Punto 4.1. – Recomendación 4.1.1.).
- VIII. Asistencia y Cooperación** (Punto 5 – Recomendación 5.1.).
- IX. Recomendaciones generales** (Punto 7 – Recomendación 7.1.).

---

<sup>2</sup> Los puntos citados entre paréntesis remiten al Informe del Comité Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción – Informe sobre la implementación en Argentina de las disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en el marco de la Primera Ronda. 13 de Febrero de 2003.

**REFERENCIAS**

- "AGN" es la Auditoría General de la Nación.
- "CICC" es la Convención Interamericana contra la Corrupción.
- "CN" es la Constitución Nacional.
- "CS o CSJN" es Corte Suprema de Justicia de la Nación.
- "FIA" es Fiscalía de Investigaciones Administrativas.
- "ICE-OEA", es el Informe del Comité Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción – Informe sobre la implementación en Argentina de las disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en el marco de la Primera Ronda – Aprobado por el Comité de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3, g) y 26 del Reglamento, en la sesión plenaria celebrada el 13 de Febrero de 2003, en el marco de su tercera reunión, realizada entre los días 10 y 13 de Febrero de 2003, en la sede de la OEA, en Washington D.C., Estados Unidos de América. – Capítulo 2, Sección A y Capítulo 3, Sección A.
- "**Ley de Ética Pública**" (Ley 25.188. Sancionada: 29/09/99. Publicada: 01/11/99)
- "LOMP" es la Ley Orgánica del Ministerio Público
- "OA" es la Oficina Anticorrupción de la República Argentina, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, autoridad de aplicación de la Ley 25.188 en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional.
- "PEN o PE" es Poder Ejecutivo de la Nación.
- "PJ" es Poder Judicial de la Nación.
- "PL" es Poder Legislativo de la Nación.
- "SIGEN" es la Sindicatura General de la Nación.

**PROMOCIÓN DE ACTIVIDADES ANTI-CORRUPCIÓN Y MEDIDAS PREVENTIVAS EN LOS ÁMBITOS PROVINCIAL Y MUNICIPAL**

**A. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE EXPERTOS Y MEDIDAS SUGERIDAS:**

**ACTIVIDADES ANTI-CORRUPCIÓN Y MEDIDAS PREVENTIVAS EN LOS ÁMBITOS PROVINCIAL Y MUNICIPAL (Punto A del Informe del Comité de Expertos).**

*"Como se expresó en la Sección A) del Capítulo II de este informe, con base en la información que ha tenido a su disposición, el Comité ha analizado la implementación, de las disposiciones seleccionadas de la Convención, en relación con el Gobierno Federal de la República Argentina. Dado que no ha contado con información sobre los desarrollos dados en las provincias y municipios, en esta oportunidad el análisis no se ha referido a ellos.*

*No obstante lo anterior, tal como se dijo en la sección A) antes referida, el hecho de que, entre otros, más del 80% de los servidores públicos estén en los niveles subnacionales y que las mayores responsabilidades en materia de gasto de los recursos públicos se encuentren en dichos niveles, pone de relieve la importancia de contar con información de actividades anti-corrupción en tales ámbitos.*

*En vista de los comentarios formulados en dicha sección, el Comité sugiere que la República Argentina considere la siguiente recomendación:*

*1. Promover con las autoridades de las provincias, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los municipios, los mecanismos pertinentes de cooperación para obtener información sobre los temas correspondientes a la Convención en esos órdenes de gobierno y prestar asistencia técnica para la efectiva implementación de la Convención."*

**B. ESTADO DE SITUACIÓN:**

En el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción ha diseñado, en concordancia con esta recomendación, un programa de asistencia y cooperación, denominado "Plan Provincias"<sup>3</sup>. El referido Plan contempla llevar adelante programas dirigidos a incrementar las capacidades institucionales locales para prevenir y combatir la corrupción. En el referido plan se han fijado como ejes centrales ejecutar acciones tanto en el ámbito gubernamental como con la sociedad civil y en el ámbito académico con el objeto de:

- a) Informar a la ciudadanía en las Provincias y generar conciencia de la importancia de implementar la CICC.

<sup>3</sup> El que puede ser consultado en la página [www.anticorrupcion.gov.ar](http://www.anticorrupcion.gov.ar)

## I – Provincias y Municipios

---

- b) Colaborar con los gobiernos provinciales en la implementación de las obligaciones emergentes de la CICC.
- c) Capacitar tanto a los agentes públicos de las provincias involucrados en este objetivo como a la ciudadanía y a sus organizaciones para que mejoren su capacidad de implementar y monitorear, respectivamente, este proceso. En la capacitación de la ciudadanía no sólo juegan un rol importante las organizaciones de la sociedad civil, sino también las universidades locales.

Todo ello en base a los siguientes tres lineamientos:

1. Difusión:
  - 1.1. Desarrollo de actividades de difusión y capacitación sobre la CICC y la problemática de la corrupción, orientadas a la sociedad civil a través de sus organizaciones y de los medios masivos de comunicación (talleres, conferencias, seminarios) y a funcionarios públicos (talleres, conferencias, seminarios).
  - 1.2. Inclusión en la currícula de estudios de grado de carreras universitarias de Derecho, Economía y Ciencias Sociales de un curso sobre temas de la CICC.
  - 1.3. Inclusión en la currícula de estudios de posgrado de un curso sobre temas de la CICC.
2. Asistencia Técnica para la Implementación de Políticas de Transparencia <sup>4</sup>:
  - 2.1. Diagnóstico de la situación normativa, organismos de control estatales, organizaciones de la sociedad civil.
  - 2.2. Diseño de mecanismos de implementación de la CICC.
  - 2.3. Capacitación de funcionarios, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación.
3. Cooperación: Estableciendo contactos con organismos no gubernamentales nacionales e internacionales (por ej. *International Debate Education Association*), a fin de avanzar en el diseño de programas de cooperación. En el caso mencionado IDEA aportaría metodologías de debate para la implementación de la primera etapa y en la última fase de la segunda etapa de estos programas provinciales para:
  - 3.1. Difundir la CICC y la problemática de la corrupción en el ámbito universitario, en la sociedad civil y entre los funcionarios públicos.
  - 3.2. Colaborar en la capacitación de funcionarios públicos, líderes de la sociedad civil, docentes y estudiantes universitarios y periodistas, a fin de que sepan cómo implementar, monitorear y demandar medidas de política anticorrupción.

---

<sup>4</sup>Algunas de las actividades de este proyecto tienen la colaboración de universidades y organizaciones de la sociedad civil locales.

---

A la fecha de presentación del presente se ha avanzado considerablemente en el referido Plan . Se han suscripto así acuerdos de cooperación con distintos centros universitarios conforme el siguiente detalle:

En Mendoza con la Universidad Nacional de Cuyo, la Universidad del Aconcagua y la Universidad Champagnat, en Chubut con la Universidad Nacional San Juan Bosco, en Salta con la Universidad Católica de Salta y en Entre Ríos se encuentra en trámite un acuerdo con la Universidad de Entre Ríos. Estos convenios establecen un marco para el inicio de tareas de difusión y capacitación respecto de los contenidos de la CICC. Es imprescindible profundizar y extender esta práctica y propender – tal como se señalará más adelante - a la inclusión en las currículas de los centros universitarios de contenidos permanentes relacionados con la ética pública y la prevención y combate a la corrupción.

### **C. ACCIONES A DESARROLLAR:**

#### **1. DIAGNÓSTICO PREVIO.**

Dado el asimétrico estado de avance en la efectiva implementación de las previsiones contenidas en la CICC así como la sustancial diferencia respecto al desarrollo de medidas para prevenir o combatir la corrupción y el dispar grado de afianzamiento político-institucional e incluso normativo de cada una de ellas, cualquier plan de acción requiere a nuestro juicio efectuar un relevamiento y diagnóstico previo del estado de situación en cada una de las 24 jurisdicciones<sup>5</sup>.

Cuestiones tales como la verificación respecto a los órganos con competencia en el tema en cada provincia, el dispar marco normativo existente en cada jurisdicción, las particularidades propias del diseño institucional de los gobiernos locales, el diferente estado de avance del tema, etc. obligan a considerar y analizar cada una de estas cuestiones a partir de dicho diagnóstico previo conforme el cual podrán llevarse adelante planes de acción locales.

En la actualidad la Oficina Anticorrupción ha establecido una metodología y se encuentra desarrollando los trabajos de campo para estos diagnósticos en las provincias de Chubut, Entre Ríos, Mendoza y Corrientes. Resultaría necesario seguir profundizando dicha tarea e integrar a aquellas provincias respecto a las cuales tal diagnóstico aún no ha comenzado.

Para el cumplimiento de tal propósito y el relevamiento de tal información se propone ampliar la conformación de los grupos de trabajo existentes incorporando, en la medida de lo posible, a Colegios o Asociaciones Profesionales locales.

#### **2. INCLUSION DE ACTORES.**

Dada la diversidad y heterogeneidad antes apuntadas y las diferentes dinámicas locales, se entiende que todo plan de acción debería contemplar la participación del mayor número posible de actores sociales, con el propósito de que sean ellos los promotores de las actividades que se ejecuten en el futuro.

---

<sup>5</sup> El número de municipios en todo el país supera los 2200. El mayor número se encuentra en las Provincias de Buenos Aires y Córdoba.

## *I – Provincias y Municipios*

---

Debería procurarse pues, que éstas incluyeran a la mayor cantidad posible de estamentos que integran las administraciones públicas locales, en lo pertinente, los poderes legislativos y judiciales, los órganos de control, los sectores productivos y empresarios y la sociedad civil.

Ello a fin de resguardar y atender las modalidades y perfiles propios de cada una de las Provincias y los ejes, cuestiones o características que las distinguen. Resultaría en consecuencia necesario incluir a un representativo espectro de instituciones y personas, y en este sentido se propicia:

1. Impulsar a través de comisiones o foros interprovinciales una trama de interacción vinculada a programas de difusión, capacitación, implementación y monitoreo o seguimiento donde los distintos estamentos interjurisdiccionales en el ámbito público articulen acciones conjuntas para el desarrollo de mecanismos para prevenir la corrupción<sup>6</sup>.
2. Avanzar para incluir en el desarrollo del Plan Provincias a un mayor número de Universidades públicas o privadas con sede en las provincias especialmente las que cuentan entre sus actividades de posgrado con cursos, actividades de especialización o maestrías en derecho, ciencias sociales, políticas públicas o temas afines. Considerar que tales centros de formación pueden coordinar, impulsar o desarrollar actividades vinculadas a las previsiones de la CICC y a las recomendaciones formuladas con lo que se podrá contar con un grupo de alta *expertise* técnico-profesional para llevar adelante un programa de acción en la materia.
3. Incluir al Consejo Federal de Inversiones<sup>7</sup> para acordar estrategias conjuntas, en un ámbito de interacción con el gobierno federal, a fin de abordar un plan de cooperación que permita diseñar acciones regionales dirigidos a hacer efectivas las recomendaciones efectuadas por el Comité de Expertos en relación a la CICC.
4. Incluir a los Tribunales de Cuentas Provinciales (a través del Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina, la Red Federal de Control Público cuando ésta se afiance o alguna instancia que facilite el involucramiento y participación de tales órganos fiscalizadores) y, además intercambiar entre ellos información sobre sus principales hallazgos en materia de control y entablar programas conjuntos de cooperación multilateral.
5. Diseñar acciones conjuntas en el ámbito del Consejo Federal de la Función Pública<sup>8</sup> o el Consejo Federal de Cultura y Educación<sup>9</sup> u otros similares, así como a través de organismos regionales que reúnen a mandatarios provinciales o intendentes.

---

<sup>6</sup> Existen experiencias de larga data en materia de comisiones o tratados interprovinciales en diversas materias. Así, por ejemplo el COREBE (referido a la utilización de recursos hídricos compartidos), COFINO y COFIRENE (entidades y corporaciones financieras y para el desarrollo), y los Tratados del Norte Grande Argentino y del NOA (1986), Nuevo Cuyo (1988), Patagonia (1996), Centro (1998) y otras corrientes de integración interprovincial.

<sup>7</sup> El Consejo Federal de Inversiones es un organismo permanente de investigación, coordinación y asesoramiento, encargado de recomendar las medidas necesarias para una adecuada política de inversiones y una mejor utilización de los distintos medios económicos conducentes al logro de un desarrollo basado en la descentralización. Está integrado por el Gobierno Nacional y los Estados federales de la República Argentina.

<sup>8</sup> El Consejo Federal de la Función Pública (CFFP) es el espacio interjurisdiccional que compromete la acción conjunta de la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para el desarrollo de políticas de gestión en la afirmación de los procesos de mejora continua y modernización de las respectivas administraciones públicas. El principal objetivo de la actual Coordinación General del CFFP es asistir al Subsecretario de la Gestión Pública, quien

## I – Provincias y Municipios

---

6. Incluir, atento las incumbencias de quienes se encuentran nucleados en ellos, a Consejos o Colegios Profesionales y a los matriculados en dichas corporaciones profesionales<sup>10</sup>.
7. Incluir a la Junta Federal de Superiores Tribunales de Justicia de las Provincias Argentinas, la que constituye un ámbito donde se estima resultaría posible potenciar en el ámbito del Poder Judicial en cada una de las Provincias la difusión e implementación de las previsiones de la CICC e impulsar las acciones que permitan hacer efectivas las recomendaciones y posibles medidas sugeridas por el Comité de Expertos.
8. Incluir a otras asociaciones que nucleen a los magistrados provinciales, en aquellas jurisdicciones en que se hubieran constituido.
9. Incluir, dadas las competencias de sus miembros, a la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional.
10. Instalar y difundir a través de los medios de comunicación locales (periódicos, canales de televisión, radios, etc.) y de las asociaciones que nuclean a periodistas - las que han mostrado tener un rol fundamental en la instalación de temas en la agenda pública - los aspectos tratados en todo este informe.
11. Involucrar al sector privado y productivo. En tal sentido se propicia incluir a las Cámaras empresariales que nucleen a industriales, sector agropecuario, etc. , incluyendo las respectivas Federaciones o Confederaciones.
12. Acordar lineamientos de trabajo conjunto entre el sector público y organizaciones sociales locales, que permita el intercambio de *know how* sobre los distintos aspectos en que una intervención concreta de la sociedad civil puede resultar eficaz compartiendo actividades entre tales actores (partidos políticos, iglesias, asociaciones civiles sin fines de lucro, fundaciones, sindicatos, etc.)
13. Acordar mecanismos permanentes de cooperación interjurisdiccional en red entre las provincias, municipios o con el Estado Nacional.
14. Comenzar a diseñar una estrategia de incorporación de municipios a este trabajo de implementación de la CICC a cuyo fin podría considerarse incluir en una primer etapa aquéllos que registren mayor población, mayor presupuesto, etc.

---

ejerce el cargo de Secretario Permanente del Consejo, proponiendo políticas y acciones que contribuyan a la transformación del Estado en todos sus niveles y favorezcan el desarrollo económico y social y el mejoramiento integral de las diferentes organizaciones administrativas.

<sup>9</sup> El Consejo Federal de Cultura y Educación planifica, coordina y asesora aspectos de la política cultural educativa que requiera el país y que comprometan la acción conjunta de la Nación y las Provincias. Propone y acuerda entre todas las jurisdicciones políticas y acciones que favorezcan el desarrollo cultural del país, el mejoramiento integral de la educación y aconsejar la determinación de las prioridades correspondientes así como las medidas necesarias para hacer efectivas en las distintas jurisdicciones las políticas adoptadas y las acciones.

<sup>10</sup> Debe tenerse en cuenta que muchos de los matriculados se desempeñan en el sector público o ejercen funciones profesionales que se vinculan en forma directa con las cuestiones planteadas a través de las recomendaciones y posibles medidas mencionadas por el Comité de Expertos

---

### **3. CAPACITACIÓN.**

1. Diseñar actividades educativas e incluir en las currículas escolares de nivel primario y medio actividades dirigidas a tomar conciencia, reflexionar y problematizar acerca de las distintas cuestiones vinculadas a la transparencia, la lucha contra la corrupción y las previsiones que en tal sentido incluye la CICC.
2. Incluir el tema en los programas, planes de estudios y cursos en el ámbito universitario, atento que escasos programas de estudios en carreras de grado o pos-grado recogen el tema y son contadas las instancias académicas donde tales cuestiones se encuentran integradas en la formación profesional o académica.
3. Incluir en los programas y planes de capacitación o entrenamiento para funcionarios públicos, módulos o actividades específicas que incluyan los temas y cuestiones precedentemente señaladas.
4. Diseñar actividades de difusión relacionadas con la CICC y sus previsiones y, sobre todo, los principios que ella recoge y los modos y medios en que éstos se ven reflejados en la legislación y en la práctica pública dirigidas a agentes públicos, legisladores, jueces y miembros de la sociedad civil así como en carreras universitarias de grado y posgrado.

### **4. OTRAS ACCIONES.**

Muchas de las acciones propuestas a lo largo de todo el plan de acción aquí presentado deben ser consideradas, indudablemente, en relación a las Provincias y municipios. Por razones metodológicas y para permitir un más adecuado análisis, se consignan cada una de ellas en el acápite donde se efectúa el tratamiento de cada recomendación.

Sin perjuicio de ello, se proponen algunas otras medidas complementarias:

1. Diseñar en cada provincia instrumentos de medición que permitan contar con información respecto a las percepciones locales respecto a cuáles son los principales focos de corrupción o, alternativamente un sistema de indicadores de transparencia local con la finalidad, sobre todo, de fortalecer las capacidades técnicas de los gobiernos locales y la vigilancia, control y monitoreo de la ciudadanía en la actuaciones públicas.
2. Promover el intercambio de información interprovincial
3. Definir una agenda temática a consensuar vinculada a la puesta en marcha de las recomendaciones efectuadas por el Comité de Expertos y hacer efectivas y operativas las previsiones contenidas en la CICC.
4. Editar una "caja de herramientas" que incluya aquéllas exitosamente empleadas por cualquiera de las provincias, municipios o el Estado Nacional, a fin de intercambiar experiencias y evaluar la posibilidad que éstas sean replicadas en distintas jurisdicciones conforme las características particulares de cada una de ellas.

*I – Provincias y Municipios*

---

5. Impulsar el trabajo en red entre organizaciones sociales locales.
6. Impulsar consensos básicos en los respectivos ámbitos de actuación interprovincial o a través del trabajo de organizaciones sociales locales, respecto al establecimiento de ciertos estándares y objetivos básicos que deberían ser cumplidos o alcanzados por cada una de las jurisdicciones en función del análisis diagnóstico y conclusiones que surjan del informe precedentemente mencionado.
7. Organizar seminarios, talleres o encuentros regionales periódicos a fin de intercambiar experiencias, compartir información y contar con un mecanismo dinámico para impulsar tales acciones en el marco de estrategias comunes.

## CONFLICTO DE INTERESES

### A. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE EXPERTOS Y MEDIDAS SUGERIDAS:

#### 1.1. Normas de conducta orientadas a prevenir conflictos de intereses y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento

A nivel federal, la República Argentina ha considerado y adoptado medidas para establecer, mantener y fortalecer normas de conducta con respecto a la prevención de conflictos de intereses y los mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento. Dichas medidas incluyen la “Ley de Ética Pública”, Ley No. 25,188, y su reglamentación, en el marco de la administración pública, así como el establecimiento de la Oficina Anticorrupción y los resultados obtenidos por dicha Oficina, tal como se indica en el Capítulo II, Parte B, Sección 1.1 de este informe.

En vista de los comentarios formulados en dicha sección, el Comité sugiere que la República Argentina considere la siguiente recomendación:

#### 1.1.1. Fortalecer la implementación de leyes y sistemas reglamentarios con respecto a los conflictos de intereses, de modo que se apliquen a todos los funcionarios y empleados del gobierno y que permitan la aplicación práctica y efectiva de un sistema de ética pública.

Para cumplir con esta recomendación, la República Argentina podría tener en cuenta las siguientes medidas:

- Asegurar la efectiva aplicación de la Ley No. 25,188 para todos los empleados y funcionarios del gobierno, incluyendo los de los poderes legislativo y judicial así como los de la Procuraduría General.
- Establecer restricciones adecuadas para quienes dejan de desempeñar un cargo público.
- Resolver los problemas que surgen del mandato legal de integrar la Comisión Nacional de Ética Pública y la falta de conformación de ésta, o bien reestructurar el sistema legal y reglamentario de modo que tenga mecanismos adecuados para hacer cumplir las normas de conducta, incluyendo las relacionadas con los conflictos de intereses para todos los servidores públicos.
- Asegurar que los servidores públicos nombrados directamente por el Presidente estén sujetos a restricciones adecuadas y aplicables con respecto a conflictos de intereses, tal como lo establece en relación con otros funcionarios el régimen específico de conflictos de intereses contenido en la Ley de Ministerios.
- Prever que las declaraciones juradas de funcionarios electos incluyan los antecedentes laborales.
- Diseñar e implementar mecanismos para difundir y capacitar a todos los servidores públicos sobre las normas de conducta, incluyendo las relativas a conflictos de intereses, así como proporcionar capacitación y actualización periódica con respecto a dichas normas."

## B. ESTADO DE SITUACIÓN:

Conforme la experiencia recogida desde la sanción de la ley 25.188 de Ética Pública, sus modificaciones y normas reglamentarias, resulta necesario atender a diferentes cuestiones en relación a las previsiones en materia de conflictos de intereses. Una primera dificultad se ha presentado al momento de tener que definir en qué consiste un conflicto de interés o cuándo se configura éste. Correspondería pues previamente aclarar esta cuestión<sup>11</sup>.

Respecto a la efectiva aplicación de la ley 25.188 para todos los empleados y funcionarios de gobierno, incluyendo los de los poderes Legislativo y Judicial, así como los de la Procuraduría General el panorama es dispar. La constitución de la Comisión Nacional de Ética Pública<sup>12</sup> prevista en la ley de Ética Pública se ha visto demorada por diferentes motivos. En el ámbito del Poder Judicial, por ejemplo, se ha entendido que la integración prevista en la ley resultaría inconstitucional, por vulnerar el principio de división de poderes consagrado en la Constitución Nacional. La Corte Suprema decidió no integrar dicha Comisión, asumiendo para sí en la Acordada 1/2000 las atribuciones como autoridad de aplicación de la ley en el ámbito del Poder Judicial. No existe sin embargo disenso alguno respecto a que tal norma alcanza a los tres poderes del Estado<sup>13</sup>, sin perjuicio del debate mencionado vinculado con la autoridad de aplicación prevista por la ley.

Del mismo modo, y tal como se menciona en otros capítulos del presente informe a los cuales corresponde remitirnos, los instrumentos reglamentarios para hacer efectiva sus previsiones han presentado un dispar avance en los diferentes poderes del Estado. Es en la órbita del Poder Ejecutivo donde mayores regulaciones, herramientas y mecanismos preventivos se han desarrollado en relación al cumplimiento de los objetivos, principios y plena operatividad de las normas contenidas en la CICC. Tanto en la órbita del Poder Legislativo como en la del Poder Judicial no existen en las condiciones adecuadas y suficientes normas o instrumentos jurídicos con respecto a los conflictos de intereses, que permitan verificar la aplicación práctica y efectiva de la ley de ética pública en esta materia.

El sistema de declaraciones juradas respecto a los órganos y entes en la órbita del PEN desarrollado por la autoridad de aplicación de la Ley de Ética Pública en dicho ámbito y las recomendaciones y observaciones por ella efectuadas han permitido hasta el presente contar con instrumentos mucho más apropiados para alcanzar tales objetivos que en los restantes poderes.

<sup>11</sup> Puede considerarse que el conflicto de intereses se configura cuando quien ejerza funciones públicas incurra en situaciones en las cuales el interés general de la función que ejerce sea vea influido por su interés propio o el de personas físicas o jurídicas estrechamente vinculadas o cuando se configuren algunas de las causales de excusación previstas en el ordenamiento procesal civil y comercial de la Nación.

Propuesta 2: “Quien ejerza funciones públicas no podrá incurrir en situaciones en las cuales el interés general de la función que ejerce pudiera verse influido por su interés propio o el de una persona jurídica de la que forme parte, o en las situaciones que se configuren las causales de excusación previstas en el ordenamiento procesal civil y comercial de la Nación”.

Propuesta 3: “Quien ejerza funciones públicas no podrá incurrir en situaciones en las cuales el interés general de la función que ejerce pudiera verse influido por su interés propio, laboral, económico o financiero, o el de personas físicas o jurídicas estrechamente vinculadas”.

<sup>12</sup> La Ley de Ética Pública prevé en su Capítulo VII la existencia de dicha autoridad de aplicación.

<sup>13</sup> Así lo reconoció expresamente, en el ámbito del Poder Judicial, la Acordada 1/2000 de la CSJN

### C. ACCIONES A DESARROLLAR:

Se proponen respecto al tema algunas acciones, sin perjuicio de las identificadas en el capítulo correspondiente a la presentación de declaraciones juradas. Ello toda vez que éstas, además de constituir un instrumento idóneo para determinar el posible enriquecimiento ilícito de algún funcionario público, puede servir para identificar posibles conflictos de intereses. Se propone en consecuencia:

**1. Acciones vinculadas a asegurar la efectiva aplicación de la ley 25.188 para todos los empleados y funcionarios de gobierno, incluyendo los de los poderes legislativo y judicial, así como los de la Procuraduría General, Defensoría del Pueblo y AGN.**

- 1.1. Evaluar la modificación del actual art. 13 inc a) de la ley 2518814 en cuanto prohíbe ciertos actos siempre que el cargo público tenga respecto de estos actos “competencia funcional directa”<sup>15</sup> respecto de la contratación, obtención, gestión o control de tales concesiones, beneficios o actividades<sup>16</sup>.
- 1.2. Evaluar la conveniencia de mantener la actual obligación de excusarse, en los casos en que pudiera mediar conflicto de intereses<sup>17</sup>. Por ello habría que regular el deber de un modo más circunstanciado a fin de no privar al Estado de un funcionario con aptitudes para el ejercicio de un cargo o evitar que a través del mecanismo se produzca un virtual no ejercicio de la función. En tal sentido cada vez que exista un presunto conflicto de interés, se propone:

1.2.1. Generalizar el mecanismo de audiencias públicas.

<sup>14</sup> El referido artículo 13 prevé que "Es incompatible con el ejercicio de la función pública: a) dirigir, administrar, representar, patrocinar, asesorar, o, de cualquier otra forma, prestar servicios a quien gestione o tenga una concesión o sea proveedor del Estado, o realice actividades reguladas por éste, siempre que el cargo público desempeñado tenga *competencia funcional directa*, respecto de la contratación, obtención, gestión o control de tales concesiones, beneficios o actividades; b) ser proveedor por sí o por terceros de todo organismo del Estado en donde desempeñe sus funciones.

<sup>15</sup> La OA ha entendido (Res. OA No. 38) que existe competencia funcional directa cuando hay una máxima proximidad entre el cargo desempeñado y la actividad privada. Sin embargo la relación puede ser directa sin ser inmediata o próxima. Una interpretación más restrictiva sería aquella según la cual existe dicha competencia funcional directa sólo en el caso de la autoridad que ejerce la competencia final en la materia. Pero ello haría recaer todo el peso de la regulación preventiva de conflictos de intereses en las máximas autoridades e cada poder del Estado. Y por otra parte en todo asunto público existe una cadena de funcionarios que intervienen aún cuando la decisión la adopte la de mayor jerarquía. La legislación penal en la materia en los EEUU (*Title 18, Chapter 11, Bribery, Graft and Conflicts of Interest, Sec. 202, Definitions*) considera una interpretación extensiva según la cual en materia de conflicto de intereses éstos alcanzan a “la autoridad administrativa u operativa directa, sea intermediaria o final, y sea ejecutable individual o colectivamente o personalmente o a través de subordinados para aprobar, desaprobar o de otra manera dirigir la acción del Gobierno). La aceptación de cualquier fórmula implicará a qué funcionarios alcanzan las previsiones en la materia.

<sup>16</sup> La "competencia funcional directa" parecería referirse sólo a las previstas para el dictado del acto. A nuestro juicio, se refieren también a aquéllas vinculadas a todo el procedimiento previo a su emisión y al posterior luego de dictado respecto a la ejecución del acto en cuestión. Conforme nuestro entender, ésta es la inteligencia con que debería interpretarse el término y en tal sentido se propicia modificar la aludida norma no limitándola sólo al "autor" del acto.

<sup>17</sup> La excusación puede resultar en algunos casos inconveniente si el funcionario reúne condiciones para el ejercicio del cargo de carácter excepcional que ameriten que intervenga atento sus conocimientos sobre ciertos temas. Pero, paralelamente, puede resultar un mecanismo no idóneo si la índole y naturaleza de sus regulares funciones lo obliga a excusarse en forma casi permanente con lo cual se produciría un virtual no ejercicio de sus competencias.

## II – Conflicto de intereses

---

- 1.2.2. La publicación íntegra en *internet* de expedientes donde pudiera haber potencial conflicto de intereses.
- 1.2.3. Que el funcionario ponga en marcha mecanismos de transparencia que permitan evaluar la imparcialidad con que interviene o intervino o resolvió la cuestión.
- 1.3. Exigir, conforme lo prevé el actual proyecto de reforma a la Ley de Ética Pública elaborado por la autoridad de aplicación de dicha ley en el ámbito del PEN, que con carácter previo a la designación de cualquier funcionario político se exija a éste la presentación de su declaración jurada ante la autoridad de aplicación, y que ésta se expida en un plazo no mayor a las 72 horas sobre la eventual existencia de algún conflicto de intereses o sobre otras cuestiones que pudieran surgir de dicha declaración.
- 1.4. Evaluar imponer la obligación a los candidatos a cargos electivos para presentar una declaración jurada patrimonial<sup>18</sup> ante la Secretaría Electoral<sup>19</sup>.
- 1.5. Modificar el art. 5º de la Ley 25.188 a fin de ampliar el universo de funcionarios obligados a presentar la declaración jurada e incluir a funcionarios públicos que ejerzan su función en cualquiera de los poderes del Estado en "áreas de riesgo" (comisiones de evaluación de ofertas, áreas de control, organismos recaudadores, órganos que tienen competencia para disponer de fondos públicos, comisiones de recepción, etc.) pero, en general incluir a todos aquéllos que cumplen algunas de las funciones mencionadas en la ley, independientemente del cargo ejercido<sup>20</sup>.
- 1.6. Establecer a través de un decreto en relación al PEN, y de una ley para los restantes ámbitos del Estado, que entre los obligados a presentar declaraciones juradas están quienes presten servicios de asesoramiento en el Estado atendiendo a las reales funciones desempeñadas independientemente de la denominación formal del cargo o de si tienen relación con quien tiene competencia funcional directa para resolver.
- 1.7. Evaluar la conveniencia de modificar la misma ley a fin de hacer exigible la declaración de antecedentes laborales o profesionales completos de los obligados, durante los tres años previos al ingreso a la función pública, con excepción de aquéllos datos que por estar amparados por el secreto profesional deben consignarse en sobre cerrado<sup>21</sup>.
- 1.8. Crear un registro de funcionarios que incurran en violaciones a las normas éticas vinculadas a conflictos de intereses atento la inexistencia actual de un régimen o de potestades disciplinarias respecto a aquéllos<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Se podría evaluar como alternativa limitar la aludida declaración jurada a cuestiones relacionados con sus intereses privados (es decir que no incluiría datos patrimoniales salvo aquellos relacionados con actividades o intereses comerciales o financieros privados)

<sup>19</sup> De hecho voluntariamente en diversos casos los candidatos han efectuado tal presentación ante organismos no gubernamentales que así se lo requirieron e incluso prestaron su consentimiento para que dicha declaración se hiciera pública.

<sup>20</sup> Para lo cual el titular de cada jurisdicción debería informar a la autoridad de aplicación de la Ley sobre estas circunstancias, aún cuando el personal revista como contratado.

<sup>21</sup> En el ámbito del PEN la Resolución 1000/01 Ministerio de Justicia incluye tal exigencia

<sup>22</sup> En este sentido, en el ámbito de la Administración Pública Nacional, el Reglamento de Investigaciones Administrativas (Decreto 467/99 Boletín Oficial del 13.5.99) prevé un régimen específico para la sustanciación de sumarios ante el incumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos que se aplica sólo a los funcionarios de carrera de la administración, sujetos a la Ley Marco de Empleo Público N° 25.164. Las sanciones disciplinarias pueden ser de apercibimiento, suspensión de hasta 30 días en un año, cesantía o exoneración. (artículos 27 a 38 de la Ley N° 25.164). Esto excluye a los funcionarios políticos que designa directamente el Presidente de la Nación

## II – Conflicto de intereses

---

- 1.9. Aprobar un texto ordenado de las numerosas normas que en forma dispersa regulan el tema de incompatibilidades<sup>23</sup>.
- 1.10. Incorporar a la Ley de Ética Pública las prohibiciones de acceso y permanencia previstas en el decreto 862/01.
- 1.11. Incluir en las previsiones vinculadas a conflicto de intereses a quienes participen en procedimientos licitatorios en cualquiera de los poderes del Estado.
- 1.12. Incluir en las declaraciones juradas los acuerdos de desvinculación temporaria que pudiera haber celebrado el funcionario con empresas privadas.
- 1.13. Evaluar en relación al tema y tal como se ampliará más adelante, el dictado de un Código de Ética para los magistrados del Poder Judicial y para quienes integren el Ministerio Público, Procuración y Defensoría General de la Nación atento que las actuales causales de excusación y recusación previstas en dicho ámbito no resultan suficientes en relación a los casos en que pudiera mediar conflicto de intereses.
- 1.14. Reglamentar en el ámbito de los poderes Legislativo y Judicial las cuestiones vinculadas a las medidas para prevenir eventuales conflicto de intereses.

### **2. Establecimiento de restricciones adecuadas para quienes dejan de desempeñar un cargo público.**

- 2.1. Analizar la derogación del Decreto 862/01 en relación a las modificaciones operadas en los arts. 14 y 15 de la ley 25.188, respecto de las situaciones *ex post*, a fin de no restringir las incompatibilidades resultantes de las situaciones previstas en los incisos a) y b) del art. 13 de la ley 25188.
- 2.2. Establecer por ley períodos de carencia posterior (restricciones post-empleo público luego de haber abandonado la función pública) por un plazo mayor al de un año previsto originariamente por la Ley 25.188<sup>24</sup>.

---

(Subsecretarios, Secretarios y Ministros), y a los integrantes del Congreso de la Nación y del Poder Judicial de la Nación. Estos dos últimos poderes poseen sus propios regímenes disciplinarios, tanto para sus empleados como para sus máximas autoridades. En materia de conflictos de intereses, quienes se encuentran con mayores posibilidades de incurrir en tales situaciones son los funcionarios políticos que ocupan los altos cargos de gobierno, por tener justamente la mayor capacidad decisoria. De esto se deriva que si la OA resuelve que un funcionario político incurrió en conflicto de intereses, sólo puede remitir los antecedentes al Presidente de la Nación a los efectos que él crea que correspondan.

<sup>23</sup> La Ley de Ministerios, conforme el texto ordenado por el Decreto 438/92 establece en sus arts. 24 y 25 distintas previsiones al respecto. La ley 25188 también agrupa las normas sobre conflictos de intereses (Cap. V, Arts. 13 a 17) bajo el Título “Incompatibilidades y Conflictos de interés”, aún cuando tradicionalmente se ha entendido que el término incompatibilidad se refiere a la prohibición de ocupar más de un cargo remunerado en la administración pública. Si bien es cierto que la prevención de conflictos de intereses operan señalando acciones o situaciones que son incompatibles entre sí, ambos regímenes tienden a evitar diferentes tipos de perjuicios o riesgos. La prohibición de sumar cargos no se dirige a proteger la imparcialidad en el ejercicio de la función ni la independencia de criterio. Por lo tanto habría que reservar el rótulo de “incompatibilidades” para el tipo de regulaciones como las contenidas en el art. 25 de la ley 25188

<sup>24</sup> En su redacción original la ley preveía que las inhabilidades o incompatibilidades previstas en los arts. 13 y 14 regirían aun cuando las causas “precedan o sobrevengan al ingreso o egreso del funcionario, durante el año inmediatamente anterior o posterior”. El Decreto 862/2001 (dictado en ejercicio de funciones delegadas al PEN) modificó los arts. 14 y 15 de la Ley 25188, por lo que solamente subsiste la limitación establecida por el art. 46 del Decreto 41/99 y en consecuencia se elimina el plazo de carencia posterior. Es necesario que tales modificaciones se

## II – Conflicto de intereses

---

- 2.3. Establecer por ley expresas restricciones sin límite de tiempo en el uso de información de la que el funcionario haya tenido conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones.
  - 2.4. Establecer por ley la obligación para el funcionario público de informar sobre toda búsqueda u ofrecimiento de empleo que suponga la posibilidad de trabajar en el sector privado luego de haberse desempeñado en la función pública<sup>25</sup>.
- 3. Resolver los problemas que surgen del mandato legal de integrar la Comisión Nacional de Ética Pública y la falta de conformación de ésta o bien reestructurar el sistema legal y reglamentario de modo que tenga mecanismos adecuados para hacer cumplir las normas de conducta, incluyendo las relacionadas con los conflictos de intereses para todos los servidores públicos.**
- 3.1. Estudiar la conveniencia de reformar los arts. 23 y 24 de la Ley 25.188 en tanto dispone la creación de una única Comisión Nacional de Ética Pública<sup>26</sup>, creando autoridades de aplicación en cada uno de los poderes del Estado<sup>27</sup> a fin de, sin alterar la independencia de los poderes, contar con una instancia adecuada para hacer cumplir las normas de conducta y establecer un ente encargado de aplicar sus

---

dispongan por ley. Se trata además de una norma que regirá para todos los poderes del Estado y hará al funcionamiento interno de éstos. En su redacción original el art. 15 de la ley 25188 preveía que "Las inhabilidades o incompatibilidades establecidas en los artículos precedentes regirán, a todos sus efectos, aunque sus causas precedan o sobrevengan al ingreso o egreso del funcionario público, durante el año inmediatamente anterior o posterior, respectivamente". El Decreto 862/01, modificó sin embargo tal previsión dejando sin efecto tal inhabilidad". Se propicia en consecuencia sustituir el artículo 15 de la Ley N° 25.188 evaluando para ello por ejemplo la redacción propuesta en el Anteproyecto de reforma a la Ley de Ética Pública formulado por la OA, el que en lo pertinente ha previsto la siguiente redacción: "Quien egrese de la función pública no podrá, directa o indirectamente, durante el plazo de dos años, realizar gestión alguna en relación a temas a los que haya estado directamente vinculado, o poseer o tramitar una concesión, licencia o permiso, o ser proveedor de bienes, servicios u obras, ante la jurisdicción u organismo en el que se ejercieron funciones públicas, o con los organismos públicos que actúan en el ámbito de dicha jurisdicción".

<sup>25</sup> El funcionario puede trabajar donde lo desee al día siguiente de abandonar su cargo. Ello aumenta el riesgo de que surjan intercambios de favores a cambio del futuro empleo o que se intente favorecer al futuro empleador (o a su sector) antes de dejar la función pública. El establecimiento del deber de informar acerca de cualquier gestión a través de la cual se le haya ofrecido empleo o haya él realizado con ese fin, permite se aparte de intervenir en actos que afecten los intereses de sus eventuales futuros empleadores. Ver, en este sentido, lo prescripto en la Sec. 2635.603 del Code of Federal Regulations, EEUU

<sup>26</sup> El art. 23 prevé: "Créase en el ámbito del Congreso de la Nación, la Comisión Nacional de Ética Pública que funcionará como órgano independiente y actuará con autonomía funcional, en garantía del cumplimiento de lo normado en la presente ley". El art. 24 prevé que "La Comisión estará integrada por once miembros ciudadanos de reconocidos antecedentes y prestigio público, que no podrán pertenecer al órgano que los designe y que durarán cuatro años en su función pudiendo ser reelegidos por un período. Serán designados de la siguiente manera: a) Uno por la Corte Suprema de Justicia de la Nación; b) Uno por el Poder Ejecutivo de la Nación; c) Uno por el Procurador General de la Nación; d) Ocho ciudadanos que serán designados por resolución conjunta de ambas Cámaras del Congreso adoptada por dos tercios de sus miembros presentes, dos de los cuales deberán ser: uno a propuesta del Defensor del Pueblo de la Nación, y el otro a propuesta de la Auditoría General de la Nación".

<sup>27</sup> La Corte Suprema cuando resolvió en la acordada 1/2000 no integrar la Comisión Nacional de Ética, en el punto 3º de dicha resolución estableció que ella sería la autoridad de aplicación del régimen establecido por la ley 25188. Hasta que se cree la Comisión correspondería dirimir si es la Corte Suprema o el Consejo de la Magistratura la autoridad de aplicación por cuanto al haberse ya admitido tácitamente que ley 25.188 alcanza al Poder Judicial la única discusión es sobre el órgano de dicho Poder que debe aplicar la ley en el ámbito de la magistratura.

## II – Conflicto de intereses

---

disposiciones.<sup>28</sup> Una posible redacción a tal efecto podría ser la propuesta por la autoridad de aplicación en el ámbito del PEN<sup>29</sup>.

- 3.2. Que cada uno de los poderes del Estado (así como el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo) avancen en la reglamentación de la ley de ética pública en sus respectivos ámbitos<sup>30</sup> en cuestiones tales como el procedimiento para la presentación y publicación de declaraciones juradas patrimoniales, régimen de regalos o beneficios a funcionarios, impedimentos funcionales, etc. a fin de contar con mecanismos adecuados para hacer cumplir las normas de conducta allí previstas.
- 3.3. Ampliar las competencias originariamente asignadas por el art. 25 de la Ley 25188 a la Comisión de Ética Pública o a las autoridades de aplicación que se creen en el futuro en el ámbito de cada poder del Estado, preservando la necesaria y debida independencia de quienes integren el ente que al efecto se prevea. Entre ellas, prever las siguientes atribuciones y funciones<sup>31</sup>:
  - 3.3.1. Ejercer el control, verificación y seguimiento de las declaraciones juradas patrimoniales integrales, conforme lo establezca la reglamentación.
  - 3.3.2. Dictaminar sobre las situaciones de las que pudieran derivarse conflictos de intereses o ser violatorias al régimen de prohibiciones con arreglo a las disposiciones de esta ley
  - 3.3.3. Tramitar las denuncias por violación a las disposiciones de esta ley
  - 3.3.4. Efectuar recomendaciones y proponer medidas que promuevan la transparencia de la acción del órgano del Estado en el que se desenvuelva.
  - 3.3.5. Elaborar e implementar planes de capacitación y difusión de los contenidos de esta ley.

---

<sup>28</sup> Superada ya la discusión respecto a la efectiva aplicación de la ley de ética pública en el ámbito de todos los poderes del Estado, la conformación de la aludida Comisión se ha visto sin embargo imposibilitada como consecuencia de la interpretación según la cual su integración - tal como está prevista en la ley - vulnera la independencia y equilibrio de los poderes

<sup>29</sup>El mencionado proyecto previó "Sustitúyese el artículo 23 de la Ley N° 25.188, por el siguiente:

"ARTICULO 23.- El Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Defensor del Pueblo y la Auditoría General de la Nación establecerán, en sus respectivos ámbitos, el ente encargado de aplicar las disposiciones de esta ley, el que gozará de independencia y autonomía funcional, y al que podrán asignarse plantas funcionales existentes. Anualmente, cada ente deberá elaborar y poner a disposición del público y en *internet*, un informe de su actuación". Y "Sustitúyese el artículo 24 de la Ley N° 25.188, por el siguiente: "ARTICULO 24.- Los titulares de los entes durarán cinco años en el ejercicio de sus cargos y podrán ser reelegidos por única vez. El proceso de selección de los titulares deberá ser público y participativo, y la designación deberá recaer en personalidades de reconocida integridad e independencia, quienes no podrán ejercer otras funciones, a excepción de la docencia, en el órgano que los designe. Sólo podrán ser removidos por causa de incapacidad psicofísica o mal desempeño."

<sup>30</sup> Sobre la discusión si la ley 25188 comprende o no a los magistrados nacionales, dada la jerarquía normativa de aquélla y considerando, adicionalmente, que es una reglamentación del 36 de la CN y la implementación en nuestro derecho interno de parte de la CICC y toda vez que la definición de función pública y la descripción de los sujetos que ejercen funciones pública es amplia en forma suficiente como para abarcar a los jueces, la discusión es innecesaria. Así lo ha admitido, implícitamente y como fuera dicho, la CSJN.

<sup>31</sup>El proyecto de modificación de la ley de ética pública elaborado por la OA prevé al respecto las mencionadas en el texto.

## II – Conflicto de intereses

---

- 3.3.6. Asesorar y evacuar consultas, en la interpretación de situaciones comprendidas en la ley
  - 3.3.7. Requerir informes a organismos nacionales, provinciales y municipales, y a organismos o personas privadas, que sean necesarios para el mejor cumplimiento de sus funciones.
  - 3.3.8. Elaborar un informe anual de su gestión en base a indicadores objetivos.
  - 3.3.9. La reglamentación podrá asignar otras funciones a las respectivas autoridades de aplicación que serán ejercidas sin perjuicio de las que se dejan establecidas.
- 3.4. Efectuar rondas de consultas previas en el ámbito del Poder Judicial a fin de evaluar quienes conformarían el órgano de aplicación de la ley 25188 en su ámbito así como analizar la posibilidad que dicho órgano intervenga en el futuro para el eventual juzgamiento de conductas no éticas (aún en el caso que no estuviera integrado por pares de los imputados)<sup>32</sup>.
- 3.5. Evaluar la conveniencia o necesidad de dictar en el ámbito del Poder Judicial normas regulatorias específicas, dada la índole de las cuestiones allí involucradas<sup>33</sup>, vinculadas a la Ley de Ética Pública para jueces y funcionarios superiores<sup>34</sup> y atento lo previsto por dicha ley respecto a la necesidad de su reglamentación.

---

<sup>32</sup> Se ha producido hasta el presente y en relación al Poder Judicial un fluido intercambio de ideas en torno al equilibrio que debería existir en relación a la composición de tal ente. Se han elaborado ya algunas propuestas, las que deberán consensuarse, a fin de evaluar si corresponde asignar a tal ente funciones consultivas, para dictaminar o aconsejar soluciones que diriman dilemas éticos emitiendo opinión sobre dudas respecto de la conducta adecuada para un caso o incluir su juzgamiento. Se propuso una instancia consultiva, de asesoramiento técnico, que brinde apoyo a los magistrados en situaciones concretas, para constituir una suerte de “jurisprudencia interpretativa” que sirva de guía y como complemento necesario de las potestades sancionatorias que tiene el órgano encargado de velar por el cumplimiento del Código de ética (se propuso incluso que fuera un subcomité integrado por consejeros de la comisión de disciplina del Consejo de la Magistratura y que sus recomendaciones estén publicadas en la página *web*, se difundan a través de las Cámaras.

<sup>33</sup> A mero título ejemplificativo puede señalarse la cuestión vinculada a las reuniones que el Juez podría tener con una sola de las partes o sus letrados sin la presencia de la otra (“alegatos de oreja”, comunicaciones ex parte, alegatos informales o alegatos extraprocesales). Habría que evaluar la conveniencia de establecer una prohibición en este sentido salvo que la urgencia del caso lo justifique, valorada motivadamente por el Juez, en presencia del Secretario y labrando acta con el contenido.

<sup>34</sup> Atento la necesidad de arribar a los mayores consensos que resulten posibles, se propicia se celebren reuniones con participación de todos los sectores interesados a fin de analizar las diferentes posturas en juego. Éstas básicamente han pasado por definir aspectos tales como:

La competencia para su dictado (CSJN o Consejo de la Magistratura). Si en caso de dictarse tal código, de carácter técnico, revestiría el carácter de reglamento general con lo cual deberá debatirse donde debería originarse. La existencia de normas que actualmente regulan cuestiones vinculadas al tema y la necesidad de compatibilizarlas (art. 8º Reglamento para la justicia nacional, códigos procesales, Art. 1361 Código Civil, Ley 25188, Normas sobre excusación en los códigos procesales etc.) atento que éstas conforman un bloque de legalidad que signa el comportamiento de los jueces y en consecuencia debería evitarse la reiteración de normas vigentes en el orden nacional y la regulación de materias similares con matices que pueden llegar a configurar un conflicto normativo. Deberá analizarse también el proceso de responsabilización a cargo del Consejo, en caso de sanción de una norma de este tipo atento que a.- como son normas éticas y no jurídicas, no sería congruente imponer sanciones por transgresión a normas éticas, salvo que se incorpore un deber ético a una norma de tipo jurídico b.- porque la atribución de competencia corresponde a la comisión de disciplina (conforme ley 24.937 modificada por la ley 24.939. La Comisión de Disciplina tiene como competencia proponer al plenario del Consejo sanciones disciplinarias a los magistrados (art. 14), por lo que tales competencias no pueden asignarse a otro órgano pues coexistirían dos con

- 3.6. Dotar al actual órgano de aplicación de la Ley 25188 en el ámbito del PEN de autarquía funcional y financiera.
- 4. Asegurar que los servidores públicos nombrados directamente por el Presidente estén sujetos a restricciones adecuadas y aplicables con respecto a conflictos de intereses, tal como lo establece en relación con otros funcionarios el régimen específico de conflictos de intereses contenido en la Ley de Ministerios.**
- 4.1. Establecer un régimen de sanciones, en lo pertinente similares a las existentes en la Ley No 25164 - "Ley marco de regulación de empleo público nacional" - (apercibimiento, suspensión, cesantía o exoneración) para los funcionarios designados directamente por el Presidente o que ejercieran funciones políticas<sup>35</sup>.
- 4.2. Prever por ley o decreto, según el ámbito, que la autoridad de aplicación tendrá facultades para recomendar la remoción o cesación de los cargos (con las mismas consecuencias y efectos que una cesantía o exoneración)
- 4.3. Establecer por ley que las recomendaciones efectuadas por las autoridades de aplicación en cada uno de los poderes sean vinculantes<sup>36</sup>.
- 4.4. Establecer la prohibición para el Estado de realizar negocios, transacciones, etc. con ex funcionarios durante el período de carencia *ex post* o con empresas, sociedades en cuyos órganos de dirección actúen ex funcionarios durante el período de carencia

---

competencia sobre idéntica materia. Y no parece conveniente que dictamine con miras a la aplicación de sanciones por infracciones. Existe también una discusión sobre si formular un código con redacción abierta lo cual puede constituirse en una norma imprecisa con la consecuente incertidumbre o uno conciso y no demasiado genérico, en el que los estándares éticos estén concebidos como normas jurídicas a fin que sirvan como elementos disuasorios para obtener las conductas deseadas evitando que sean vistos como un mero decálogo de virtudes. Estas normas deben ser el resultado de un proceso consultivo que incluya a los integrantes de la Magistratura. Para muchos sin embargo el problema no es el dictado de un código de ética, muchas de cuyas normas se hallan recogidas en la actualidad en el reglamento para la justicia, en la ley de ética de la función público o en el art. 1361 del Código Civil – con lo que probablemente sostienen se duplicarían o dispersarían deberes produciendo una inflación de reglamentos. En tal sentido afirman la cuestión pasa porque el Consejo de la Magistratura cumpla efectivamente su mandato constitucional de ejercer facultades disciplinarias sobre los magistrados

Ver al respecto, entre otros antecedentes: [www.foresjusticia.org.ar/fores3/etica/eticahtm](http://www.foresjusticia.org.ar/fores3/etica/eticahtm).

Ver también Rejtman Farah, Mario "Rol de los programas de acceso a la Justicia y participación ciudadana en la lucha contra la corrupción", Jornadas de Ética judicial publicado en La Ley 2004 y "El perfil del Juez de la Mesa del diálogo argentino, abril 2003". Existen diversos proyectos de código de ética para la Justicia. Entre otros el elaborado por el Colegio de abogados de la Ciudad de Buenos Aires (1999), el Código de ética para la Nación sobre la base del código de ética de la Provincia de Santa Fe, los presentados por los entonces consejeros Pichetto, Gómez Diez, Orio, expte. 163/2003.

<sup>35</sup> Es cierto que el art. 3º de la ley 25188 prevé que "Todos los sujetos comprendidos en el artículo 1º deberán observar como requisito de permanencia en el cargo, una conducta acorde con la ética pública en el ejercicio de sus funciones. Si así no lo hicieron serán sancionados o removidos por los procedimientos establecidos en el régimen propio de su función". Sin embargo no existe procedimiento alguno establecido para la remoción de tales funcionarios ni el "régimen propio de su función" prevé la cuestión.

<sup>36</sup> Se entiende que por imperio del artículo 23 del decreto 164/99 (Art. 23 La autoridad de aplicación resolverá sobre las situaciones particulares de oficio o a pedido de los interesados) las recomendaciones de la OA son en rigor de verdad decisiones vinculantes. Frente a algunas dudas interpretativas que tal previsión generó, se propicia hacer explícita tal solución. Por otra parte, en los restantes poderes, emitida la recomendación corresponderá poner en marcha los procedimientos constitucionales y legales previstos para disponer la remoción respectiva (legisladores, jueces, etc.).

## II – Conflicto de intereses

---

*ex post* de éstos o en el caso que si cierto porcentual del paquete accionario les perteneciera.

- 4.5. Evaluar la conveniencia de establecer procedimientos que permitan someter a la ciudadanía la información vinculada al tema y que ésta pueda hacer llegar sus observaciones cuando se trate de las designaciones de funcionarios políticos.
  - 4.6. Imponer a los funcionarios políticos a los que les pudiere caber un potencial conflicto de intereses la obligación de comunicar tal circunstancia a los funcionarios que de él dependen excusándose de intervenir y requiriéndoles no le envíen documentación, informes o expedientes por donde tramiten las cuestiones respectivas.
  - 4.7. Poner en conocimiento del Congreso de la Nación todas las recomendaciones vinculadas a funcionarios políticos que hubiera emitido la autoridad de aplicación en el ámbito del Poder Ejecutivo y Poder Judicial.
  - 4.8. Modificar en lo pertinente el Decreto-Ley 19.549 en lo que respecto a actos administrativos dictados mediando conflicto de intereses a fin de contemplar la expresa nulidad de los que hubieran sido emitidos mediando tal vicio<sup>37</sup>.
- 5. Diseñar e implementar mecanismos para difundir y capacitar a todos los servidores públicos sobre las normas de conducta, incluyendo las relativas a conflictos de intereses, así como proporcionar capacitación y actualización periódica con respecto a dichas normas.**
- 5.1. Contemplar instancias consultivas, de asesoramiento técnico, que brinden apoyo a los funcionarios públicos en todos los poderes del Estado frente a situaciones concretas (algo así como un cuerpo de jurisprudencia interpretativa), además de las potestades sancionatorias que se le asignan al órgano encargado de velar por el cumplimiento de las normas de ética.
  - 5.2. Que se publiquen en los sitios *web* y se difundan tales dictámenes.
  - 5.3. Diseñar en cada uno de los poderes del Estado (Escuela Judicial, Escuela de Abogados del Estado, INAP, etc.) programas de entrenamiento en ética pública y respecto a conflicto de intereses en particular.

---

<sup>37</sup> Al respecto una redacción posible podría ser aquella que contemple que "La autoridad de aplicación será la competente para dictaminar con carácter vinculante, si un acto emitido por los sujetos mencionados en el artículo 1º de esta Ley es nulo, por encontrarse viciado en violación a alguno de los supuestos previstos en el presente régimen de conflictos de intereses y prohibiciones. Notificado el órgano que hubiera dictado el acto viciado o, en su caso, su superior jerárquico, procederá sin más, en virtud del carácter vinculante de tal determinación, a declarar la nulidad absoluta e insaneable y la suspensión inmediata de los efectos del mencionado acto. El objeto del acto viciado no podrá ser posteriormente saneado, así como tampoco dictarse un nuevo acto con igual objeto. Si se dieran algunos de los supuestos previstos en el art. 17 in fine del Decreto-Ley N° 19.549, se dispondrá la inmediata iniciación de la acción de lesividad a fin de solicitar la declaración judicial de nulidad de dicho acto.

De la nulidad de un acto por existencia de un conflicto de intereses o violación a prohibiciones establecidos en la presente ley derivará la responsabilidad del funcionario autor de aquél y solidariamente la del destinatario o beneficiario, salvo que éste pruebe que cualquiera de los vicios mencionados no lo alcanzaban".

*II – Conflicto de intereses*

---

- 5.4. Que cada uno de los poderes del Estado publique las consultas recibidas respecto a dichas normas, un registro de los casos presentados (sin identificar los implicados, salvo si hubiere habido resolución condenatoria definitiva).
- 5.5. Publicar anualmente los informes sobre recomendaciones emitidas en expedientes vinculados a potenciales o reales conflicto de intereses y el trámite dado a aquéllas.
- 5.6. Poner en conocimiento del Congreso de la Nación tal informe.

**PRESERVACIÓN Y USO ADECUADO DE LOS RECURSOS  
ASIGNADOS A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS.  
ÓRGANOS DE CONTROL SUPERIOR**

**A. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE EXPERTOS**

*"1.2. Normas de conducta y mecanismos para asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos*

*La República Argentina, en el orden federal, ha considerado y adoptado medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer normas de conducta orientadas a asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones, de acuerdo con lo dicho en el aparte 1.2 de la sección B) del Capítulo II de este informe.*

*En vista de los comentarios formulados en dicha sección, el Comité sugiere que la República Argentina considere la siguiente recomendación:*

*1.2.1. Fortalecer los sistemas de auditoría interna y externa de control, y utilizar efectivamente la información generada en dichas auditorías.*

*Para cumplir con esta recomendación, la República Argentina podría tener en cuenta las siguientes medidas:*

- *Asegurar la existencia de un sistema efectivo de control dependiente del Congreso sobre el gasto de fondos públicos.*
- *Dar a publicidad, cuando sea apropiado, los informes realizados por los organismos de control.*
- *Establecer un sistema efectivo de sanciones por violaciones a las normas legales o reglamentaciones encontradas durante el transcurso de auditorías.*
- *Garantizar la mayor estabilidad e independencia de los auditores internos.*

*3 . Órganos de control superior en relación con las disposiciones seleccionadas (artículo iii, párrafos 1,2,4 y 11 de la Convención).*

*La República Argentina, en el orden federal, ha considerado y adoptado medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer órganos de control superior que desarrollan funciones en relación con el efectivo cumplimiento de las disposiciones seleccionadas para ser analizadas en el marco de la Primera Ronda (artículos III, párrafos 1, 2, 4 y 11 de la Convención) de acuerdo con lo dicho en el aparte 3, de la sección B) del capítulo II de este Informe.*

*En vista de los comentarios formulados en dicha sección, el Comité sugiere que la República Argentina considere la siguiente recomendación:*

3.1 *Evaluar la posibilidad de implementar las propuestas contenidas en el Informe de Gestión 2001 de la Oficina Anticorrupción*<sup>38</sup>.

*Para cumplir con esta recomendación, la República Argentina podría tener en cuenta las siguientes medidas:*

- *Asegurar una mejor coordinación y cooperación entre el Ministerio Público, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, la Sindicatura General, la Oficina Anticorrupción, la Auditoría General y las comisiones del Congreso.*
- *Reformar o fortalecer los organismos de control superior a través de medidas tales como mecanismos públicos y transparentes de selección, designación, promoción y remoción de sus funcionarios de carrera; continua evaluación y seguimiento de sus acciones; apoyo político y social; mayor autonomía de las unidades de auditoría interna; y autarquía de la Oficina Anticorrupción"*

## **B. ESTADO DE SITUACIÓN**

Debe aclararse que se ha optado por unificar el tratamiento de las recomendaciones antes expuestas, cuyo análisis en el Informe del Comité de Expertos se da separadamente. Se ha tomado esta decisión por cuanto ambas están estrechamente interconectadas por un eje común: el control como herramienta para el combate contra la corrupción. Cabe asimismo destacar que no se incluyen tampoco otros aspectos vinculados a la "*preservación y el uso adecuado de bienes asignados a los funcionarios públicos*", atento que el informe del Comité de Expertos ha optado, en la primera ronda de evaluación de Argentina, por referirse sólo a las cuestiones y recomendaciones precedentemente transcritas.

En el orden nacional se intentó producir un fuerte cambio de paradigma en los sistemas de control, reemplazando el modelo continental de control gubernamental (tribunales de cuentas, rendiciones de cuentas, juicio de cuentas y de responsabilidad, controles previos a cargo exclusivamente de entidades fiscalizadoras externas) por un sistema similar al anglosajón, donde se ha puesto el énfasis en auditorías, controles integrados a la gestión financiera administrativa y operativa, auditorías integrales *ex post* internas y externas y, sobre todo, controles sobre los procesos (llegando a las causas, a los sistemas generales y no sólo al acto en particular o a los controles personales sobre los funcionarios).

Los cambios operados en el sistema no parecen sin embargo haber producido el buscado fortalecimiento de las actividades de contralor. A su vez el desaliento del control previo y su reemplazo por organismos externos a cada organismo gubernamental tampoco habría mostrado los resultados esperados. Pese a que se han eliminado expresamente los controles previos de legalidad de las operaciones económico financieras y administrativas (conforme surge de la Ley 24.156) se han dictado algunas normas que suponen asignar a la SIGEN funciones de control previo<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Ver sección 3.2. del capítulo II de este Informe.

<sup>39</sup> El régimen de precios testigo para contrataciones públicas (con todos los déficits y debilidades en su funcionamiento que de todos modos el sistema presenta), el control del régimen de "Compre Nacional", la

Por otra parte la demora que se verifica en el desarrollo y la integración de los sistemas de recursos humanos, administración de bienes del Estado, contrataciones e inversión pública al SIDIF deriva en inconsistencias y debilidades en el sistema de control integrado.

A partir de la derogación de la llamada "Ley de Contabilidad" y su reemplazo por la Ley 24.156 (de Administración Financiera y de Sistemas de Control del Sector Público Nacional) no existe en el orden jurídico nacional un régimen específico de responsabilización patrimonial de los funcionarios públicos que hubieran dictado actos administrativos reprochados como ilegítimos por los organismos de control o que causaren un daño al erario público. Suprimido el Juicio de Responsabilidad ningún mecanismo alternativo lo ha suplido (no lo ha hecho ni la Ley 25188 de Ética Pública ni la Ley 24156). Tampoco existe un régimen de responsabilización en caso que el acto se hubiera dictado mediando un conflicto de intereses.

El reemplazo del Juicio de Cuentas y el de Responsabilidad por los principios propios de la auditoría gubernamental *ex post* privó en consecuencias de competencias a la Auditoría General de la Nación (en adelante AGN) y a los restantes organismos de control en el orden nacional para ejercer funciones como "tribunales administrativos" o - con todas las limitaciones y reparos que el término merece - ejercer funciones cuasi jurisdiccionales<sup>40</sup>. Ello provoca un vacío en el tema que no ha sido cubierto adecuadamente por ninguna norma de derecho positivo.

Por otra parte no existe un procedimiento que permita a la Sindicatura General de la Nación (en adelante SIGEN) informar al PEN sobre sus hallazgos, reparos o informes y que los titulares de las jurisdicciones controladas se responsabilice por la necesidad de correcciones o mejoras en los organismos a su cargo. La creación y el funcionamiento de las Unidades de Auditoría Interna (en adelante UAI's) no ha posibilitado ni garantizado la existencia de controles internos concomitantes a la gestión.

La publicidad y difusión de los informes de control avanza también con muchas dificultades<sup>41</sup>.

La ley 24156 amplió la cobertura del sistema de control a la administración central, descentralizada, instituciones de seguridad social, empresas y sociedades del Estado<sup>42</sup> e incluso a los fondos fiduciarios así como la temática sujeta a control <sup>43</sup>, definiendo al control como "un

intervención previa en los procedimientos de consolidación de deudas y la intervención en el procedimiento para la determinación de la responsabilidad patrimonial de los funcionarios, son algunos ejemplos de ello

<sup>40</sup> Ver, entre otros pronunciamientos de la CSJN los fallos recaídos en las causas "Fernández Arias" y "Angel Estrada S.A".

<sup>41</sup> Con dispares resultados, medios y alcances los informes publicados vinculados a la actividad de control llegan al conocimiento de muy pocos o tal vez circunscripto al de quienes frecuentemente tienen escasas posibilidades de incidir sobre el sistema mismo. En algunos supuestos ésto puede ser el producto de cierto grado de desinterés social respecto al tema. En muchas oportunidades los informes y actividades de control pueden ser de acceso público, pero de ello no se deriva ni su amplia publicidad ni, consiguientemente su utilidad como señal de alerta, como identificación de fallas sistémicas, como indicador para contar con herramientas que permitan una oportuna y eficaz prevención. Para una más completa visión del tema se sugiere consultar las páginas *web* de los respectivos organismos de control.

<sup>42</sup> Art. 8º ley 24156

<sup>43</sup> El art. 2º de la ley prevé que "*La administración financiera comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado.*"

control integral económico, financiero, legal, operacional, de gestión y de eficacia, eficiencia y economía".

Sin embargo existe una tendencia a dejar por fuera del sistema fondos que no son auditados (los correspondientes al inciso 5) <sup>44</sup> lo que ha contribuido a debilitar los aludidos controles. Así no son controlados ni por la AGN ni por la SIGEN entre otros, los fondos transferidos a provincias, al PNUD con quien se celebran acuerdos para que dicho organismo gestione la contratación de bienes o servicios, a municipios, a organizaciones sociales, subsidios a empresas, becas, etc.

Diversos fondos públicos se encuentran por fuera del Sistema de Administración Financiera (no está en la ley de presupuesto). Tal el caso de los correspondientes a la AFIP <sup>45</sup> o al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados los que alcanzan al casi un 98% de dichos fondos extrapresupuestarios (existen otros tales como los correspondientes, por ejemplo al Instituto Nacional del Cine, el Instituto Nacional de la Yerba Mate, etc). De todos modos, tanto la gestión como los estados financieros son auditables y, de hecho, la Administración Federal de Ingresos Públicos ha presentado estados contables y han sido auditados por la AGN y sus procedimientos impositivos y aduaneros son motivo de informes que pueden verse en la página *web* de la AGN. También ha sido auditado el INSSJP (PAMI)<sup>46</sup>. No existe sin embargo control sobre los mecanismos o sistemas o montos vinculados a la recaudación que efectúa la AFIP, ente recaudador de impuestos y tasas.

Los informes de la AGN carecen además de efectos vinculantes pues deben ser aprobados por la Comisión Mixta Revisora de Cuentas, quien puede rechazar el informe, o no tratarlo o solicitar otro informe. No existe tampoco un procedimiento para impulsar que el PEN remita en tiempo y forma el informe vinculado a la Cuenta de Inversión ni un mecanismo en el Congreso de la Nación para obligar al tratamiento de la referida Cuenta<sup>47</sup>.

Por otra parte, no existe un seguimiento de los informes de la SIGEN o los de la AGN una vez que éstos han sido puestos en conocimiento de los destinatarios, ni de las denuncias que pudieran haber formulado tales organismos ante los encargados de investigar la eventual comisión de delitos.

Ninguno de los dos organismos tiene tampoco legitimidad procesal para formular denuncias penales o querrellar. En el caso de la SIGEN, como actúa en la órbita del PEN, puede enviarlas a

*Art. 3º -Los sistemas de control comprenden las estructuras de control interno y externo del sector público nacional y el régimen de responsabilidad que estipula y está asentado en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión.*

*Art. 4º -Son objetivos de esta ley, y por lo tanto deben tenerse presentes, principalmente para su interpretación y reglamentación, los siguientes:*

*a) Garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos."*

<sup>44</sup> Ver Manual de Clasificación presupuestaria

<sup>45</sup> En alguna oportunidad los fondos asignados a la AFIP fueron el equivalente al 2,75% de la recaudación. Tal porcentual se redujo en la actualidad, pero sin embargo el presupuesto de tal organismo sigue siendo el equivalente a un porcentual de lo recaudado.

<sup>46</sup> La AGN está a la fecha del presente auditando el Balance 2002 de dicho organismo. También está en marcha un informe de auditoria del Instituto del Cine.

<sup>47</sup> La situación ha sido también descripta en el Quinto informe de Avance presentado por la OA al Comité de Expertos.

los órganos competentes en dicho ámbito. Sin embargo en el caso de la AGN tal impedimento produce mayores falencias.

El análisis de diversos informes de auditoría, especialmente los producidos por la SIGEN, muestran que el control suele centrarse frecuentemente sobre aspectos formales o legales que deberían haber sido previamente verificados por los organismos controlados. No se registran con frecuencia auditorías integrales.

El control parlamentario sobre el PEN tiene varias asignaturas pendientes. No se ha constituido hasta el presente la Comisión Bicameral prevista en la Constitución Nacional para el tratamiento de los decretos dictados por el PEN en los casos en que medien extraordinarias razones de necesidad y urgencia<sup>48</sup>, lo que ha provocado un intenso debate vinculado al ejercicio de tal potestad por parte del Ejecutivo.

Existen otros síntomas que refuerzan este poco alentador panorama. El Congreso suele aprobar en forma ficta por vía del silencio y sin debate en el recinto diversos acuerdos que se elevan para su control<sup>49</sup>, conforme surge de los antecedentes vinculados a la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Renegociación de los Contratos<sup>50</sup>.

A través de esta aprobación ficta una vez más el Legislativo abdica de su función de contralor efectiva.

En otros casos, pese a estar constituidas las respectivas comisiones el control que algunas de ellas efectúan sobre ciertas materias específicas no se encuentra aún debidamente fortalecido. Baste mencionar al efecto la cuestión vinculada a la exigencia impuesta por el art. 75 inc 8 de la Constitución Nacional respecto al tratamiento de la Cuenta de Inversión y la Comisión

---

<sup>48</sup> El art. 99 de la CN prevé que " *El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: ... 3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.*

*El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato consideraran las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso".*

<sup>49</sup> Según el art. 4º de la ley 25.790 "El Poder Ejecutivo nacional remitirá las propuestas de los acuerdos de renegociación al Honorable Congreso de la Nación, en cumplimiento de la intervención de la Comisión Bicameral de Seguimiento prevista por el artículo 20 de la Ley N° 25.561. Corresponderá al Honorable Congreso de la Nación expedirse dentro del plazo de SESENTA (60) días corridos de recepción de la propuesta. Cumplido dicho plazo sin que se haya expedido, se tendrá por aprobada la misma."

<sup>50</sup> El diario "La Nación" del 15/9/05, Sección Economía, pag. 2, da cuenta de la falta de control parlamentario cuando se apela al mecanismo del silencio para aprobar, sin debate en el recinto, la renegociación de un contrato de servicios públicos. Ocho contratos han sido ya aprobados por sanción ficta (entre otros, los de las terminales portuarias, dos concesiones de autopistas, los que han sido avalados por el silencio parlamentario).

Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. El Congreso no aprueba ni desecha desde el año 1994 la referida Cuenta<sup>51</sup>.

### C. ACCIONES A DESARROLLAR:

A fin de llevar adelante las recomendaciones que surgen del informe del Comité de Expertos se sugieren diversas acciones, las que en algunos casos han sido agrupadas conforme las medidas allí sugeridas.

#### 1. Asegurar la existencia de un sistema efectivo de control dependiente del Congreso sobre el gasto de fondos públicos.

- 1.1. Disponer en el ámbito de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración y a través de una reglamentación interna del PL, mecanismos formales de seguimiento de las recomendaciones efectuadas a los organismos auditados.
- 1.2. Reglamentar en igual norma la imposición de plazos a dicha Comisión para tratar los informes de auditoría de la AGN, a fin de evitar la dilación del control.
- 1.3. Modificar el art. 128 de la 24.156 y sus normas reglamentarias a fin que la composición de la aludida Comisión permita que los partidos minoritarios cuenten con mayoría en su conformación.
- 1.4. Disponer a través de reglamentos internos mecanismos que permitan dar publicidad a sus reuniones, órdenes del día, actividades y sus informes.
- 1.5. Disponer por ley la publicación en la página *web* de sus dictámenes, así como audiencias mantenidas con funcionarios de organismos dependientes de otros poderes del Estado para tratar los informes de auditoría presentados por la AGN.
- 1.6. Dotar por ley a la AGN de legitimidad procesal para efectuar denuncias penales o presentarse como querellante.
- 1.7. Facultarla por igual medio para impulsar acciones de resarcimiento ante la inacción o *infrapetito* de alguna jurisdicción o ente.
- 1.8. Reglamentar un procedimiento parlamentario para impulsar el tratamiento anual de la Cuenta de Inversión por parte de la Comisión Mixta y su rechazo en caso de silencio<sup>52</sup>.
- 1.9. Imponer por ley la obligación para que la Contaduría General de la Nación, quien elabora la Cuenta de Inversión, remita el documento al Congreso dentro de los

---

<sup>51</sup> Ver al respecto Rejtman Farah, Mario "El tratamiento de la Cuenta de Inversión: una obligación constitucional", en "La Cuenta de Inversión", Buenos Aires, Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, Editorial Dunken, 2005. En la misma publicación numerosos autores se refieren al mismo problema. Entre ellos Tomás Hutchinson, "La Cuenta de Inversión y el control luego de la ley 24156", Leandro Despouy, "El control de la Cuenta de Inversión- Papel de la AGN".

<sup>52</sup> Ver al respecto algunas de las alternativas propuestas en este sentido en la publicación citada en la nota anterior.

- plazos estipulados y con copia a la AGN, bajo apercibimiento de las sanciones administrativas, políticas o penales por omisión que correspondieran.
- 1.10. Disponer por ley la obligación para la AGN y la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de remitir a la justicia, a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y a la Oficina Anticorrupción las irregularidades que se detecten a través de los respectivos informes de control.
  - 1.11. Disponer por ley la obligación, para la AGN y la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, de requerir a las empresas prestadoras de servicios públicos y a los respectivos entes reguladores brinden información sobre inversiones realizadas y datos vinculados al servicio prestado y darlas luego a publicidad, a fin de investigar probables hechos de corrupción por acción u omisión en los controles respectivos a cargo de dichos entes.
  - 1.12. Crear, en el ámbito del Poder Legislativo, una Oficina de Presupuesto del Congreso tomando en cuenta la experiencia de la “*Congressional Budget Office*” del Congreso de Estados Unidos<sup>53</sup>.
  - 1.13. Instrumentar en el proceso previo a la aprobación del presupuesto mecanismos que permitan contar con participación social en su formulación, incorporando al respecto los principios que rigen el “presupuesto participativo”.
  - 1.14. Evaluar la posibilidad de reformar la Ley de Inteligencia Nacional, tomando en cuenta las propuestas que hoy se encuentran en el PL.
  - 1.15. Ejercicio pleno por parte de la Comisión Bicameral de Fiscalización y Control de Actividades de Inteligencia de sus facultades.
  - 1.16. Evaluar la modificación de la ley 25520 teniendo en cuenta algunos de los proyectos presentados en el Poder Legislativo, a fin de dar adecuado tratamiento contable a los fondos derivados de actividades de inteligencia (fondos reservados) distinguiendo a éstos de los que corresponden a gastos operativos.
  - 1.17. Establecer un adecuado sistema y efectivo mecanismos de control parlamentario sobre la utilización de los gastos reservados.
  - 1.18. Implementar un procedimiento que obligue a la autoridad que reciba una recomendación u observación por parte de los organismos de control a expedirse en cierto plazo en forma expresa y fundada, expresando las medidas que adoptará para corregir lo recomendado e informar luego sobre lo implementado<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Se trata de una oficina con asesores permanentes seleccionados a través de concursos abiertos de oposición y antecedentes con jurados formados por reconocidas autoridades en las respectivas materias en cada una de las áreas sustantivas que conforman el presupuesto nacional: economía, defensa nacional, seguridad interior, salud, educación, etc; con capacidad o experiencia en análisis presupuestario en cada una de tales áreas. La función de esta oficina, que prestaría sus servicios a todo legislador que lo solicite, es la de analizar detenidamente cada uno de los rubros del proyecto de presupuesto remitido por el Poder Ejecutivo y, de ser necesario, formular propuestas alternativas, en tanto la ley anual que al efecto se dicta es un fundamental instrumento de control.

<sup>54</sup> Por supuesto puede estar en disconformidad y así informarlo, de lo que debe quedar constancia o informarse a la Jefatura de Gabinete de Ministros

- 1.19. Reformar el art. 4º de la ley 25790 imponiendo al Congreso la obligación de expedirse en forma expresa sobre las renegociaciones de acuerdos vinculados a contratos de concesión celebrados por el Estado.
- 2. Dar a publicidad, cuando sea apropiado, los informes realizados por los organismos de control.**
- 2.1. Disponer por ley la publicidad, en tiempo real, de todos los informes de auditoría aprobados por la AGN con independencia de su posterior consideración por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas <sup>55</sup>.
- 2.2. Disponer a través de un decreto presidencial, hasta que se dicte la ley, la publicidad en tiempo real de la totalidad de los informes producidos por la SIGEN, tal como se lo hizo en otras oportunidades, así como sus recomendaciones (a Ministros y titulares de entes controlados) y los hallazgos e irregularidades que resultaban de los controles y auditorías realizadas.
- 2.3. Que la SIGEN haga públicos los procedimientos y fuentes consultadas para la elaboración de precios testigos una vez adjudicada la contratación.
- 2.4. Brindar información pública respecto a los plazos en que se desarrollan las investigaciones, auditorías, etc. llevadas a cabo por organismos de control, auditoría o fiscalización.
- 3. Establecer un sistema efectivo de sanciones por violaciones a las normas legales o reglamentaciones encontradas durante el transcurso de auditorías.**
- 3.1. Evaluar la conveniencia de implementar un sistema en reemplazo del Juicio de Cuentas y el de Responsabilidad, otorgando para ello competencias a la AGN para ejercer funciones en tal sentido, atento el actual vacío legal en la materia.
- 3.2. Dictar un reglamento que permita contar con un sistema para hacer efectivo el principio de responsabilización de los funcionarios "políticos" <sup>56</sup> o no sujetos a régimen jurídico alguno vinculado a la función pública<sup>57</sup>.
- 3.3. Fundar, en cada caso en que no se propicie la aplicación de sanción alguna al responsable, las razones que inducen a expedirse en tal sentido<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Y no dejar ello librado a la decisión expresa o implícita del cuerpo de Auditores o de la Comisión Parlamentaria Mixta

<sup>56</sup> Es necesario contar con un régimen legal que permita hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios así como definir las que correspondieren por violación de las disposiciones legales vigentes y establecer un régimen de sanciones que en la actualidad no existe en los aspectos disciplinarios respecto a los funcionarios "políticos". Del mismo modo la práctica parece mostrar que en materia civil y penal, si bien se encuentran contemplado un régimen amplio, tal responsabilidad no se hace tampoco efectiva.

<sup>57</sup> El art. 109 del decreto 467/99 Reglamento de Investigaciones Administrativas dispone que se iniciarán sumarios de contenido patrimonial a los efectos de la consideración del perjuicio fiscal y en su caso la calificación como de relevante significación económica, pero los funcionarios extraescalafonarios no están sujetos a dicho régimen y por tanto el vacío legal, respecto a ellos, subsiste. Ver en idéntico sentido Resolución 78/999 de la SIGEN sobre perjuicio fiscal.

#### 4. Garantizar la mayor estabilidad e independencia de los auditores internos.

Aún cuando la medida propiciada por el Comité de Expertos se vincula con la mayor estabilidad e independencia de los auditores internos, se propondrán en este acápite algunas acciones tendientes a asegurar o fortalecer también la estabilidad e independencia de los restantes organismos de control y la de sus integrantes.

- 4.1. Generar un fortalecimiento y en algunos casos reconversión de las competencias de los recursos humanos vinculados a las auditorías internas de control y, en general, a todas las actividades de contralor y auditoría gubernamental. Involucrar para ello a sectores vinculados al tema en el ámbito público y privado. A tal fin se propicia constituir en el ámbito de los poderes del Estado consejos asesores honorarios de carácter consultivo o suscribir convenios de cooperación técnica con:
  - 4.1.1. Miembros del sistema de formación universitario (universidades públicas y privadas)
  - 4.1.2. Miembros de los colegios profesionales o instituciones civiles o académicas con competencia en materia de auditoría.
  - 4.1.3. Integrantes del sector gremial<sup>59</sup> que nucleen a profesionales que presten servicios en organismos de control.
- 4.2. Impulsar a través de los organismos públicos de control la conformación de redes de entidades privadas sin fines de lucro vinculadas a la auditoría gubernamental, las que hasta el momento vienen desarrollando una intensa actividad en materia de organización de Jornadas, Seminarios y Encuentros<sup>60</sup>.
- 4.3. Establecer en las Unidades de Auditoría Interna (UAI's) y, en general, en todos los organismos de control limitaciones a la cobertura de cargos o funciones con personal contratado o con quienes no acrediten suficiente idoneidad y profesionalidad.
- 4.4. Cubrir los cargos de quienes tendrán a su cargo ejercer funciones sustantivas de auditoría a través de concursos públicos de antecedentes y oposición, limitando sólo a circunstancias excepcionales la existencia de personal contratado. Designar a los auditores internos en cada una de las jurisdicciones donde existan tales unidades<sup>61</sup> mediante concursos públicos de antecedentes y oposición<sup>62</sup>.

---

<sup>58</sup> La ley 24.447, aprobatoria del Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 1995 estableció en su art. 30 la potestad sancionatoria a favor de la SIGEN al autorizarla a apercibir y aplicar multas a los funcionarios responsables de las jurisdicciones y titulares de las entidades sujetas a su control por un monto de 1/3 de hasta 10 veces su remuneración, cuando en el ejercicio verifiquen transgresiones a normas vinculadas al régimen de Administración Financiera. Tal norma sin embargo no se aplicó.

<sup>59</sup> Ver así por ejemplo la participación de la Asociación de Personal de Organismos de Control (APOC) en la Maestría en Auditoría Gubernamental desarrollada en el ámbito de la Universidad Nacional de San Martín.

<sup>60</sup> Tales como, por ejemplo, la ASAP.

<sup>61</sup> Conforme art. 100 Ley 24156

<sup>62</sup> La designación de auditores internos, conforme lo prevé la Ley 24156 está a cargo del titular de la jurisdicción. El Auditor interno carece pues de independencia frente al Ministro o autoridad jurisdiccional que lo designa. Y el tema es que "la autoridad jurisdiccional" interviene en una porción muy significativa de actos vinculados a la asignación de recursos presupuestarios, contrataciones y designación de personal, entre otros. En consecuencia muchas de las

- 4.5. Conferirle a los Auditores Internos estabilidad por 5 años - renovables por igual período - a fin de contribuir a la independencia en el desempeño de su labor<sup>63</sup>.
- 4.6. Dictar normas escalafonarias únicas que prevean un régimen de carrera administrativa y de remuneraciones para el personal de todas las UAI's, contemplando una planta permanente para ejercer funciones en el ámbito de dichas unidades, dotada de estabilidad y asegurando un alto grado de profesionalidad para la designación de sus integrantes y remuneraciones acordes con las competencias y funciones ejercidas.
- 4.7. Modificar la ley 24156 a fin que las UAI's tengan, además de dependencia funcional con la SIGEN una dependencia jerárquica, lo que permitiría que se constituyan en instituciones externas a la jurisdicción, a través de delegaciones, y no un servicio de auditoría interna, permitiendo así una plena retroalimentación de las decisiones de las autoridades jurisdiccionales.
- 4.8. Que la SIGEN emita informes periódicos informando si los organismos controlados han puesto en práctica las observaciones y recomendaciones efectuadas por las unidades de auditoría interna o por la propia SIGEN.
- 4.9. Modificar el régimen laboral de quienes ejercen tales funciones en el ámbito de la SIGEN a fin de dejar sin efecto las actuales potestades para despedir sin causa a quienes se desempeñan en tales organismos en actividades de control.
- 4.10. Requerir que quienes ejerzan funciones de auditoría acrediten antecedentes en la materia. Si bien la Ley 24156 lo exige, habitualmente las designaciones se efectúan en función de las incumbencias profesionales sin considerar necesariamente la experiencia previa en administración financiera o control del sector público ni las competencias acreditadas en la materia<sup>64</sup>.
- 4.11. Reglamentar, a través del instrumento legal que en cada caso corresponda<sup>65</sup>, el actual sistema de designación del Síndico General de la Nación, los Síndicos Adjuntos, el Presidente de la Auditoría General de la Nación y los Auditores Generales a fin de contar con un mecanismo o procedimiento previo conforme el cual quienes tienen asignada competencia para efectuar tales designaciones sometan los antecedentes completos del candidato<sup>66</sup> a consideración de la ciudadanía individual o colectivamente y muy especialmente de entidades o colegios que agrupen a sectores del ámbito profesional, académico o científico a fin que puedan hacer conocer sus puntos de vista o posibles objeciones que

---

operaciones que deben ser auditadas internamente corresponden a decisiones tomadas por la propia autoridad que designó al auditor interno. Con lo cual no existe independencia sobre las operaciones realizadas por el titular.

<sup>63</sup> En la actualidad son designados y pueden ser removidos por los titulares de las áreas controladas.

<sup>64</sup> Conforme el art 109 de la ley 24156 para ser Síndico General de la Nación es necesario poseer una experiencia en administración financiera y auditoría no inferior a los ocho (8) años. Excepcionalmente se ha cumplido con tal exigencia. A su vez para ser designado Auditor General de la Nación o miembro del cuerpo se requiere tener título universitario en el área de ciencias económicas o derecho, con probada especialización en administración financiera y control.

<sup>65</sup> Básicamente la ley 24156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, Título VI y VII, arts.100, 108,110, 121 a 123.

<sup>66</sup> Incluyendo una declaración jurada con la nómina de todos los bienes en los términos y condiciones que establece el artículo 6° de la Ley de Ética de la Función Pública N° 25.188 y su reglamentación.

podieran tener respecto del nombramiento a producir, de similar modo que el mecanismo adoptado para la propuesta de Ministros de la CSJN<sup>67</sup>.

- 4.12. Exigir, para la designación del Síndico General y Adjuntos y Auditores Generales, que además de ser profesionales de las ciencias económicas o del derecho tengan antecedentes en administración financiera y sistemas de control<sup>68</sup>.
- 4.13. Modificar el art. 122 de la ley 24156, previendo que a partir de dicha modificación, y cuando se produzca alguna vacante, comience a integrarse el cuerpo de Auditores de la AGN por representantes de los tres principales partidos o coaliciones políticas que en la última elección parlamentaria previa a la designación hubieran seguido a la mayoría en el número de votos o en la cantidad de legisladores electos provenientes de dichas agrupaciones<sup>69</sup> con un mandato de 5 años a fin de permitir la adecuada y proporcional participación de los partidos políticos con representación parlamentaria.
- 4.14. Designar a los integrantes de la AGN por el término de 5 años, renovable por un solo período<sup>70</sup>.

## 5. Organos de Control Superior:

El informe propone como medidas "*Asegurar una mejor coordinación y cooperación entre el Ministerio Público, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, la Sindicatura General, la Oficina Anticorrupción, la Auditoría General y las comisiones del Congreso*" y "*Reformar o fortalecer los organismos de control superior a través de medidas tales como mecanismos públicos y transparentes de selección, designación, promoción y remoción de sus funcionarios de carrera; continua evaluación y seguimiento de sus acciones; apoyo político y social; mayor autonomía de las unidades de auditoría interna; y autarquía de la Oficina Anticorrupción*".

Resultaría conveniente evaluar un conjunto de acciones complementarias a las hasta aquí propuestas vinculadas a fortalecer los sistemas de control<sup>71</sup>. Se proponen por ello que los organismos con competencia en la materia generen espacios de debate entre los diversos

---

<sup>67</sup> Conforme lo previsto para la cobertura de vacantes de magistrados de la CSJN por el Decreto 222/03.

<sup>68</sup> El marco legal no ha impedido el nombramiento de Síndicos y Auditores Generales sin experiencia en administración financiera y/o control del sector público. No ha imperado el principio de las competencias acreditadas sino el de las incumbencias profesionales. Esto especialmente en las designaciones que se produjeron para renovar los primeros Síndicos y el primer Colegio de Auditores.

<sup>69</sup> De acuerdo a lo previsto en el art. 122 de la Ley de Administración Financiera, seis de los auditores generales son "*designados por resoluciones de las dos Cámaras del Congreso Nacional, correspondiendo la designación de tres (3) a la Cámara de Senadores y tres (3) a la Cámara de Diputados, observando la composición de cada Cámara*". El 7º auditor general quien preside el ente es designado por resolución conjunta de los presidentes de las Cámaras de Senadores y de Diputados.

<sup>70</sup> En la actualidad y conforme lo previsto por el art. 108 de la ley 24156 la Sindicatura General de la Nación está a cargo de un funcionario denominado Síndico General de la Nación designado por el Poder Ejecutivo Nacional de quien depende directamente. En el caso de la AGN sus 7 miembros duran ocho (8) años en su función y podrán ser reelegidos indefinidamente (conforme art. 121 Ley 24156).

<sup>71</sup> En ciertos casos la debilidad de los sistemas de control se vincula con cuestiones que requieren diferentes reformas en las normas que regulan la cuestión. Sin embargo no suelen ser éstas las únicas dificultades que presenta el régimen nacional de control al momento de evaluar su calidad.

actores involucrados (legisladores, autoridades de los organismos de control, colegios profesionales, entidades especializadas, organizaciones civiles, etc. ) y, a la luz de la experiencia acumulada, evalúen todos ellos aspectos tales como por ejemplo la conveniencia de contar con algunos controles internos concomitantes o *ex-ante*, integrados a la gestión o la posibilidad de separar las funciones correspondientes al diseño y ejecución de políticas públicas (en manos de autoridades electivas o funcionarios políticos designados por el PEN) de aquéllas derivadas de las operaciones que impliquen ejecutar el presupuesto público que podrían imputarse a funcionarios de carrera o cómo mejorar el sistema de controles sobre los procesos.

Del mismo modo se proponen otras acciones vinculadas al cumplimiento del objetivo propuesto en la recomendación aquí tratada, aunque excedan posiblemente el marco de las medidas sugeridas.

Así, se sugiere:

- 5.1. Establecer un ámbito institucionalizado de interrelación activa entre los órganos de control que permita el intercambio de información, respecto a los resultados de auditorías o dictámenes de tales entes informándose una a la otra sobre el particular y evaluando la posibilidad de efectuar acciones conjuntas.
- 5.2. Que todos los organismos de control informen en sus paginas *web*: a.- la nómina completa de su personal permanente, consignando funciones efectivamente desempeñadas y antecedentes profesionales; b.- la nómina completa del personal contratado, informando fecha de ingreso, funciones desempeñadas y antecedentes profesionales y c.- sus estados contables, incluyendo el presupuesto anual aprobado y su ejecución.
- 5.3. Que cada uno de los órganos de control publique anualmente la memoria de sus actividades, informes de control y recomendaciones, identificando aquellas cuestiones generales objeto de reparo en los informes de control y que posibiliten a partir de allí incidir sobre el sistema general que permitió el acto disvalioso.
- 5.4. A fin de lograr una adecuada coordinación y colaboración entre el Ministerio Público, la FIA, la SIGEN, la AGN y la OA se propicia la creación de una Comisión o foro de carácter permanente integrada por las máximas autoridades de dichos organismos y un representante alterno con el fin de evaluar periódicamente los problemas o cuestiones sistémicas o vinculadas a los procesos decisorios identificadas como prioritarias en cada uno de dichos organismos y las principales conclusiones a las que en cada uno de dichos temas se haya arribado, prestarse cooperación recíproca, efectuarse interconsultas, actuar en conjunto en la medida de sus competencias, etc.
- 5.5. Dictar una ley que otorgue autarquía e independencia funcional a la Oficina Anticorrupción, autoridad de aplicación de la Ley de Ética Pública<sup>72</sup>, incrementando su presupuesto y sus recursos humanos.

---

<sup>72</sup> Atento que sus facultades provienen en la actualidad del Decreto 164/99 , cuyo art. 1º las delegó en el Ministerio de Justicia quien luego a través de la Resolución MJ y DDHH N° 17/2000 las delegó en la OA.

- 5.6. Dotar a la OA, a la AGN y a la SIGEN de plena autonomía financiera, asignándoles un porcentaje de los ingresos públicos derivados de la recaudación, tal como se ha dispuesto respecto a la AFIP<sup>73</sup>.
- 5.7. Dictar una norma de jerarquía reglamentaria a través de la cual se regule un procedimiento que imponga la obligación a la SIGEN de informar al PEN sobre sus hallazgos, reparos, observaciones e informes y que los titulares de cada jurisdicción controlada estén obligados a responderlas, a mantener informado a dicho organismo sobre los cursos de acción o medidas o sanciones adoptadas y finalmente se responsabilicen por la implementación de las correcciones o mejoras pertinentes.
- 5.8. Desarrollar el sistema de control integrado al SIDIF (Sistema Integrado de Información Financiera), tal como está previsto en la ley 24.156, de Administración Financiera.
- 5.9. Controlar la existencia o efectiva implementación de controles internos reforzando lo que surja de los actuales informes vinculados a ambientes de control que en las prácticas internas parecerían tener reducidos o débiles efectos.
- 5.10. Integrar al sistema de control los fondos públicos actualmente no auditados o a aquéllos sobre los que no se cuenta con información o normativa precisa (por ejemplo los de organismos que reciban financiamiento estatal) efectuando un control sobre la documentación, los estados contables, memorias y balances de las entidades que reciban subsidios estatales<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> En el caso de la SIGEN conforme Decreto 1545/94 mediante cuyo art. 9º se creó el Sistema de Cuenta Única del Tesoro Nacional, se concentraron las disponibilidades de recursos en la Tesorería General de la Nación. Esta concentración va en detrimento de la autarquía financiera concedida a la SIGEN pues no puede administrar su cuenta encontrándose condicionada por la programación financiera en la determinación de las cuotas presupuestarias, de compromiso y devengado que determinen los propios controlados por la SIGEN con lo cual limitan la posibilidad de contraer obligaciones pecuniarias. Es decir que las cuotas mencionadas impiden disponer de la totalidad de las asignaciones oportunamente aprobadas. Este condicionamiento es por demás significativo por tratarse de un organismo de control, atento que posibilita que los organismos fiscalizados puedan afectar su independencia para establecer su planificación y cumplirla en la oportunidad o con el alcance que se establezca.

<sup>74</sup> En la actualidad existen aproximadamente 18 fondos fiduciarios administrados por el Estado Nacional, con un presupuesto total para 2005 superior a los 3.712 millones de pesos. Los fondos fiduciarios se encuentran bajo la órbita del sistema de control del Sector Público Nacional. Sin embargo, la información con que cuentan la SIGEN y la AGN es muy escasa. La SIGEN elaboró informes sobre dos fondos fiduciarios donde pone de manifiesto grandes dificultades para realizar un efectivo control sobre ellos. Por otra parte, anualmente, las leyes de presupuesto establecen el deber del Jefe de Gabinete de informar cuatrimestralmente al Congreso de la Nación sobre el manejo de tales fondos, sobre el flujo y uso de ellos, pero esta obligación no es cumplida. La AGN emitió un crítico informe advirtiendo que los fondos fiduciarios públicos no tienen un plan de cuentas ni criterios contables comunes que permitan la homogeneización de la información a efectos de un mayor control. La ausencia de una norma específica sobre fondos fiduciarios públicos aumenta el riesgo enunciado. "En general no se encuentra prevista la obligación de que los estados contables de los fondos fiduciarios sean auditados por auditor externo ni que sean publicados periódicamente", señala el informe. Existen antecedentes tales como el Decreto 906/04 que autoriza a un consejo consultivo - integrado por los ministerios de Economía y de Planificación Federal - a utilizarlas disponibilidades líquidas sin aplicación temporal de los fondos fiduciarios e invertirlos en instrumentos financieros destinados a solventar obras de infraestructura y letras del tesoro nacional. El decreto 338/05 hizo por ejemplo efectiva una operación de este tipo, privando de transparencia a dichos fondos.

- 5.11. Regular a través de una normativa explícita los fondos fiduciarios públicos <sup>75</sup>.
- 5.12. Desarrollar y consolidar la Red Federal de Control público<sup>76</sup>, a cuyo fin se propicia se invite formalmente a adherir a nuevos órganos de control que hasta el presente no lo hicieron y se informe luego en la página *web* de la SIGEN sobre las respuestas expresas recibidas a tales invitaciones y los avances en su conformación y en las actividades conjuntas desarrolladas.
- 5.13. Revitalizar acciones conjuntas a llevar adelante por dicha Red Federal <sup>77</sup>.
- 5.14. Acordar a través de convenios de cooperación técnica entre organismos públicos de control mecanismos que permitan controlar la ejecución de planes sociales en todo el país, incluyendo el intercambio de información entre distintas jurisdicciones provinciales.
- 5.15. Fortalecer y poner el énfasis de los controles realizados por los entes de control respecto a la rendición de cuentas de la aplicación de subsidios incluyendo las conclusiones a las que se arribe en un informe anual.
- 5.16. Fortalecer las auditorías respecto a la entrega de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) a partir de las recomendaciones propuestas por la Oficina Anticorrupción al Ministerio del Interior<sup>78</sup>, incluyendo, como en el caso anterior, las conclusiones a las que se arribe en un informe anual.
- 5.17. Crear, auspiciar y reforzar los centros de formación profesional y tecnicaturas terciarias en control y auditoría<sup>79</sup>.
- 5.18. Aprobar, en aquellos casos en que no se haya hecho todavía los manual de procedimientos internos de los organismos de control que no cuenten con ellos

---

<sup>75</sup> Conforme se ha señalado "*los fondos fiduciarios constituyen el gran agujero negro de la administración nacional... por la falta de control del Estado*" (La Nación, 27 de abril 2005). Según el presupuesto del año 2005 los 18 existentes insumirían un total de \$ 3.712.000.000.- Sobre algunos, excepcionalmente, existe información pública disponible (por ejemplo el Fondo Vial administrado por el Ministerio de Planificación). Sobre otros se desconoce su ejecución presupuestaria, quienes son sus beneficiarios, si se cumplen los fines para los que fueron creados. En las jornadas sobre "Fideicomisos públicos y control ciudadano", se señaló que dichos fondos están "alejados del control de la ley de administración financiera" (Senador Gerardo Morales), que "no son objeto de un tratamiento riguroso desde el punto de vista contable", por lo que "entrañan riesgos sobre posibles desmanejos" (Dr. Leandro Despouy, Auditor General de la Nación) y que es necesario "contar con información exacta" y "deben ser pocos, controlados y transparentes" (Diputado Oscar Lamberto, presidente de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas).

<sup>76</sup> Creada en febrero del 2002 con motivo de la emergencia social que se generó a partir de un convenio suscripto por la AGN, el Secretariado Permanente de los Tribunales de Cuentas Provinciales, la SIGEN, la AG de la Ciudad de Bs.As., y por el PEN los Ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo así como por la Asociación del Personal de los Organismos de control. Aún cuando fue constituida como consecuencia de la emergencia social y "durante su vigencia" constituyó una adecuada estructura organizacional informal para integrar y complementar las estatales de fiscalización y auditoría. Ese proceso de integración y complementariedad de estos órganos y entes resulta esencial. Los trabajos realizados en relación a la transparencia de los planes sociales permitió encontrar un buen canal de información y hallazgos que posibilitaban la adopción de medidas correctivas oportunas (por ej. se desarrolló un programa de control y auditoría con los responsables del Programa de Emergencia Alimentaria, se implementaron talleres de capacitación sobre control social para funcionarios, se elaboró un plan y un programa de auditoría integral, etc.

<sup>77</sup> Por ejemplo la auditoría de fondos sociales y su aplicación en todo el país.

<sup>78</sup> El que puede consultarse en la página *web* del organismo.

<sup>79</sup> Tal como ahora existe, casi pioneramente, en el ámbito de la UNSAM, Escuela de Política y Gobierno, Maestría en Auditoría Gubernamental, la que funciona con el auspicio de la APOC.

para racionalizar el propio funcionamiento. En los casos en que haya sido aprobado resulta necesario impulsar su total y efectiva puesta en práctica.

- 5.19. Otorgar potestades a los organismos de control no sólo de formular recomendaciones sino para imponer la obligación para el organismo controlado de contestarlas, bajo apercibimiento de sanciones disciplinarias, políticas o penales. Con lo cual debería existir obligación para los controlados de pronunciarse en forma expresa sobre las recomendaciones que formulen los organismos de control cuando se constatará la existencia de anomalías<sup>80</sup>.
- 5.20. Potestad, para los organismos de control, de disponer la instrucción sumarial en caso de detectarse anomalías (o, en su caso, ordenar que la lleven adelante los organismos controlados o el PEN o la Procuración del Tesoro <sup>81</sup>).
- 5.21. Evaluar la conveniencia de requerir dictamen previo a los organismos de control, de efectos no vinculantes, respecto a contrataciones administrativas directas cuando su monto exceda el fijado o en su caso en general cuando se acudan a algunas de las excepciones legalmente previstas, salvo en las que se acuda a tal mecanismo por su monto.
- 5.22. Crear comités de control, integrados por una autoridad superior de cada organismo fiscalizado, el auditor interno y un representante de la SIGEN, para seguir en forma conjunta las recomendaciones formuladas y adoptar las medidas correctivas que fueran necesarias.
- 5.23. Enviar los informes y recomendaciones de los organismos de control al Ministerio Público Fiscal, a fin que éste evalúe o detecte los posibles casos de corrupción que pudieran surgir de aquéllos y proceder en consecuencia.
- 5.24. Imponer por ley la obligación para los organismos de control de poner en conocimiento de la Procuración del Tesoro de la Nación los hallazgos en materia de violación a la legalidad no detectados por los servicios jurídicos permanentes de los organismos auditados<sup>82</sup>.
- 5.25. Imponer a la SIGEN la obligación de elaborar informes públicos de ambiente de control interno anuales, donde se consignen los aspectos que requieren ser fortalecidos en todas las jurisdicciones auditadas y todas las observaciones de la UAI y de la propia SIGEN efectuadas<sup>83</sup>.
- 5.26. Elaborar periódicamente una matriz de riesgo<sup>84</sup> que permita acompañar los procesos y actos de la jurisdicción auditada.

---

<sup>80</sup> Ello no significa que dichas recomendaciones sean vinculantes, pero obliga a su tratamiento. Esta obligación no existe actualmente pese a la existencia de ciertas recomendaciones "crónicas".

<sup>81</sup> Según la jerarquía funcional en la organización del funcionario involucrado.

<sup>82</sup> Ello en tanto resulta necesario reforzar el control de legalidad para que éste no quede a cargo de los organismos de control en tanto debería darse como presupuesto que éste se ha efectuado.

<sup>83</sup> Ello permitiría, entre otras cuestiones evaluar cómo funcionan los controles internos, los procesos y estructuras internas y los aspectos sujetos a control.

<sup>84</sup> Es decir contar con una planificación que permita en aquellos casos de riesgo (nuevo organismo, alto presupuesto, ausencia de rutinas burocráticas precisas, etc.) efectuar auditorías que permitan ejercer un efectivo control. Planificar en definitiva en función del riesgo institucional, además de los controles habituales.

- 5.27. Efectuar auditorías respecto a ingresos/recaudación de la renta (impuestos internos percibidos, ingresos previsionales, Aduana, etc.).
- 5.28. Asignar a la SIGEN y a la AGN la facultad (subsidiaria a la de la autoridad jurisdiccional, no obligatoria) para accionar por resarcimiento y recuperación de activos en los casos de actos de corrupción.
- 5.29. Evaluar la creación de un Procurador Fiscal en el ámbito de la AGN a cuyo cargo esté tal facultad así como la de impulsar acciones penales o intervenir en ellas.
- 5.30. Diseñar en cada organismo de control un "mapa de riesgo" donde se consignen las principales modalidades de hechos de corrupción detectadas a partir de la experiencia de cada organismo y medidas preventivas aconsejadas (irregularidades en procedimientos de selección contratistas, existencia de sobrepagos, subprestación de servicios y productos, desvío de fondos, disposición irregular de bienes del Estado, pago de coimas, favoritismo en el control de servicios públicos privatizados, pago de servicios inexistentes, etc.<sup>85</sup>
- 5.31. Dictar una ley a través de la cual la AGN tenga facultades para auditar los actos dictados por el Consejo de la Magistratura<sup>86</sup> o los de disposición de fondos en el ámbito del Poder Judicial.
- 5.32. Imponer por decreto presidencial la obligación de discriminar sustancialmente las partidas "Transferencias generales" de modo que se pueda conocer el destino de esos fondos.
- 5.33. Discriminar el destino programático de los fondos obtenidos de los préstamos que otorgan los organismos multilaterales de créditos.
- 5.34. Incorporar a la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto una prohibición expresa para delegar en la Jefatura de Gabinete facultades para introducir modificaciones presupuestarias (o "superpoderes")<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> Ver al respecto informe de avance n° 5 de la OA

<sup>86</sup> Actualmente se ha comenzado a ejecutar una, pero sólo como resultado de un acuerdo entre dicho organismo y la AGN.

<sup>87</sup> La ley 25.064 otorgó en 1999 facultades al Jefe de gabinete de Ministros para disponer reestructuraciones presupuestarias con las limitaciones del artículo 37 de la Ley N° 24.156 ( Ley de administración financiera). Estas facultades continuaron reiterándose en las posteriores leyes presupuestarias. Recién la ley 25.827 en el año 2003 eliminó las limitaciones a las facultades del Jefe de Gabinete de Ministros que imponía la ley 24.156. Esta ley aumentó la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, atentando contra el sistema de pesos y contrapesos de poderes y debilitando fuertemente el rol del congreso, al derogar por el plazo de 1 año (presupuesto 2004) el artículo 37 de la mencionada ley de administración financiera. Cabe comentar que en el "Índice Latino- americano de Transparencia Presupuestaria 2003" (Impreso por Martínez y Gamboa, S.A. de C.V- México D.F., octubre 2003) la Argentina figura como uno de los países menos transparentes en esta materia. Así, se comenta: "En Argentina la intervención del Legislativo está formalmente prevista a posteriori, así que el Ejecutivo tiene discrecionalidad en este sentido, perjudicando así la transparencia en la asignación de recursos. La Ley de Administración Financiera establece que quedarán reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten al monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades. En estos últimos años, y con motivo de la crisis económica, se concedieron poderes especiales al ejecutivo, haciendo que esa disposición no siempre se cumpla. En la práctica, el Poder Ejecutivo realiza más modificaciones de las que está autorizado a hacer por ley". Asimismo, entre las recomendaciones efectuadas a nuestro país se encuentra la de "mayor cumplimiento a la ley de presupuesto por parte del Ejecutivo, reduciendo la

- 5.35. Profundizar la conectividad e intercambio de las bases de datos identificatorios de personas - en el marco de la Ley de Protección de Datos Personales - que permita fortalecer el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) <sup>88</sup>.
- 5.36. Dotar a la FIA de un mayor número de profesionales especialistas en ciencias económicas con especialidad en delitos financieros, a fin de aumentar su actual planta de peritos contables que, además, sirvan de apoyo a los fiscales federales <sup>89</sup>.
- 5.37. Desarrollo de un sistema informático que permita contar con bases de datos suficientes y adecuadas en relación a las actividades que desarrolla la FIA
- 5.38. Disponer por ley - o en su caso a través de una resolución del titular del Ministerio Público - criterios explícitos para impulsar que la actividad de la FIA se concentre en sumarios significativos, sea por el monto económico de las transacciones en juego, por el rango de los funcionarios involucrados o por la trascendencia de las cuestiones.
- 5.39. Reglamentar con mayor detalle y objetividad el "principio de oportunidad" para intervenir en sumarios o promover investigaciones en la OA y en la FIA.
- 5.40. Analizar, discutir y evaluar las actuales competencias de la FIA y la OA y eventuales superposiciones o vacíos en sus competencias.
- 5.41. Modificar la Ley Orgánica del Ministerio Público (LOMP) a fin que la FIA tenga competencia específicas para el seguimiento penal de las causas como órgano especializado del Ministerio Público.
- 5.42. Dictar una norma que imponga a los organismos públicos la obligación de entregar en tiempo y forma a la FIA la información que ésta requiera <sup>90</sup>.
- 5.43. Impulsar la celebración de acuerdos entre la FIA, Universidades y Colegios Profesionales a fin que ésta pueda acceder a profesionales para investigaciones de delitos complejos (ingenieros, economistas, contadores, etc.).
- 5.44. Modificar la LOMP a fin de otorgar facultades a la FIA en sede judicial para ejercer la acción pública en aquellos casos en que la causa fuera iniciada como resultado de una denuncia o investigación realizada por dicho organismo.

---

*delegación de facultades del Legislativo hacia el Ejecutivo.*" Por otra parte, en principio, la competencia delegada está prohibida. Sólo se puede hacer para una cuestión concreta y determinada, estableciendo las bases de esa delegación. No existe la delegación abierta. Por lo expuesto, no cabe duda de que la delegación de facultades en el Jefe de Gabinete en materia de reestructuración presupuestaria debiera ser excepcional, y establecerse los debidos límites y alcances a los efectos de ejercerse un control que impida el uso discrecional de las mismas. Atento a que la Ley 25.827 dejó sin efecto el límite establecido por la Ley de Administración Financiera, creemos imprescindible fijar los criterios de utilización del art.13 de la ley mencionada y su correcto alcance en resguardo de las instituciones y del principio de división de poderes.

Conforme lo expresado por el diario "La Nación", 14-9-05, pag. 5 "*Si la ley de presupuesto 2006 no contiene superpoderes para el Poder Ejecutivo se habrá producido una mejora importante en la transparencia en el manejo de los fondos públicos*".

<sup>88</sup> A cuyo fin avanzar en la implementación de una interconexión virtual de los organismos permitirá la consulta descentralizada vía *internet* , con los resguardos necesarios de protección de datos.

<sup>89</sup> En la actualidad sólo existen tres.

<sup>90</sup> Atento que en la actualidad la ausencia de una norma específica sobre tal punto constituye un obstáculo en la gestión de dicho organismo de control

- 5.45. Hasta tanto se avance en la reforma de la LOMP, disponer por Instrucción General del Procurador General de la Nación que en las causas que se inicien por denuncia o investigación de la FIA, el Fiscal de la causa deberá definir la estrategia procesal con la FIA.
- 5.46. Asignarle a la FIA el rol de organismo especializado en el ámbito del Ministerio Público en relación a la persecución de delitos contra la administración pública.
- 5.47. Dictar una Instrucción General a través del Procurador General a fin que los Fiscales en dichas causas deban notificar en forma obligatoria a la FIA sobre la existencia de causas judiciales en materia de delitos contra la administración pública o contra funcionarios públicos.
- 5.48. Reformar la LOMP a fin de incluir una previsión expresa que imponga a los Jueces la obligación y oportunidad de dar aviso a la FIA sobre las causas existentes.
- 5.49. Reforma la LOMP a fin de hacer explícita la capacidad de intervención de la FIA como parte acusador en todo sumario, cualquiera hubiera sido la vía de inicio del mismo y el régimen que regule la substanciación del sumario.
- 5.50. Modificar el Decreto 467/99 (Reglamento de Investigaciones Administrativas) en similar sentido.
- 5.51. Dotar de capacidad a la FIA para realizar convenios de cooperación e intercambio tendientes a asegurar y agiliza la recepción e intercambio de información y acceder a recursos capacitados para desarrollar investigaciones.
- 5.52. Promover acciones de capacitación con magistrados respecto al rol de la FIA.
- 5.53. Crear comités de control en lo que estén representados el órgano o ente controlado, la SIGEN y la UAI, a fin de realizar el seguimiento de las recomendaciones formuladas y la efectiva implementación de las medidas tendientes a superarlas.
- 5.54. Establecer la potestad para la SIGEN de ordenar la iniciación de actuaciones sumariales – cuya resolución esté a cargo del PEN – cuando de la recomendación surjan irregularidades <sup>91</sup>.
- 5.55. Requerir dictamen previo a la SIGEN, de efectos no vinculantes, cuando el monto exceda el fijado para la adjudicación directa. En la actualidad esos actos sólo tienen control de legalidad previa en algunos casos (cuando afecta, no cuando favorece, al particular).
- 5.56. Avanzar en el desarrollo de un sistema en el ámbito de los organismos de control a fin de contar con una base de datos en las que se incorporen las denuncias efectuadas y su posterior trámite.

---

<sup>91</sup> En la actualidad las irregularidades que se detectan no se investigan y quedan por ende impunes.

## MECANISMOS DE DENUNCIAS

### A. RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE EXPERTOS Y MEDIDAS SUGERIDAS:

*"1. Normas de conducta y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento (artículo iii, párrafos 1 y 2 de la convención)."*

*"1.3. Normas de conducta y mecanismos en relación con 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."*

*"La República Argentina, en el orden federal, ha considerado y adoptado medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer normas de conducta y mecanismos en relación con 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, de acuerdo con lo dicho en el aparte 1.3 de la sección B) del capítulo II de este Informe".*

*"En vista de los comentarios formulados en dicha sección, el Comité sugiere que la República Argentina considere la siguiente recomendación:*

*1.3.1. Fortalecer los mecanismos con los que cuenta la República Argentina para exigir a los funcionarios públicos denunciar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento.*

*Para cumplir con esta recomendación, la República Argentina podría tener en cuenta las siguientes medidas:*

- *Capacitar a los funcionarios públicos en relación con la existencia y el propósito de la responsabilidad de denunciar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento".*

### B. ESTADO DE SITUACION:

El denunciante individual juega un papel fundamental para conocer la existencia de hechos punibles de corrupción. Un ejemplo demostrativo de ello es, en el ámbito nacional y sobre causas referidas a la Administración Pública, la experiencia recogida hasta el presente por la Oficina Anticorrupción. En sus tres años y medio de existencia, ha sido importante el número de expedientes iniciados a partir de denuncias de personas particulares.

Existen algunas previsiones expresas que obligan al funcionario público a denunciar. Así lo dispone por ejemplo el art. 177 del Código Procesal Penal<sup>92</sup> y el Dec.1162/00<sup>93</sup>. Sin embargo el

<sup>92</sup> "Obligación de denunciar. Art. 177. - Tendrán obligación de denunciar los delitos perseguibles de oficio: 1º) Los funcionarios o empleados públicos que los conozcan en el ejercicio de sus funciones. 2º) Los médicos, parteras, farmacéuticos y demás personas que ejerzan cualquier rama del arte de curar, en cuanto a los delitos contra la vida

## IV – Mecanismos de Denuncias

---

art. 156 del Código Penal reprime a quien "teniendo noticia, por razón de su estado, oficio, empleo, profesión o arte, de un secreto cuya divulgación pueda causar daño, lo revelare sin justa causa"<sup>94</sup>.

Sin embargo resulta necesario generar otros mecanismos para proteger a los denunciantes y a quienes aportan información sin temor a las represalias que pudieran sufrir en consecuencia atento que la protección de estas personas frente a los inconvenientes que sobrevienen a la denuncia es una cuestión desatendida por la ley e ignorada por muchos, al momento de diagramar acciones positivas en la lucha contra la corrupción<sup>95</sup>. Todo ello para proteger adecuadamente a todo denunciante que como consecuencia de haber realizado, realizar o haber decidido realizar una denuncia pudiera ser objeto de algún acto, resolución o práctica formal o informal, arbitrario o ilegal a su persona, a sus familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con él.

### C. ACCIONES A DESARROLLAR <sup>96</sup>:

#### 1. Acciones vinculadas a modificaciones normativas:

La Ley 25.164, conocida como "Ley marco de regulación de empleo público nacional" contiene una previsión expresa respecto al deber de todo funcionario público de denunciar actos de corrupción. El art. 23 inc h) de la citada norma prevé la obligación de "*...Llevar a conocimiento de la superioridad todo acto, omisión o procedimiento que causare o pudiere causar perjuicio al Estado, configurar delito, o resultar una aplicación ineficiente de los recursos públicos. Cuando el acto, omisión o procedimiento involucrase a sus superiores inmediatos podrá hacerlo conocer directamente a la Sindicatura General de la Nación, Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas y/o a la Auditoría General de la Nación*".

Dicha norma debería, a nuestro juicio, ser complementada a través de algunos otros instrumentos legales o la modificación de ciertas previsiones normativas actualmente vigentes. Entre las acciones sugeridas en este sentido, se propone:

- 1.1. Evaluar la modificación del art. 23 inc. f) de la ley 25.164 en cuanto impone la obligación de "*guardar la (...) reserva absoluta, en su caso, de todo asunto del*

---

*y la integridad física que conozcan al prestar los auxilios de su profesión, salvo que los hechos conocidos estén bajo el amparo del secreto profesional.*"

<sup>93</sup> Obligación de los empleados públicos de denunciar delitos de acción pública conocidos en ejercicio de sus funciones

<sup>94</sup> Dicha norma incrimina la violación del llamado "secreto profesional". Sin duda existen en este caso bienes jurídicos que se busca tutelar: el derecho de defensa, la libertad individual y la confianza del confidente del secreto en quien está obligado a guardarlo (Ver al respecto Carrara Franceso, "Programa de Derecho Criminal", vol II, 1958, Ed. Temis, Bogotá, pag. 477).

<sup>95</sup> Proteger la denuncia de buena fe y razonable. Si la denuncia lo es, el funcionario debe ser protegido más allá del destino que tenga la causa penal, porque por razones ajenas a aquél, esa causa penal puede tener un destino impredecible.

<sup>96</sup> Se aclara que las medidas propuestas en este capítulo, cuando así corresponda, serán extensivas a la protección de testigos cuyas declaraciones permitieran avanzar en la investigación de actos de corrupción en la función pública

#### IV – Mecanismos de Denuncias

---

*servicio que así lo requiera, en función de su naturaleza o de instrucciones específicas, con independencia de lo que establezcan las disposiciones vigentes en materia de secreto o reserva administrativa". Si bien dicha norma ha tenido escasa aplicación práctica, debería privilegiarse la publicidad de los actos públicos y no imponer al funcionario público la obligación de guardar secreto o reserva*<sup>97</sup>.

- 1.2. Incluir entre las previsiones normativas que rigen la relación de empleo en cualquiera de los poderes del Estado<sup>98</sup> una norma que imponga la obligación para todo funcionario de denunciar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción de los que tenga conocimiento<sup>99</sup>.
- 1.3. Evaluar los regímenes jurídicos que regulan la relación de empleo público o los vinculados a la contratación de personal<sup>100</sup> en cualquiera de los poderes del Estado - y mientras no se dicte una ley expresa de protección del denunciante - identificadas tales normas incorporar en ellas adecuadas medidas de protección laboral, conforme se ampliará más adelante.
- 1.4. Incorporar en la Ley 25.188 una previsión expresa conforme la cual se legitime activamente a los denunciantes para ser parte en los procedimientos administrativos o en los procesos civiles o penales que se inicien como consecuencia de la presentación de sus denuncias.

---

<sup>97</sup>El art. 23 de la norma citada prevé como deber del funcionario público "*f) Observar el deber de fidelidad que se derive de la índole de las tareas que le fueron asignadas y guardar la discreción correspondiente o la reserva absoluta, en su caso, de todo asunto del servicio que así lo requiera, en función de su naturaleza o de instrucciones específicas, con independencia de lo que establezcan las disposiciones vigentes en materia de secreto o reserva administrativa*" Ello aunque a través del inc. h) de la misma norma se le impone la obligación de "*Llevar a conocimiento de la superioridad todo acto, omisión o procedimiento que causare o pudiere causar perjuicio al Estado, configurar delito, o resultar una aplicación ineficiente de los recursos públicos. Cuando el acto, omisión o procedimiento involucrase a sus superiores inmediatos podrá hacerlo conocer directamente a la Sindicatura General de la Nación, Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas y/o a la Auditoría General de la Nación*".

<sup>98</sup> La gran dispersión en relación a los regímenes jurídicos que regulan el empleo público imponen la necesidad de relevar cada uno de ellos (en algunos casos la relación funcional está sujeta a Convenios Colectivos de Trabajo) a fin de incluir una previsión específica sobre esta cuestión. En la actualidad sólo se encuentran integrados al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), aproximadamente al 30% del personal civil de la Administración Pública Nacional. Persisten pues alrededor de 48 regímenes para el personal civil distintos al SINAPA los que abarcan al 70% restante del personal civil de la Administración Pública. En algunos casos la modificación de estos regímenes sectoriales puede llegar a ser una realidad muy difícil de modificar.

<sup>99</sup> Sin embargo la situación del abogado u otros profesionales que son funcionarios públicos y que ejercen su profesional para el Estado podría estar regulada por dos normas que se contraponen entre sí: como profesionales deben en ciertos casos mantener el secreto profesional (art. 156 C.Penal) y como funcionarios deben denunciar el delito de acción pública (arts. 177 inc 1 CPPN y 277 Código Penal). Entendemos que la solución debe inclinarse por mantener el secreto profesional y por ende omitir la denuncia, salvo que se trate de un delito de acción futura, en el que lo revelado en secreto debe ser denunciado.

<sup>100</sup> Algunos cálculos indican que el personal contratado alcanza un número cercano a los 15.000 aunque no existen datos estadísticos confiables ni una base única de empleados ni un sistema de legajo unificado.

#### IV – Mecanismos de Denuncias

---

- 1.5. Evaluar la conveniencia de impulsar la regulación de acciones *qui tam*<sup>101</sup> (o acciones de clase fundadas en el derecho del ciudadano que se vio perjudicado como tal por un acto de corrupción) fundadas en el art. 36 de la Constitución Nacional.
- 1.6. Impulsar el dictado de una ley de protección de funcionarios públicos denunciadores, informantes o testigos de actos de corrupción, pudiendo considerarse para ello el Anteproyecto elaborado por la OA<sup>102</sup> ya sometido a consulta pública a través de un procedimiento consultivo en el que participaran académicos, profesionales, organizaciones sociales, etc.<sup>103</sup>.
  - 1.6.1. Que se presumirá que todo cambio de función, organismo, lugar de trabajo, modificación de las condiciones laborales de un denunciante será consecuencia de la denuncia efectuada, obligando a dejar sin efecto tales alteraciones<sup>104</sup>.
  - 1.6.2. Que toda medida que afecte la situación laboral del denunciante, sea a través de una cesantía, retrogradación, postergación de ascenso, suspensión, apercibimiento, traslado, reasignación o privación de funciones, calificaciones o informes negativos, aislamiento, acoso, o cualquier otro tipo de afectación formal o

---

<sup>101</sup> *Qui tam pro domino rege quum pro se ipso in haec parte sequitur* (quien presenta la acción al rey también la presenta para su propia causa). En tales casos cuando un ciudadano en nombre del gobierno interponga una demanda civil contra una empresa o individuo que presente solicitudes de pago fraudulentas, tendría el derecho a percibir un porcentaje del importe que por daños y perjuicios se establezca en la sentencia (a fines del año 2003, la cantidad recuperada por el gobierno de los EE.UU. por casos *qui tam* totalizaba US\$ 7.800 millones, incluyendo todo tipo de demandas). Se otorga así a los ciudadanos la potestad para actuar en nombre del Estado y compartir los productos recuperados. En 1986 el Congreso de USA lo describió como “la primer herramienta de litigio para combatir el fraude” con que cuenta el gobierno.

La ley de denuncias falsas (*false claims act*) prevé acciones de carácter civil, no penal, pero se exige establecer los hechos “más allá de una duda razonable”. Los acusados pueden hacerse acreedores a altas multas por cada denuncia falsa más tres veces la cantidad del daño que sus actos causen al Estado.

<sup>102</sup> El borrador original fue elaborado luego de una investigación de derecho comparado y estudio de proyectos de ley relacionados con la materia que fueron presentados en el Congreso de la Nación. En particular, se analizaron los Proyectos de ley presentados por los legisladores Mabel Muller el 2/12/02, Mario J. Colazo el 29/8/02, Néstor D. Rostán el 28/12/00 y Antonio T. Berhongaray el 9/10/98; así como la legislación vigente en Estados Unidos, Canadá, Australia, España, Puerto Rico y el Reino Unido y la legislación modelo elaborada por la Organización de los Estados Americanos (OEA), además de material producido por organizaciones no gubernamentales de distintos países y por reconocidos autores y jurisprudencia nacional y extranjera. El Proyecto puede consultarse en: <http://www.anticorrupcion.jus.gov.ar/Proyec/Testigo.pdf>. Todos los documentos relativos a este proyecto pueden hallarse en el sitio *web* de la Oficina Anticorrupción: [www.anticorrupcion.gov.ar](http://www.anticorrupcion.gov.ar), ingresando en: “políticas anticorrupción” / “proyectos normativos”.

<sup>103</sup> El art. 6º del Anteproyecto antes mencionado prevé que “Las medidas de protección están previstas para ser aplicadas contra actos, resoluciones, prácticas formales o informales que afecten, en modo directo o indirecto, la integridad física o psicológica, la integridad o libertad sexual, las condiciones contractuales, las relaciones laborales, la reputación personal o profesional de las personas protegidas. También serán aplicadas contra todo acto que afecte cualquier otro interés protegido normativamente que produzca o pueda producir un grave daño”.

<sup>104</sup> Se invierte de alguna forma la carga probatoria. Existen normas similares en el ordenamiento laboral. Así en la ley 24013 para la protección del trabajador que ha hecho una denuncia por no estar registrado hay dos años de tutela, en el caso de la trabajadora embarazada, hay siete meses y medio antes y siete meses y medio después del parto, tiempo durante el cual debería presumirse que a partir del hecho de la denuncia o de la prestación del testimonio, que la represalia, cualquiera sea ella, es atribuible a la denuncia o el testimonio.

#### IV – Mecanismos de Denuncias

---

informal análoga a las mencionadas le dé derecho a que la OA, la FIA<sup>105</sup> o la autoridad de aplicación que en cada Poder se designe, convoque a una audiencia con el fin de promover una solución consensuada e inmediata entre las partes<sup>106</sup>.

1.6.3. Que tal autoridad pueda ordenar inmediatamente la cesación de tal acto arbitrario o ilegal, siempre que se estime conveniente y no pueda resultar contraproducente para el interesado<sup>107</sup>.

1.6.4. Se ordene la suspensión, hasta la definitiva determinación de los hechos, de cualquier medida que se haya tomado en contra del denunciante, manteniendo la misma situación laboral o contractual anterior al presunto acto arbitrario o ilegal, con percepción de la remuneración, aun cuando las circunstancias no permitan a la persona protegida seguir cumpliendo sus obligaciones.

1.6.5. Incluir en tales previsiones al personal que se desempeñe en cualquiera de los poderes del Estado como contratado, previendo la prohibición de disponer la rescisión o no renovación del contrato la que de producirse debería estar expresamente dispuesta a través de un acto administrativo individual en el que se expliciten las razones que inducen a la no renovación o rescisión.

1.6.6. Incluir en dicho régimen al personal que se desempeñe en cualquier dependencia pública que esté regido por la Ley de Contrato de Trabajo o cualquier otro estatuto laboral de derecho privado (por ej. personal AFIP).

1.6.7. Otorgar competencia a la FIA o a la autoridad de aplicación que se establezca en el ámbito de cada Poder para ordenar con carácter vinculante la revocación de todo acto lesivo contra el funcionario denunciante, incluyendo su eventual traslado si éste se hubiese dispuesto y ordenando se mantenga la situación funcional anterior a la presentación de la denuncia.

1.7. Asignar a la FIA y a la OA o a la autoridad de aplicación que se establezca en cada uno de los poderes del Estado la función de brindar asesoramiento a cualquier funcionario público que tuviere intención de efectuar una denuncia manteniendo su identidad reservada.

1.8. Crear una oficina en el ámbito de la OA y la FIA o de la autoridad de aplicación que se establezca en cada uno de los poderes del Estado para que cumpla funciones de asesoría o defensoría para garantizar los derechos de los denunciantes. Se propicia que este funcionario tenga el deber de guardar secreto que implicaría entre otras

---

<sup>105</sup> Probablemente que sea la FIA resultará menos problemático para que la ley se aplique a los tres poderes del Estado, teniendo en cuenta el carácter de órgano extrapoder del Ministerio Público, del que la FIA forma parte, conf. art. 120 CN

<sup>106</sup> El dictado de una medida de no innovar administrativa resultará esencial.

<sup>107</sup> O sea, el trabajador tiene que poder optar por una alternativa que no sea la de darse por despedido, y en tal caso parece que tiene que poder pedir de alguna manera la cesación del acto. Se trataría de un acto discriminatorio. Y la ley antidiscriminatoria habla específicamente de pedir la cesación del acto.

#### IV – Mecanismos de Denuncias

---

cuestiones que no le podría decir a la persona que esta siendo acusada quién es su acusador.

- 1.9. Fortalecer las competencias de la OA como organismo especial de investigación y a tal fin, entre otras, otorgarle facultades:
  - 1.9.1. Para exigir al funcionario responsable los detalles e información de cualquier acto respecto a la cual se haya denunciado la existencia de un hecho de corrupción
  - 1.9.2. De requerir la exhibición de libros contables por parte de empresas del sector privado cuando haya motivos razonables para hacerlo.
  - 1.9.3. De tomar declaraciones a personas del sector privado.
- 1.10. Prever que los funcionarios públicos con competencia para ordenar medidas de protección o resolver las impugnaciones contra decisiones que se adopten como consecuencia de la presentación de denuncias, quedan eximidos del deber legal de informar de la posible comisión de un delito de acción pública en relación a los hechos que conozcan en el trámite de la medida de protección.
- 1.11. Evaluar la posibilidad de amnistiar, reducir o mitigar la sanción administrativa o la pena, etc. respecto del denunciante involucrado en un acto de corrupción cuya denuncia haya contribuido a esclarecer el tema<sup>108</sup>.
- 1.12. Dictar normas suficientes y adecuadas para proteger a personas que no se desempeñen en el ámbito de la función pública y que presentaren denuncias.

#### **2. Acciones que no requieren modificaciones normativas:**

Se propicia, adicionalmente, que se adopten otras acciones complementarias que, conforme el marco de la legislación nacional, no requieren modificación normativa alguna:

- 2.1. Que todos los organismos públicos en el ámbito de cualquiera de los poderes del Estado informen a la OA, a las autoridades de aplicación en cada uno de los poderes del Estado y a la FIA sobre todas las denuncias vinculadas a actos de corrupción que hubieran recibido.
- 2.2. Que incluyan en dicho informe el trámite pormenorizado dado a las mismas y remitan periódicamente un estado actualizado de aquéllos.

---

<sup>108</sup> En la inteligencia que esta medida puede resultar altamente impopular, se sugiere efectuar un amplio debate previo sobre la cuestión. De todos modos hay que tener en cuenta que el art. III inc. 1 y 8 de la Convención se encuentran íntimamente vinculados y, en cualquier caso, las medidas a considerar deberían contemplar ambas previsiones. A su vez el art. 37 de la Convención de la Naciones Unidas contra la Corrupción - no ratificada aún por nuestro país - presenta en relación al tema notorios avances cuyos objetivos resulta imprescindible considerar al momento de evaluar esta cuestión.

#### IV – Mecanismos de Denuncias

---

- 2.3. Que tanto la OA como la FIA o la autoridad de aplicación que se establezca publiquen un informe anual dirigido al Poder Ejecutivo y a ambas Cámaras del Congreso dando cuenta:
- 2.3.1. Del trámite dado a cada una de las denuncias recibidas por dichos organismos, resguardando aquella información vinculada a la identidad del denunciante.
  - 2.3.2. La información que le hubieran girado los organismos públicos en relación con denuncias que hubieran sido puestas en conocimiento de éstos.
  - 2.3.3. Cuestiones sistémicas que entendieran pudieran haber originado, provocado o contribuido a provocar el acto de corrupción denunciado
  - 2.3.4. Propuestas vinculadas a tales cuestiones
  - 2.3.5. Actos - u omisiones - que pudieran haber dictado el organismo donde revista el denunciante vinculado a la situación laboral de éste.
- 2.4. Abrir en las páginas *web* de cada una de las jurisdicciones administrativas y en el ámbito del Poder Judicial y en ambas Cámaras del Poder Legislativo un sitio donde se consignen las denuncias por cualquier medio recibido y el trámite dado a las mismas con la obligación de actualizarlo periódicamente. A fin de preservar las garantías constitucionales de presunción de inocencia a la vez que facilitar la investigación de los hechos denunciados, la información sólo debería consignar el número de denuncias recibidas y trámite dado a las mismas. Cuando ello no vulnere las finalidades y garantías en juego podrá incluirse el objeto o hecho denunciado y cualquier otra información que pudiera resultar de interés.
- 2.5. Incluir en los programas de capacitación del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) cursos vinculados a transparencia, y al deber del funcionario público de denunciar actos de corrupción de los que tenga conocimiento.
- 2.6. Incluir en los programas de entrenamiento de magistrados cuestiones vinculadas al trámite de las denuncias y a la protección del denunciante.
- 2.7. Atento la existencia de un proyecto de resolución en el ámbito del Consejo de la Magistratura que propicia imponer un plazo de extinción para investigar las denuncias en contra de los jueces y sus pedidos de enjuiciamientos, se recomienda que en modo alguno tales denuncias caduquen<sup>109</sup>.

---

<sup>109</sup> En tal sentido, entre las modificaciones que se evalúan realizar al Reglamento de la Comisión de Acusación en el ámbito del Consejo de la Magistratura de la Nación se contempla la extinción del proceso a través del cual tramite una denuncia si la Comisión de Acusación no produjere dictamen en un plazo que según algunos proyectos es de 2 años. Ello introduciría un plazo de prescripción que acarrearía la de varios expedientes en trámite, incorporándose inconstitucionalmente por vía reglamentaria un plazo para la acción de juicio político, impidiéndose en consecuencia al Consejo aludido llevar adelante su objetivo.

*IV – Mecanismos de Denuncias*

---

- 2.8. Establecer, en dicho ámbito, sanciones a los consejeros que incumplan con los plazos en los trámites de acusación de jueces.
- 2.9. Dar a publicidad en dicho ámbito los trámites acusatorios y las medidas de protección a los empleados del Poder Judicial que hayan formulado denuncias.
- 2.10. Habilitar en todos los poderes del Estado un número de acceso telefónico confidencial, y privado, gratuito, una dirección de correo electrónico a un servidor confidencial para recibir denuncias.

<b>SISTEMAS PARA LA DECLARACION DE INGRESOS, ACTIVOS Y PASIVOS</b>
--

**A. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE EXPERTOS Y MEDIDAS SUGERIDAS:**

2. *SISTEMAS PARA LA DECLARACION DE INGRESOS ACTIVOS Y PASIVOS (ARTICULO III, PARRAFO 4, DE LA CONVENCION):*

*La República Argentina, en el orden federal, ha considerado y adoptado medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer 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, de acuerdo con lo dicho en el aparte 2 de la sección B) del Capítulo II de este informe.*

*En vista de los comentarios formulados en dicha sección, el Comité sugiere que la República Argentina considere la siguiente recomendación:*

2.1 *Mejorar los sistemas para la recepción a tiempo, el uso y la publicidad de las declaraciones juradas patrimoniales.*

*Para cumplir con esta recomendación, la República Argentina podría tener en cuenta las siguientes medidas:*

- *Resolver los problemas que surgen del mandato legal de integrar la Comisión Nacional de Ética Pública y la falta de conformación de ésta, o bien reestructurar el sistema legal y reglamentario de modo que tenga mecanismos adecuados para aplicar efectivamente sistemas de declaración de ingresos, activos y pasivos.*

*Utilizar las declaraciones juradas patrimoniales para aconsejar a los funcionarios públicos en cómo evitar conflictos de intereses, así como también para detectar casos de enriquecimiento ilícito.*

**B. ESTADO DE SITUACIÓN:**

En el ámbito del Poder Ejecutivo se cuenta con un sistema informatizado integral para la recepción, seguimiento y control de las declaraciones juradas de los funcionarios públicos que están obligados a presentarlas, conforme lo prescripto por la Ley de Ética Pública. La autoridad de aplicación de la Ley de Ética Pública<sup>110</sup>, dependencia encargada de administrar dicho sistema, controla la consistencia o razonabilidad de las declaraciones, su evolución, la efectiva presentación y la imposición de sanciones en caso de incumplimiento así como la potencial existencia de conflictos de intereses que pudieran surgir de dichas declaraciones.

---

<sup>110</sup> El Decreto 164/99 delega la facultad como autoridad de aplicación al Ministerio de Justicia. A través de la Resolución MJ y DDHH N° 17 (17/01/00) el Ministro la delegó a su vez en la OA.

En el Poder Judicial están alcanzados por la obligación de presentar declaraciones juradas los magistrados que lo integran (art. 5 apartado b de la ley 25188), los miembros del Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento (art. 5 ap. i) y conforme lo establece la norma general (art. 5º ley 25.188) "...s) *El personal que cumpla servicios en el Poder Judicial de la Nación y en el Ministerio Público de la Nación, con categoría no inferior a secretario o equivalente; t) Todo funcionario o empleado público que integre comisiones de adjudicación de licitaciones, de compra o de recepción de bienes, o participe en la toma de decisiones de licitaciones o compras; u) Todo funcionario público que tenga por función administrar un patrimonio público o privado, o controlar o fiscalizar los ingresos públicos cualquiera fuera su naturaleza...*".

Las aludidas declaraciones son presentadas a través de un formulario en formato papel. No existe mecanismo alguno de control respecto a su contenido o un seguimiento de los bienes y activos declarados. Con cada pedido que se presenta para conocer la declaración jurada de un magistrado se forma un expediente reservado que solo puede ser consultado por el peticionario, su apoderado o letrado. Antes de resolver sobre la procedencia de la solicitud se da intervención al magistrado o funcionario cuya declaración jurada se ha pedido consultar, quien podrá expedirse sobre la procedencia de la petición. La CSJN resuelve en cada caso para hacer lugar al acceso o denegarlo<sup>111</sup>.

En el ámbito del Poder Legislativo los obligados presentan su declaración jurada, también en formato papel, la que incluye los datos que requiere la Ley 25188<sup>112</sup>. Sin embargo no existe control sobre su contenido, ni se efectúa seguimiento alguno ni están previstas sanciones en caso de incumplimiento. Los pedidos del público para acceder a dichas declaraciones se hacen a través de las secretarías administrativas de cada Cámara.

También puede solicitarse una autorización al legislador, quien por escrito da la orden a dichas secretarías para que la entregue al requirente.

### **C. ACCIONES A DESARROLLAR:**

#### **1. Acciones a desarrollar en el ámbito del Poder Ejecutivo:**

- 1.1. Avanzar en sistemas informáticos interconectados que permitan cruzar la información volcada en diferentes bases de datos del sector público (Administración Federal de Ingresos Públicos, la Administración Nacional de la Seguridad Social, el Banco Central, la Inspección General de Justicia, etc.)<sup>113</sup>.
- 1.2. Cruzar información con otros organismos públicos para detectar posibles incompatibilidades (pluriempleo)<sup>114</sup> y homogeneizar datos de los diferentes sistemas para cruzar y analizar información.

<sup>111</sup> Todo ello conforme lo previsto por la Acordada CS 1/2000

<sup>112</sup> Ver en relación a la Cámara de Senadores el Decreto de la Presidencia del Cuerpo N° 419/02

<sup>113</sup> En la actualidad existe la posibilidad de consultar las bases registrales del Registro de la Propiedad Automotor. En el caso de los registros de la propiedad inmueble, sólo es posible acceder a los de Capital Federal, no así a los de la Provincia de Buenos Aires u otras provincias. En el caso de sociedades comerciales, la IGJ no lleva registros de accionistas, de socios gerentes, de gerentes. Sí se hace en el caso de aquéllas que cotizan en Bolsa

<sup>114</sup> Ello requeriría actualizar algunos registros (ver por ej. así el caso del SICRUFUP conforme surge del informe de avance No 5 presentado por la OA al Comité de Expertos)

*V – Sistemas para la declaración de ingresos, activos y pasivos*

---

- 1.3. Exigir, conforme se señala en el capítulo de este informe correspondiente a "conflicto de intereses", que con carácter previo a la designación de cualquier funcionario político se exija a éste la presentación de su declaración jurada ante la autoridad de aplicación y que ésta se expida en un plazo no mayor a las 72 horas sobre cualquier cuestión que pudiere observarse surgida de dicha declaración.
- 1.4. Imponer la obligación a los candidatos a cargos electivos para presentar una declaración jurada patrimonial ante la Secretaría Electoral<sup>115</sup>.
- 1.5. Modificar el art. 5º de la ley 25188<sup>116</sup>, a fin de ampliar el universo de funcionarios obligados a presentar la declaración jurada, incluyendo a funcionarios públicos que ejerzan su función en cualquiera de los poderes del Estado en "áreas de riesgo" pero, en general, incluir a todos aquéllos que cumplen algunas de las funciones mencionadas en la ley de ética, independientemente del cargo ejercido.
- 1.6. Modificar igual norma, incluyendo a quienes presten servicios de asesoramiento en el Estado, en tanto la distinción entre asesoramiento y decisión no tiene relevancia a los efectos de la presentación de la declaración jurada.
- 1.7. Evaluar la modificación de dicha ley previendo la retención automática de un porcentaje de los haberes de quienes no hayan dado cumplimiento a la obligación de presentar la declaración jurada<sup>117</sup>.
- 1.8. Modificar el art. 6º de la Ley 25.188, a fin de incluir se declare el origen de los fondos con el que se adquirieron todos los bienes declarados, aunque hayan ingresado al patrimonio del presentante o de los titulares respectivos antes del ejercicio de la función pública.
- 1.9. Modificar el Decreto 164/99, a fin de incluir la obligación de identificar en la parte pública de la declaración jurada la localización de todas las propiedades (aún cuando no la calle o número, al menos la zona o barrio).
- 1.10. Modificar el art. 6º de la ley 25.188 a fin de incluir propiedades inmuebles de las que los obligados sean locadores o locatarios, individualizando a quien las alquilan y con qué propósito. Igualmente incluir la constitución de comodatos.
- 1.11. Evaluar se modifique la referida ley a fin de hacer explícito en una norma legal el actual criterio de la autoridad de aplicación en el ámbito del PEN (OA), según el cual no existen restricciones vinculadas con la legitimación de quienes piden la publicidad de las declaraciones juradas ni cabe exigir se justifiquen los motivos que originan la solicitud, aunque se pueda consignarlos.

---

<sup>115</sup> De hecho voluntariamente en diversos casos los candidatos han efectuado tal presentación ante organismos no gubernamentales que así se lo requirieron e incluso prestaron su consentimiento para que dicha declaración se hiciera pública.

<sup>116</sup> Similares propuestas de modificaciones han sido incluidas también en el capítulo correspondiente a conflicto de intereses.

<sup>117</sup> Ello en consonancia con lo propiciado en la actualidad por la autoridad de aplicación, conforme surge del proyecto de reforma a la ley de ética pública y lo consignado en el 5º informe de avance presentado por la OA

---

## V – Sistemas para la declaración de ingresos, activos y pasivos

---

- 1.12. Modificar las normas que rigen la relación de empleo público, a fin de exigir que en forma previa a la aceptación de una renuncia debe acreditarse haber presentado la declaración jurada de baja.
- 1.13. Modificar el actual formulario a fin que el funcionario declare, respecto a sus bienes inmuebles o muebles registrables el valor real o el de compraventa o la valuación fiscal, el que fuere mayor.
- 1.14. Incluir en la declaración jurada acuerdos de desvinculación temporaria que pudiera haber celebrado el presentante de aquélla con empresas privadas.
- 1.15. Informar principales clientes a quienes les proveyó servicios por más de cierta suma (salvo que se trate de información protegida por pactos de confidencialidad, reserva profesional, en cuyo caso se consignará en sobre cerrado).
- 1.16. Incluir la obligación de aclarar si las cuentas bancarias declaradas se encuentran radicadas en el país o en el extranjero.
- 1.17. Incluir la obligación de declarar si las tarjetas de crédito han sido emitidas en el país o en el extranjero y origen de la cuenta a la que corresponden.

## 2. Acciones a desarrollar en los otros poderes del Estado

Atento el diferente estado de avance respecto al sistema de presentación de declaraciones juradas en otros poderes del Estado respecto al Poder Ejecutivo, además de las acciones antedichas, aplicables según el caso, corresponderá considerar otras adicionales. Toda vez que muchas de ellas son mencionadas en el capítulo de este informe correspondiente a "conflicto de intereses", a ellas cabe remitirnos. Sin perjuicio de ello, adicionalmente se propone:

- 2.1. En el ámbito del Poder Judicial dirimir quien es actualmente la autoridad de aplicación, frente a las distintas posturas esgrimidas hasta el presente<sup>118</sup>.
- 2.2. Ampliar en dicho ámbito el universo de obligados a los funcionarios con cargo no menor a Secretario de Primera Instancia o equivalente, con independencia de su vínculo contractual, que cumplan funciones en los tribunales inferiores del Poder Judicial de la Nación, en el Consejo de la Magistratura de la Nación o en el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados de la Nación y que cumplan algunas de las funciones mencionadas en la Ley de ética, independientemente del cargo ejercido.

---

<sup>118</sup>La posición predominante en el Consejo de la Magistratura es que el artículo 113 de la CN limita la facultad reglamentaria de la CSJN al dictado de su reglamento interior. Por ello se ha entendido que la reforma de 1994 en el texto del art. 113 estableció que la superintendencia de la CSJN quedaba restringida a sus propios funcionarios y empleados. El art. 114 por su parte determinaría que la atribución de superintendencia sobre todo el resto del Poder Judicial corresponde al Consejo de la Magistratura. El conflicto de competencias entre la CSJN y el Consejo se remonta al momento de la creación del Consejo, plasmado en diversas cuestiones (administración, facultades disciplinarias de los jueces (Resolución CSJN 71/98, Resolución CM 13/98, Acordada CSJN 52/98), superintendencia de los empleados del propio Consejo (Acordada CSJN 16/99 y Resolución CM 6/00, Acordada CSJN 4/00), actividades docentes de los jueces a partir del caso "Magariños", la pugna por la efectivización del personal permanente del Consejo (Resoluciones CM 39/01 y 197/03). Es una cuestión que debe dirimirse en dicho Poder.

## V – Sistemas para la declaración de ingresos, activos y pasivos

---

- 2.3. En el ámbito también del Poder Judicial imponer la obligación de su presentación a funcionarios del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento, conforme las pautas generales fijadas por la ley de ética pública.
- 2.4. Adecuar la información que debe consignarse en las declaraciones juradas en todos los poderes del Estado (y, cuando corresponde, considerar que en adelante debe entenderse que la recomendación es aplicable también al Ministerio Público) a lo requerido por la Ley 25.188, incluyendo las precedentemente propuestas.
- 2.5. Incluir en el mencionado ámbito en el formulario respectivo una declaración jurada patrimonial integral con el detalle de todos los bienes, ingresos y egresos, originados en el país o radicados en el extranjero, tal como sucede en la órbita del Poder Ejecutivo. A tales fines, el declarante deberá completar un formulario de carácter público y otro de carácter reservado, en el que se consignarán exclusivamente los datos tendientes a proteger su intimidad<sup>119</sup> (domicilio, número de sus tarjetas de crédito, etc.).
- 2.6. En los mismos formularios, cuando corresponda declarar los bienes, ingresos, créditos o deudas del cónyuge, conviviente o hijos menores no emancipados, distinguiendo a quién de aquéllos pertenece lo declarado.
- 2.7. Considerar la conveniencia de adoptar el sistema informático de presentación, control, seguimiento y publicidad utilizado por la autoridad de aplicación de la ley 25.188 en el ámbito del PEN<sup>120</sup>.
- 2.8. Adoptar en todos los poderes del Estado el sistema de publicidad de las declaraciones juradas al sistema y mecanismo adoptado por la autoridad de aplicación de la ley 25.188 en el ámbito del Poder Ejecutivo (Oficina Anticorrupción), eliminando todas las disposiciones o trámites que impidan su libre y amplia publicidad.
- 2.9. Establecer en todos los poderes del Estado un sistema de control y seguimiento del contenido de las declaraciones juradas pudiendo al efecto adoptarse el actual procedimiento implementado por la Oficina Anticorrupción en el ámbito del Poder Ejecutivo, y que permita verificar su consistencia, evolución, posibles distorsiones, omisiones, etc.
- 2.10. Compartir entre todos los poderes del Estado "buenas prácticas" a cuyo fin podrán constituir una comisión destinada a intercambiar información, cooperar técnicamente, etc.

---

<sup>119</sup> Así por ejemplo el nombre del Banco o entidad financiera en que tuviese depósito de dinero, los números de las cuentas corrientes, de cajas de ahorro, cajas de seguridad y tarjetas de crédito y sus extensiones, las declaraciones juradas sobre impuesto a las ganancias por ingresos extra salariales que perciban, o bienes personales no incorporados al proceso económico, la ubicación detallada de los bienes inmuebles, los datos de individualización o matrícula de los bienes muebles registrables, etc.

<sup>120</sup> Es importante que además de presentar la declaración jurada exista un mecanismo que posibilite su seguimiento, control interno, análisis de los datos, etc. y contar con un software que permita detectar incrementos patrimoniales entre ciertos porcentajes dados, buscar y calcular diferencias patrimoniales entre declaraciones juradas de un mismo funcionario.

---

*V – Sistemas para la declaración de ingresos, activos y pasivos*

---

- 2.11. Adoptar por ley y a través de una previsión expresa en este sentido un sistema de publicidad acorde al criterio amplio previsto por la Ley 25.188, tal como el sistema opera en el ámbito de la autoridad de aplicación de dicha ley en el Poder Ejecutivo<sup>121</sup> o como en el ámbito del Senado de la Nación lo dispuso el Decreto Senatorial (419/02) que dispuso que los documentos debían ser brindados "a los ciudadanos que han hecho este reclamo y a cualquier persona en general que los solicitase en el futuro". Atento la posibilidad de un cambio de criterio, lo que demandaría sólo derogar el mencionado Decreto senatorial, se propone el dictado de una previsión de jerarquía legal que imponga tal obligación<sup>122</sup>.
- 2.12. Introducir en la Ley 25188 una previsión expresa sancionando como falta disciplinaria grave de aquéllos que deben intimar en cada jurisdicción a presentar la declaración jurada a los obligados, la omisión en cumplir con tal intimación.

---

<sup>121</sup> La Fundación Poder Ciudadano pudo acceder a las declaraciones juradas de los senadores a través de una acción judicial a través de un amparo judicial que permitió obtener el derecho a acceder a las respectivas declaraciones. Otra organización no gubernamental (la Asociación por los Derechos Civiles) debió también iniciar una acción de amparo, más recientemente, para que se ordene la exhibición de las declaraciones juradas de los Diputados Nacionales ante el pedido de un ciudadano. En la causa "Isern Munne, Pedro c/ Estado Nacional- Cámara de Diputados", el 10 de agosto de 2005 se obtuvo un fallo en el que se hizo lugar al pedido solicitado, obligándose a la Cámara de Diputados a entregar las declaraciones juradas de cada uno de los Diputados Nacionales. Las dificultades para acceder a tales declaraciones sólo pueden salvarse a través del dictado de una ley que en forma expresa prevea el derecho de hacerlo en forma amplia. Cabe consignar que en el fallo dictado en esta causa la Cámara destacó que efectivamente no existían en el caso fuentes formales a la que pudiera acudir para la solución del planteo efectuado. De allí la conveniencia de una previsión normativa expresa. Similar situación se registró en el ámbito de la legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires donde el Juez de Primera Instancia rechazó el pedido interpuesto por Maximiliano Campos Ríos, miembro de la Asociación Democracia Representativa para acceder a las declaraciones juradas de los legisladores. El fallo fue luego revocado y sólo así se hizo lugar a la pretensión de la organización no gubernamental.

<sup>122</sup> La consulta sólo podría ser denegada mediante decisión fundada exclusivamente si el responsable de autorizarla entiende que la solicitud se realiza con el propósito de utilizarla para algunos de los fines prohibidos por el artículo 11 de la Ley N° 25.188. En tales casos, la decisión debe ser apelable.

**MECANISMOS PARA ESTIMULAR LA PARTICIPACIÓN DE LA  
SOCIEDAD CIVIL Y LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES**

**A. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE EXPERTOS  
Y MEDIDAS SUGERIDAS <sup>123</sup>:**

4. "Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción (artículo iii, párrafo 11) La República Argentina, en el orden federal, ha considerado y adoptado medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción, de acuerdo con lo dicho en el aparte 4 de la sección B) del capítulo II del Informe.

*En vista de los comentarios formulados en dicha sección, el Comité sugiere que la República Argentina considere las siguientes recomendaciones:*

**4.2. Mecanismos de consulta:**

**4.2.1. Establecer procedimientos, cuando correspondan, que permitan la oportunidad de realizar consultas públicas con anterioridad a la aprobación final de disposiciones legales.**

*Para cumplir con esta recomendación, la República Argentina podría tener en cuenta las siguientes medidas:*

- *Publicar y difundir los proyectos de las disposiciones legales, y celebrar procesos transparentes para permitir la consulta de sectores interesados en relación con la elaboración de proyectos de leyes, decretos o resoluciones en el ámbito del Poder Ejecutivo*
- *Celebrar audiencias públicas que permitan consultas públicas en otras áreas adicionales a las relacionadas con el marco regulatorio de los servicios públicos, para el cual ya están contempladas.*

**4.3. Mecanismos para estimular una participación en la gestión pública:**

**4.3.1. Fortalecer y continuar implementando mecanismos que alienten a las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales la participación en la gestión pública**

*Para cumplir con esta recomendación, la República Argentina podría tener en cuenta la siguiente medida:*

---

<sup>123</sup> No se consignan en este apartado las vinculadas con los mecanismos para promover el Acceso a la Información atento que tales cuestiones son tratadas por separado, considerando sus particularidades específicas.

## VI – Mecanismos para Estimular la Participación de la Sociedad Civil

---

- *Establecer mecanismos para fortalecer la participación de las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales en los esfuerzos para prevenir la corrupción y desarrollar la conciencia pública sobre el problema; y promover el conocimiento de los mecanismos de participación establecidos y su utilización.*

### 4.4. Mecanismos de participación en el seguimiento de la gestión pública

4.4.1. *Fortalecer y continuar implementando mecanismos que alienten a las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales a participar en el seguimiento de la gestión pública.*

*Para cumplir con esta recomendación, la República Argentina podría tener en cuenta las siguientes medidas:*

- *Promover formas, cuando sea apropiado, para que aquellos que cumplan funciones públicas permitan, faciliten o asistan a las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales en el desarrollo de actividades para el seguimiento de su actuación pública.*
- *Diseñar y poner en funcionamiento programas para difundir los mecanismos de participación en el seguimiento de la gestión pública y, cuando sea apropiado, capacitar y facilitar las herramientas necesarias a la sociedad civil y a las organizaciones no gubernamentales para utilizar tales mecanismos."*

## B. ESTADO DE SITUACIÓN:

1. Del análisis de diversa información relevada a agosto del 2003<sup>124</sup> surge que existen contadas organizaciones de la sociedad civil en cuyas agendas y objetivos esté incluida la cuestión de la lucha contra la corrupción.  
La situación es paradójica pues encuestas y estudios de opinión realizados en Argentina<sup>125</sup> revelan que un alto porcentaje de la población tiene como preocupación central este tema.
2. Desde que el Comité de Expertos formulara las recomendaciones mencionadas, se han producido algunos avances significativos, aunque posiblemente insuficientes.  
Por un lado través del Decreto 222/03 el Poder Ejecutivo se ha autolimitado para el ejercicio de la facultad que el inciso 4 del artículo 99 de la Constitución de la Nación Argentina le confiere para el nombramiento de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.  
El mencionado decreto prevé un procedimiento consultivo previo para que la ciudadanía haga llegar sus posturas sobre los candidatos propuestos para la

---

<sup>124</sup> Ver, al respecto "Directorio de ONGs vinculadas con Políticas Públicas en las 24 jurisdicciones Argentinas", publicación del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Buenos Aires, CIPPEC y Embajada Británica, 2003. A la fecha del presente no se registran significativos cambios ni en el orden nacional ni en las provincias respecto a la información allí consignada.

<sup>125</sup> De acuerdo entre otros estudios, al realizado a través del Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional, encuesta de opinión pública realizada por Gallup International en 47 países de todos los continentes y que mide actitudes frente a la corrupción y las expectativas con respecto a los niveles de corrupción futuros, los argentinos han identificado a la corrupción como un problema central en sus vidas personales.

## VI – Mecanismos para Estimular la Participación de la Sociedad Civil

---

cobertura de las vacantes<sup>126</sup>. Se dispuso luego un mecanismo similar para la designación del Procurador General de la Nación y del Defensor General de la Nación, para el nombramiento de los Jueces de los tribunales federales inferiores, extensivo también para los funcionarios mencionados en los incisos b), c), d), e) y f) de los artículos 3º y 4º de la Ley Orgánica del Ministerio Público N° 24.946 ( Decreto 588/2003).

3. Por otra parte a través del Decreto 1172/03 se aprobaron, entre otros, dos reglamentos vinculados al tema: uno regulando el procedimiento de audiencias públicas en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional y otro para el proceso de elaboración participativa de normas<sup>127</sup>. En ambos casos los mencionados reglamentos se limitan a regular aspectos procedimentales.

En relación a las cuestiones vinculadas a consultas previas a sectores interesados en la etapa de formulación de proyectos de leyes, decretos o resoluciones en el ámbito del Poder Ejecutivo se había registrado un significativo retroceso al derogarse la previsión contenida en el art. 107 del Reglamento a la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos<sup>128</sup>. El Decreto 1172/03 en tal sentido, constituye un avance en la materia.

El procedimiento de audiencias o consultas públicas ha tenido sin embargo escaso desarrollo salvo las celebradas conforme lo previsto en el marco regulatorio de los servicios públicos donde son obligatorias de acuerdo a las distintas previsiones que regulan la materia y a las resoluciones judiciales que han impuesto su realización<sup>129</sup>. Diversas leyes y resoluciones judiciales en relación a los servicios públicos privatizados han impuesto la obligatoriedad de realizar procesos consultivos con anterioridad al dictado de disposiciones administrativas pero ello no ha derivado en un franco desarrollo de procesos de esta índole, más allá de los supuestos en que su celebración resulta conforme el respectivo marco regulatorio, condición inexcusable previa para la validez del acto que luego se dicte sobre ciertas cuestiones allí previstas. La cuestión radica, creemos, en la necesidad que el PEN adecue en definitiva los criterios que emplea en el procedimiento previo a la toma de decisiones de alcance general, a lo que ha establecido la CSJN y sus tribunales inferiores.

Similar situación se verifica respecto al procedimiento participado de normas. En los casos en que se utilizó tal mecanismo, éste mostró ser un irremplazable medio para

---

<sup>126</sup> El art. 6º del decreto prevé que: "Los ciudadanos en general, las organizaciones no gubernamentales, los colegios y asociaciones profesionales, las entidades académicas y de derechos humanos, podrán en el plazo de QUINCE (15) días a contar desde la última publicación en el Boletín Oficial, presentar al MINISTERIO DE JUSTICIA SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS, por escrito y de modo fundado y documentado, las posturas, observaciones y circunstancias que consideren de interés expresar respecto de los incluidos en el proceso de preselección, con declaración jurada respecto de su propia objetividad respecto de los propuestos.

<sup>127</sup> El Decreto recoge, en este sentido, las propuestas elaboradas oportunamente por la OA.

<sup>128</sup> La norma citada preveía en relación al dictado de actos de alcance general que "Las iniciativas podrán ser sometidas a información pública cuando su naturaleza así lo justifique. Asimismo podrá requerirse el parecer de personas o entes ajenos a la Administración, inclusive de los que ostenten la representación de intereses sociales".

<sup>129</sup> Entre otros casos pueden mencionarse los fallos dictados en las causas "Unión de Usuarios y Consumidores", La Ley 1999-E, 212 y "Youssefian", La Ley 1998-D, 712. En este último se sostuvo que conforme el art. 42 de la CN los usuarios de los servicios públicos tienen una serie de derechos que resultan operativos "y cuya concreción aparecería razonablemente canalizada a través del referido instrumento, esto es, de la audiencia pública".

## VI – Mecanismos para Estimular la Participación de la Sociedad Civil

---

recibir propuestas, sugerencias, opiniones, escuchar la posición de diversos sectores interesados y enriquecer los proyectos normativos en los que se acudió a este mecanismo (o, en ciertos casos otros similares a los contemplados en el Decreto 1172/03)<sup>130</sup>.

4. En materia de contrataciones públicas sólo excepcionalmente se han convocado a reuniones públicas y abiertas o a procedimientos consultivos a fin de intercambiar ideas vinculadas con los pliegos de la licitación o el contrato<sup>131</sup>. El Decreto Delegado 1023/01 que regula las contrataciones públicas contempla un mecanismo de participación social que prevé la posibilidad de formular observaciones a los pliegos<sup>132</sup>. Con mayor nivel de detalle lo hace el reglamento aprobado por Decreto 436/2000<sup>133</sup>.

---

<sup>130</sup> Ver al respecto la experiencia de la OA en relación a la discusión sobre el proyecto de ley de libre acceso a la información y el procedimiento seguido para la formulación del proyecto de ley de gestión de intereses mencionada en "Elaboración Participada de Normas", Oficina Anticorrupción, Serie Estrategias para la Transparencia, Néstor Baragli, Buenos Aires, 2004. De igual modo un mecanismo semejante, aunque con algunas particularidades diferentes al regulado por el Decreto 1172/03 fue utilizado por el INET, ente dependiente del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología para la elaboración del proyecto de ley de educación técnica.

<sup>131</sup> Ver al respecto el caso del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología citado en Rejtman Farah, Mario, Contrataciones Públicas Transparentes, Buenos Aires, Editorial La Ley, abril 2004. Con todo este mecanismo ha sido utilizado en casos excepcionales y en consecuencia no es dable verificar sino en raras ocasiones la celebración de procedimientos consultivos y participados de esta índole

<sup>132</sup> El Decreto 1023/2001 en su art. 8° prevé "OBSERVACIONES AL PROYECTO DE PLIEGO. Cuando la complejidad o el monto de la contratación lo justifique, a juicio de la autoridad competente, el llamado deberá prever un plazo previo a la publicación de la convocatoria, para que los interesados formulen observaciones al proyecto de pliego de bases y condiciones particulares, conforme lo determine la reglamentación,"

<sup>133</sup> Decreto 436/2000 que al respecto prevé: "ARTÍCULO 10: PUBLICIDAD Y DIFUSION DEL PROYECTO DE PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES PARTICULARES. Cuando la complejidad o el monto de la contratación lo justifiquen, corresponderá la apertura de una etapa previa a la convocatoria para recibir observaciones al proyecto de Pliego de Bases y Condiciones Particulares. En tales casos la autoridad competente para autorizar la contratación deberá disponer la publicación de por lo menos UN (1) anuncio en el Boletín Oficial y su difusión en forma simultánea en el sitio de internet de la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES dependiente de la SUBSECRETARIA DE PRESUPUESTO de la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA conforme lo dispuesto en el Título II, Capítulo Unico, del presente Reglamento. Dentro de los TRES (3) días de la publicación en el Boletín Oficial, se enviarán comunicaciones a las asociaciones que nuclean a los productores, fabricantes y comerciantes del rubro y a las asociaciones locales del lugar donde deban efectuarse las provisiones, para su difusión entre los interesados. Estas comunicaciones podrán cursarse por cualquier medio y se dejará constancia de su envío en el expediente. Los avisos y comunicaciones deberán contener, en lo pertinente, la información establecida en los incisos a), b), c) y e) del Artículo 17 del presente Reglamento y la fecha de finalización del plazo para formular observaciones al proyecto de pliego. ARTICULO 11. – TRAMITE DE LAS OBSERVACIONES. El proyecto de Pliego de Bases y Condiciones Particulares quedará a disposición del público durante todo el lapso previsto para la formulación de observaciones, que establezca la autoridad competente para autorizar la contratación, según la complejidad de la misma, el cual no será inferior a CINCO (5) días. El organismo contratante podrá convocar a reuniones para recibir observaciones al proyecto de Pliego de Bases y Condiciones Particulares o promover el debate entre los interesados acerca del contenido del mismo. De los temas tratados en esas reuniones y de las propuestas recibidas se labrará acta que firmarán los asistentes que quisieren hacerlo. Las observaciones al proyecto de Pliego de Bases y Condiciones Particulares que formularen por escrito los interesados, así como también las actas mencionadas, se agregarán al expediente. No se realizará ninguna gestión, debate o negociación ni intercambio de opiniones entre funcionarios del organismo contratante e interesados en participar en la contratación, fuera de los mecanismos expresamente previstos, a los que tendrán igual acceso todos los interesados. Una vez vencido el plazo para recibir observaciones al proyecto de Pliego de Bases y Condiciones Particulares, no se admitirán presentaciones"

## VI – Mecanismos para Estimular la Participación de la Sociedad Civil

---

Sin embargo tal mecanismo ha sido aisladamente utilizado aún cuando en aquellos casos en que se realizaron procesos participativos para discutir pliegos o futuras condiciones contractuales, la experiencia ha mostrado que aquéllos constituyeron un irremplazable medio para mejorar la transparencia del obrar estatal en la materia<sup>134</sup>.

Debe aclararse que el Decreto 436/00 se utiliza como reglamentación del régimen general de contrataciones públicas (Decreto Delegado 1023/01) dictado con posterioridad (por tanto se encuentra aún pendiente la aprobación del respectivo reglamento)<sup>135</sup>.

5. En el ámbito del Poder Legislativo y en el proceso de elaboración de leyes no existe en el régimen parlamentario nacional una norma reglamentaria que prevea la obligatoriedad de celebrar audiencias públicas ni prevea procedimientos que regulen la participación ciudadana en la etapa de discusión de los anteproyectos. Lo mismo sucede con relación a los dictados por el Consejo de la Magistratura - de evidente incidencia colectiva - o respecto a las Acordadas dictadas por la CSJN.
6. En este tema, como en general en relación a todas las recomendaciones formuladas, debe consignarse que la experiencia ha mostrado que la existencia de una norma legal /jurídica es insuficiente para propiciar o fortalecer el desarrollo de estos mecanismos. En otras palabras: el dictado de una norma, aún en aquellos casos en que se han impuesto recaudos de obligatorio cumplimiento, no ha permitido - por sí misma - impulsar de un modo regular acciones concretas en relación a esta cuestión. No obstante se incluyen algunas propuestas vinculadas a reformas normativas en la inteligencia que un adecuado marco legal resulta imprescindible para avanzar en la implementación de estos procesos. De allí que algunas de las acciones sugeridas se vinculen con este aspecto.

### C. ACCIONES A DESARROLLAR:

#### Aspectos normativos:

Algunas de las acciones propuestas requieren la sanción, derogación o modificación de diversas normas de jerarquía legal o reglamentaria. Se propicia en relación al tema:

- 1.1. Dictar un acto reglamentario - en cada uno de los poderes del Estado - que exija la celebración de procesos consultivos en la etapa de elaboración o formulación de normas de carácter general, proyectos de envergadura

---

<sup>134</sup> Ver entre otras la experiencia antes citada vinculada a la compra de libros realizada en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencias y Tecnología.

<sup>135</sup> Efectivamente para la aplicación del régimen supuestamente general de contrataciones del Estado se aplica una norma dictada para reglamentar una norma hoy derogada. Cabe asimismo aclarar:

a.- Que el régimen no es general, atento las diversas excepciones existentes en razón de la materia o en atención a jurisdicciones no alcanzadas por la norma o exceptuadas de su cumplimiento, o de numerosos contratos regulados por normas especiales, etc.

b.- Que, por otra parte el sistema de selección del co-contratante parece en los hechos funcionar excepcionalmente a través del principio general de la licitación pública, normativamente previsto como regla general (ver página *web* Oficina Nacional de Contrataciones)

---

## VI – Mecanismos para Estimular la Participación de la Sociedad Civil

---

económica o impacto social, ambiental, sectorial o de incidencia colectiva, asuntos en que se encuentre comprometido el interés general, etc. Se propicia que tal procedimiento permita un debate amplio y público, que se constituya en un recaudo de cumplimiento previo obligatorio en tanto ello no es sino una aplicación de la garantía de audiencia del interesado prevista en la Constitución Nacional<sup>136</sup>.

- 1.2. Exigir en particular la celebración de audiencias públicas en cuestiones tales como la modificación o fijación expresa o implícita de regímenes tarifarios, prórrogas de concesiones, licencias o exclusividades y renegociación de contratos que afecten el plazo o las condiciones del servicio.
- 1.3. Modificar el art. 10 y ss. del Decreto 436/00 (o incluir una previsión expresa en el proyecto de reglamento al Decreto Delegado 1023/01 actualmente en trámite conforme surge del Expediente 1408/2002 del registro de la Jefatura de Gabinete de Ministros) disponiendo la obligatoriedad de realizar reuniones públicas, abiertas y presenciales donde los interesados puedan discutir, formular sugerencias, hacer llegar opiniones, intercambiar posiciones, etc. sobre proyectos de pliego y de contratos - en las situaciones previstas por la mencionada norma - para lo cual, en principio, resultaría suficiente con reemplazar en el art. 11 párrafo 2º del Decreto 436/2000 el actual "podrá" por "deberá"<sup>137</sup>.
- 1.4. Modificar el reglamento aprobado por Decreto 1172/03 a través del cual se aprueban normas procedimentales para la celebración de audiencias públicas o para la discusión participada de proyectos normativos, disponiendo la obligatoriedad de cumplir con tal trámite cuando se trate de regular las cuestiones antes mencionadas o las que se vinculen con sectores de la economía al que se le otorguen privilegios o tratamientos diferenciales, etc.
- 1.5. Prever en forma expresa que los procedimientos participativos que se celebren deberán garantizar los principios generalmente aceptados en la materia<sup>138</sup>:
  - 1.5.1. Oralidad.
  - 1.5.2. Informalismo, contradicción y participación.
  - 1.5.3. Instrucción de oficio.
  - 1.5.4. Publicidad.
  - 1.5.5. Amplias legitimaciones activas.

---

<sup>136</sup> Y que permita una participación útil de todos los interesados, como lo sostuvo la Corte en la causa "Luis Cesar Rojo", Fallos 215:357, para lo cual, entre otros aspectos a regular, el proyecto a discutir deberá tener suficiente nivel de detalle y la información que se brinde a los interesados deberá ser amplia y completa. Ver también los proyectos legislativos vinculados al tema, mencionados en la publicación antes citada "Elaboración..." de la OA

<sup>137</sup> Con lo cual bastaría que la norma se modificara a tenor de la siguiente redacción: "El organismo contratante *deberá* convocar a reuniones para recibir observaciones al proyecto de Pliego de Bases y Condiciones Particulares o promover el debate entre los interesados acerca del contenido del mismo."

<sup>138</sup> Ver al respecto Agustín A. Gordillo, Tratado de Derecho Administrativo, Buenos Aires, FDA, 8ª ed., Tomo II-XI

## VI – Mecanismos para Estimular la Participación de la Sociedad Civil

---

- 1.5.6. Efectiva participación útil.
- 1.5.7. Derecho a recibir información adecuada y completa sobre el tema.
- 1.6. Crear ámbitos formales de participación ciudadana en la etapa de discusión del presupuesto<sup>139</sup> e incluir una previsión expresa en la Ley de Administración Financiera o en Ley Complementaria Permanente de Presupuesto a través del cual se habilite un procedimiento que permita participar a la ciudadanía en la etapa de formulación opinando sobre la aplicación de los fondos públicos a la par que habilitar mecanismos de participación para verificar en la etapa de control las rendiciones de cuentas referentes a su utilización, a las que están comprometidos los responsables en los períodos inmediatos posteriores a la gestión del período presupuestario<sup>140</sup>.
- 1.7. Modificar la Ley de Iniciativa Popular N° 24.747 exigiendo para su viabilidad cuando se trate de proyectos vinculados a prevenir o combatir la corrupción la firma de un menor número de firmas de las actualmente previstas (un porcentaje no inferior al 1,5% del padrón electoral de la última elección para diputados, que representen por lo menos 6 distritos electorales (4%), para una iniciativa nacional).
- 1.8. Modificar el art. 9° de la misma ley estableciendo que el rechazo del proyecto requerirá resolución fundada expresa.
- 1.9. Dictar una ley que permita hacer más expeditos los trámites para obtener la personalidad jurídica de organizaciones de interés público. Dentro de esta categoría se encuentran las agrupaciones sin fines de lucro cuyos objetivos estén vinculados con la construcción de ciudadanía, la promoción de la transparencia, la de los derechos sociales o civiles, la asistencia social, etc.
- 1.10. Disponer a través de un decreto del Poder Ejecutivo Nacional la creación de un fondo para el fortalecimiento de las asociaciones u organizaciones de interés público entre cuyos objetivos se encuentren el combate contra la corrupción, que prevea concursos abiertos para acceder a recursos públicos destinados a fortalecer su gestión interna, Dicho fondo debería ser coordinado y administrado por un consejo compuesto por representantes de la sociedad civil y el Poder Ejecutivo.
- 1.11. Dictar una ley consagrando la figura del *amicus curiae* en forma amplia, tanto en procesos persecutorios como civiles y sus incidentes vinculados a casos de

---

<sup>139</sup> La falta de participación y control ciudadano en la asignación de los recursos públicos, agravado por la falta de transparencia en los manejos fiscales, limita el funcionamiento del sistema democrático en su capacidad de generar premios y castigos respecto del buen y mal uso de los fondos públicos (Ver al respecto: "El rol de Congreso en la transparencia fiscal", Miguel Braun, en "Acciones para la transparencia: un caso práctico, Buenos Aires, CIPPEC- Embajada Británica, 2004").

<sup>140</sup> El presupuesto participativo ha tenido un importante desarrollo por ejemplo en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, en el que está previsto a través del párrafo 1 del artículo 116 de la Ley Orgánica Municipal que dice: "Queda garantizada la participación de la comunidad, a partir de las regiones del municipio, en las etapas de elaboración, definición y acompañamiento de la ejecución del plan plurianual, de las directrices presupuestarias y del presupuesto anual". Está asimismo contemplado en el art. 52 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

## VI – Mecanismos para Estimular la Participación de la Sociedad Civil

---

corrupción<sup>141</sup>. En el mismo sentido se propicia impulsar el tratamiento de los proyectos de ley actualmente presentados<sup>142</sup> a través de los cuales se prevea mayor estímulo a la presentación de *amicus curiae* en las Cámaras de Apelación y en los juzgados de 1º instancia. Paralelamente difundir la figura.

- 1.12. En cumplimiento de disposiciones constitucionales, reglamentar el Artículo 24 de la Constitución Nacional y establecer el juicio por jurados, allí previsto. Considerando los numerosos proyectos legislativos en la materia se sugiere impulsar un previo debate sobre la cuestión, con la participación de legisladores, magistrados, académicos y personalidades ampliamente reconocidos en miras a una gradual aplicación del sistema en materia de delitos vinculados con la corrupción.

### 2. Publicidad y discusión de proyectos de leyes o actos administrativos de alcance general:

- 2.1. Se propone publicar en una página *web* única, además de en las existentes en cada una de las jurisdicciones que integran la Administración Pública Nacional, todos los proyectos de actos de alcance general o aquéllos que puedan afectar intereses difusos o derechos de incidencia colectiva o asuntos en que se encuentre comprometido el interés general.
- 2.2. Establecer por disposiciones internas en el ámbito de cada poder la posibilidad que quien esté interesado pueda - como mínimo - hacer llegar por escrito sugerencias, consultas u observaciones a los referidos proyectos, además del derecho de los potenciales afectados para participar en audiencias públicas o procedimientos participativos de elaboración de normas en la etapa de discusión previa.
- 2.3. Publicitar adecuadamente y en forma actualizada en las referidas páginas *web* todas las observaciones, consultas o sugerencias presentadas así como las participaciones escritas u orales que se registren en las audiencias o reuniones públicas o procesos participativos que se celebren en relación a dichos proyectos.

---

<sup>141</sup> El *amicus curiae* facilita la participación de los interesados en temas como el aquí tratado, donde su experiencia puede ser de gran utilidad para el tribunal, proporcionando información como terceros ajenos a las partes del juicio, pero con justificado interés en la decisión final del litigio. Posibilita a las personas o grupos de personas la comunicación directa con el juez de manera transparente, abriendo el debate respecto de la materia sometida a decisión judicial, que ciertamente impacta en el interés público. La ley 24.488 sobre Inmunidad de Jurisdicción de los Estados extranjeros ante Tribunales Argentinos prevé en su art. 7º la presentación de "amigos del tribunal". La ley 402 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires también para el trámite de las acciones declarativas de inconstitucionalidad. La CSJN admitió la figura mediante Acordada del 12/8/2004. Si bien la Cámara Federal de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal en pleno admitió como *amicus curiae* a organizaciones no gubernamentales, se han desestimado otros pedidos en incidentes vinculados a medidas cautelares. Por otra parte los fallos plenarios tienen un plazo de vigencia de sólo 10 años. En otros ámbitos de la Justicia Nacional no se encuentra expresamente previsto aunque ha ido admitido en algunos casos por

<sup>142</sup> Existe un proyecto de ley presentado por la diputada Marcela Rodríguez en trámite en el Congreso de la Nación con dictamen favorable y, asimismo, otro del actual disputado y ex Ministro de Justicia, Dr. Jorge R. Vanossi, quien presentó uno propio ante la Comisión de Reglamentación.

## VI – Mecanismos para Estimular la Participación de la Sociedad Civil

---

- 2.4. Resolver fundadamente la eventual denegatoria a un pedido de celebración de procesos participativos de esta índole que pudiera presentar cualquier ciudadano particular o potencial legitimado a participar en aquéllos tal como lo prevé el art. 7º del decreto-ley 19.549/72.
- 2.5. En el ámbito del Poder Legislativo publicar todos los proyectos de ley presentados, su posterior trámite y aquéllos que alcancen estado parlamentario y establecer canales para que los interesados puedan hacer llegar sus opiniones, comentarios, observaciones o sugerencias las que serán a su vez también publicadas.
- 2.6. Convocar a audiencias públicas cuando tales proyectos se vinculen con cuestiones de trascendencia institucional, puedan afectar derechos de incidencia colectiva, otorguen privilegios o se trate de asuntos en que se encuentre comprometido el interés general o derechos de incidencia colectiva.
- 2.7. Disponer idénticos procedimientos en el ámbito del Poder Judicial, en relación a los proyectos de actos administrativos que se dicten en dicha jurisdicción y que también pudieren afectar iguales derechos o intereses o asuntos en que se encuentre comprometido el interés general.

### 3. Difusión y Capacitación

- 3.1. Difundir y capacitar a la población sobre mecanismos posibles de participación activa incluyendo la distribución gratuita de publicaciones que entrenen sobre el particular, modos de participación, vías expresas previstas a tal fin, etc.<sup>143</sup>.
- 3.2. Establecer que todas las reparticiones públicas tengan planes y programas de participación ciudadana, de los que deberán informar periódicamente a la Jefatura de Gabinete.
- 3.3. Considerar las acciones vinculadas a capacitación, difusión y entrenamiento desarrolladas en diversos puntos del presente informe destinadas a alumnos del nivel primario, medio y superior. De igual modo en actividades de posgrado en Universidades y centros de formación superior.

### 4. Creación o fortalecimiento de espacios institucionales para fortalecer la participación ciudadana:

- 4.1. En cumplimiento de disposiciones constitucionales, integrar los cuerpos colegiados de los entes reguladores y controladores de servicios públicos privatizados con representantes de usuarios y consumidores, como dispone el art. 42 de la CN<sup>144</sup>.
- 4.2. Crear un cuerpo consultivo que permita efectuar el control y seguimiento de las acciones para la transparencia pública y el fortalecimiento de la

---

<sup>143</sup> Al estilo del "Manual de Ciudadanía Activa", publicado por la la Asociación Civil Carlos Sánchez Viamonte, Caplan, Ariel R. y Scheibler, Guillermo M., Buenos Aires, 2005.

<sup>144</sup> Por ello entendemos que las previsiones del Decreto 436/00 como las del art. 4º inc. d) del Decreto 229/2000 son algo "tímidas" o insuficientes.

## VI – Mecanismos para Estimular la Participación de la Sociedad Civil

---

participación ciudadana, que actúe como órgano de seguimiento de la CICC el que se sugiere esté integrado por representantes del Estado, de organizaciones sociales y académicas que tengan reconocida calidad institucional y trayectoria vinculada a la transparencia de la función pública, miembros del sector productivo, asociaciones profesionales y empresariales, etc., conforme a la reglamentación que dictará el PEN.

- 4.3. Promover la conformación de grupos en el ámbito de la sociedad civil (incluyendo académicos, Universidades, Consejos Profesionales, Ong's, y miembros del sector privado) para monitorear el cumplimiento de la CICC, las políticas en materia de transparencia, la difusión de mecanismos preventivos, generar indicadores, etc. y reforzar los vínculos entre ellas y con otras en el mundo, y que permita replicar o conocer herramientas y estrategias de advocacy social y políticas públicas.
- 4.4. Desarrollar espacios de difusión, discusión y promoción para la ratificación de la Convención de la UN contra la corrupción y su implementación así como para impulsar el dictado de las normas que permitan su efectiva vigencia y operatividad.
- 4.5. Crear un grupo de seguimiento integrado por miembros de la sociedad civil de dicha Convención, independientemente de su eventual legislativa ratificación y avanzar en lo inmediato en determinar cuáles de las medidas allí propiciadas se encuentran vigentes y resultan ya operativas en nuestro país, cuáles se encuentran en colisión, cuáles no, etc. Y a partir de ello efectuar informes de seguimiento de sus previsiones independientemente antes de su ratificación, elaborar recomendaciones al respecto, etc.
- 4.6. Elaborar a través de la OA informes sobre el estado de situación en el país respecto al cumplimiento de las previsiones contenidas en la citada convención, independientemente de su eventual ratificación.
- 4.7. Promover en el sector privado coaliciones o agrupaciones de empresas y de empresarios que incluyan entre sus objetivos impulsar acciones vinculadas a la transparencia pública y privada.
- 4.8. Integrar a personas con trayectoria en el ámbito de la lucha contra la corrupción, funcionarios de organismos públicos, académicos y empresarios en cursos de capacitación para agentes públicos y en actividades de difusión de la CICC para el sector privado.
- 4.9. Propiciar en escuelas primarias, medias y en la Universidad el desarrollo de actividades de capacitación y difusión tanto de las convenciones o tratados internacionales contra la corrupción suscriptos por el país como estrategias que permitan prevenirla, en tanto existe una necesidad de desarrollar mayor *expertise* específica y concientización en algunos temas para poder tener impacto<sup>145</sup>.

---

<sup>145</sup> Experiencias educativas tales como las hasta el presente desarrolladas por distintas ong's en el país y en la región (Aulas sin Fronteras - Argentina, La Copia y la Coima - Argentina, Educación en Valores - Paraguay,

## VI – Mecanismos para Estimular la Participación de la Sociedad Civil

---

- 4.10. Promover entre docentes y alumnos el desarrollo de programas vinculados a generar iniciativas y experiencias de enseñanza y aprendizaje o herramientas vinculadas al tema de lucha contra la corrupción y participación social (entre ellos: concursos, afiches, documentales, obras de teatro, etc.)
- 4.11. Generar y sostener el trabajo en redes de organizaciones sociales que promuevan la lucha contra la corrupción.
- 4.12. Promover en agrupaciones que nucleen empresas o empresarios un debate sobre la responsabilidad social empresaria en el tema de lucha contra la corrupción para adoptar medidas o comprometerse en prácticas de integridad.
- 4.13. Llevar adelante programas de cooperación<sup>146</sup> con el objeto de:
  - 4.13.1. Difundir la CICC y la problemática de la corrupción en el ámbito educativo, en la sociedad civil y entre los funcionarios públicos, creando conciencia sobre este asunto.
  - 4.13.2. Colaborar en la capacitación de funcionarios públicos, líderes de la sociedad civil, docentes y estudiantes universitarios y periodistas, a fin de que sepan cómo implementar, monitorear y demandar medidas de política anticorrupción.
  - 4.13.3. Utilización de espacios radiales contra la corrupción.
  - 4.13.4. Presencia en *stands* en ferias temáticas donde se brinde información sobre el tema para construir redes de cooperación.
  - 4.13.5. Realización de concursos de documentales, avisos publicitarios o de fotografía vinculados al tema.
  - 4.13.6. Elaboración y difusión de manuales ciudadanos vinculados a obtención de planes sociales.
  - 4.13.7. Dictado de actividades de capacitación o programas de ética en empresas privadas como parte de la Responsabilidad Social Empresaria.
  - 4.13.8. Promover acuerdos empresariales para que en el sector privado se incremente el conocimiento público de la Convención y de las leyes nacionales y se impulsen acciones de integridad.
  - 4.13.9. Difundir la existencia de canales accesibles de denuncias para compañías privadas y para sus empleados cuando estén en conocimiento de actos de corrupción, soborno, etc.

---

Fomenta de una Cultura Política Ciudadana antes de las Elecciones - Guatemala, Foros de Interés Ciudadano - Argentina, Foros de Interés Ciudadano - Ecuador, Parlamento Joven - Paraguay)

<sup>146</sup> A modo de ejemplo, puede citarse el programa de cooperación diseñado por la autoridad de aplicación de la ley de ética pública en el ámbito del PEN – la Oficina Anticorrupción – conjuntamente con la Fundación I.D.E.A. (*International Debate Education Association*), con el objeto de capacitar en temas de ética pública, en el que IDEA aportó la metodología de debate y el material didáctico.

*VI – Mecanismos para Estimular la Participación de la Sociedad Civil*

---

- 4.13.10. Elaboración de diagnósticos o encuestas de opinión sobre gobernabilidad, instituciones públicas, corrupción, etc. y su difusión.

## ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

### A. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE EXPERTOS Y MEDIDAS SUGERIDAS:

*"4. MECANISMOS PARA ESTIMULAR LA PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN LOS ESFUERZOS DESTINADOS A PREVENIR LA CORRUPCION (ARTICULO III, PARRAFO 11)*

*La República Argentina, en el orden federal, ha considerado y adoptado medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción, de acuerdo con lo dicho en el aparte 4 de la sección B) del capítulo II de este Informe.*

*En vista de los comentarios formulados en dicha sección, el Comité sugiere que la República Argentina considere las siguientes recomendaciones:*

#### *4.1. Mecanismos para el Acceso a la Información*

##### *4.1.1. Instituir normas jurídicas que apoyen el acceso a la información pública.*

*Para cumplir con esta recomendación, la República Argentina podría tener en cuenta las siguientes medidas:*

- *Desarrollar procesos para la recepción de solicitudes, para responder a éstas oportunamente, y para la apelación en casos en que dichas solicitudes se denieguen, y que establezcan sanciones en los casos de incumplimiento de la obligación de proveer información."*

### B. ESTADO DE SITUACIÓN:

Tomando en consideración el anteproyecto que formulara la Oficina Anticorrupción a través de un Procedimiento de Elaboración Participada de Normas organizado por la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de dicho organismo<sup>147</sup>, la Cámara de Diputados dio en su oportunidad media sanción al proyecto de ley de libre acceso a la información pública.

El 1 de diciembre de 2004 el Senado de la Nación modificó sin embargo el aludido proyecto, y lo reenvió en revisión a la Cámara baja, la que deberá ratificar o rechazar los cambios, para lo cual tendrá como plazo máximo el final del año parlamentario 2005. Como el proyecto fue aprobado en general por dos tercios de los 57 senadores presentes, para insistir en la redacción original los Diputados deberán reunir esta misma mayoría especial. Caso contrario, será ley el texto aprobado por el Senado.

<sup>147</sup> Para una descripción pormenorizada de este proceso, sugerimos visitar la página de la Oficina Anticorrupción ([www.anticorrupcion.gov.ar](http://www.anticorrupcion.gov.ar)), ingresando en "políticas anticorrupción" / "políticas normativas", podrán observarse los previos informes de gestión de la OA y el libro "Elaboración Participada de Normas. Un espacio abierto para el debate de las decisiones públicas", citado más adelante.

## VII – Acceso a la Información Pública

---

Diversas organizaciones sociales que han impulsado el proyecto de ley de acceso a la información conjuntamente con la Oficina Anticorrupción se encuentran realizando su seguimiento legislativo y proponiendo algunas modificaciones al proyecto aprobado por el Senado.

A su vez, en el mes de diciembre de 2003, el PEN suscribió el Decreto N° 1172/03 sobre *Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones*, que consideró los textos de diversos proyectos elaborados por la Oficina Anticorrupción (proyecto de ley de publicidad de la gestión de intereses, proyecto de ley de acceso a la información y proyecto de Decreto de los Programas de Elaboración Participada de Normas y de Audiencias Públicas para la Transparencia en la Gestión), cuyo ámbito de aplicación alcanza al Poder Ejecutivo Nacional y aprueba los Reglamentos Generales de:

- Audiencias Públicas
- Publicidad de la Gestión de Intereses
- Elaboración Participativa de Normas
- Acceso a la Información Pública
- Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de Servicios Públicos

En lo relativo al Acceso a la Información Pública y Gestión de Intereses, la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros fue designada como autoridad de aplicación, mientras que la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción lo fue como el organismo encargado de recibir, formular e informar a las autoridades responsables las denuncias que se formulen en relación al incumplimiento de estos regímenes.

Respecto a la información disponible en el ámbito del Poder Legislativo y atento la cantidad de Comisiones (permanentes y especiales) de ambas Cámaras legislativas, sumado a que no todas poseen el mismo tipo de información, se consignan a modo de panorama algunos datos generales al respecto.

En la página *web* de la Cámara de Diputados se puede consultar la labor parlamentaria en general (proyectos, órdenes del día, temarios). También se puede acceder a las versiones taquigráficas y sesiones en vivo. Además hay un *link* a la agenda de las Comisiones, donde se puede leer por día los horarios de reunión y un sumario de la orden del día. No toda esta información se encuentra actualizada.

En la página *web* de la Cámara de Senadores se puede consultar –al igual que en Diputados– la labor parlamentaria en general (proyectos, plenario de la labor parlamentaria, órdenes del día, lista de asuntos entrados). También se puede acceder al link "Sesiones", donde se pueden leer los boletines de novedades que son elaborados por la Dirección de Comisiones del H. Senado de la Nación, el que contiene una reseña sintética de todos los proyectos y demás temas que se tratan en las Sesiones por la Cámara. En este link se pueden consultar las versiones taquigráficas y las sesiones en vivo. También se puede acceder a la agenda de las Comisiones (<http://www.senado.gov.ar/web/comisiones/agenda.php>), donde aparece un cuadro con todas éstas (unicamerales y bicamerales), los días y horarios de reuniones para el año legislativo en

## VII – Acceso a la Información Pública

---

curso y la agenda. De las 38 Comisiones que figuran, 24 de ellas informan sobre el primer ítem, y sólo 13 sobre el segundo (agenda). Toda esta información está actualizada.

### C. ACCIONES A DESARROLLAR:

Las acciones propuestas a fin de avanzar en el cumplimiento, concreción, realización y afianzamiento de esta recomendación se vinculan por un lado con aspectos que requieren algunas modificaciones al actual marco normativo, en otros casos con el dictado de una ley que reglamente adecuadamente el ejercicio del derecho de libre acceso a la información y que alcance a todos los poderes y órganos del Estado Nacional.

#### 1. Normas que reglamenten el ejercicio del derecho:

- 1.1. En el ámbito del PEN rige, como fuera dicho, el Decreto 1172/03. Se propicia se dicte una norma complementaria incluyendo entre sus previsiones diversas cuestiones no reguladas en la actualidad. Se identifican al respecto algunas de las modificaciones propuestas:
  - 1.1.1. Se prevea un procedimiento para la tramitación de las denuncias por incumplimientos al régimen.
  - 1.1.2. Se incluyan previsiones que permitan el monitoreo de los trámites vinculados a pedidos de información, efectuar recomendaciones o sugerencias particulares o generales, incluyendo eventuales propuestas de reformas normativas.
  - 1.1.3. Se designe en el ámbito del PEN un "Defensor del peticionante" (o comisionado) con competencia para brindar asesoramiento a quienes efectúen o se propongan efectuar un pedido de información sobre el trámite o el procedimiento respectivo y evacuar consultas de particulares interesados.
  - 1.1.4. Se modifique el art. 13 del aludido proyecto a fin que sólo por resolución fundada de autoridad no inferior a Subsecretario se pueda denegar información<sup>148</sup>.
  - 1.1.5. Se modifique el art. 15 de igual norma en tanto responsabiliza al funcionario que "*en forma arbitraria e injustificada obstruya el acceso del solicitante*", en tanto la decisión respecto a denegar información debe quedar reservada sólo a la autoridad competente para disponer la reserva o calificar la información como reservada.
  - 1.1.6. Se modifique el mismo artículo en lo pertinente en tanto impone sanciones al funcionario que "*permita el acceso a información eximida de los alcances del presente*". Es que el Reglamento contempla como posibilidad de exceptuarse de proveer la información requerida a supuestos no determinados en forma expresa sino sólo en función de ciertas circunstancias ("cuando se configure alguno de los

---

<sup>148</sup> La norma prevé ahora que la "*denegatoria debe ser dispuesta por un funcionario de jerarquía equivalente o superior a Director General*". La modificación sugerida se encuentra en consonancia con lo previsto por el Reglamento a la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, que al respecto prevé que la reserva de un expediente sólo puede ser dispuesta "*por decisión fundada del respectivo subsecretario del ministerio o del titular del ente descentralizado del que se trate*".

## VII – Acceso a la Información Pública

---

siguientes supuestos ..."). Se deja librado así al criterio de cualquier funcionario (aún de jerarquía inferior a aquél que puede disponer la reserva) la posibilidad de denegarla si es que a su sólo y exclusivo juicio entiende que se configuran algunos de los supuestos previstos por la ley.

- 1.1.7. Se modifique el art. 16 del Reglamento aludido, en tanto exceptúa de proveer información a casos en que se configuren ciertos supuestos, sin precisar quien es el funcionario competente, dadas algunas de las materias o temas allí mencionados, para disponer tal reserva.
- 1.2. Ante la inexistencia de una ley que regule el libre acceso a la información en poder del Estado se propicia su dictado a fin que estén alcanzados todos los poderes del Estado, incluyendo el Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público y el Poder Judicial (en éstos casos en relación a las actividades que realicen en ejercicio de función administrativa). Atento que el proyecto aprobado por el Senado de la Nación y a consideración al momento de elevación de este informe de la Cámara de Diputados de la Nación incluye algunas previsiones que pueden entenderse como limitativas del derecho y omite otras que contribuirían a su pleno ejercicio se propone se considere introducir modificaciones al proyecto que permitan que la futura norma se ajuste a los estándares internacionalmente consensuados en la materia<sup>149</sup> y contenga requisitos y elementos mínimos para garantizar su eficacia. Así:
  - 1.2.1. Establecer en forma explícita que el principio general es el de la publicidad<sup>150</sup>.
  - 1.2.2. Incluir una definición precisa respecto a qué se entiende por información pública<sup>151</sup>.
  - 1.2.3. Obligar a brindarla todos los poderes del Estado y empresas privadas prestatarias de servicios públicos y organizaciones de la sociedad civil o del sector social que reciban fondos del Estado (en estos últimos dos casos en lo correspondiente a la utilización y destino de dichos fondos públicos).
  - 1.2.4. Establecer la obligación de producir información en aquellos casos en los cuales el Estado se haya obligado a hacerlo a través de tratados internacionales u otras leyes
  - 1.2.5. Prever que la información pública puede ser solicitada por cualquier persona sin necesidad de requerir se acredite legitimación activa alguna.
  - 1.2.6. Consecuencia de lo expuesto precedentemente que no se requiera presentación (con carácter o no de declaración jurada) sobre los motivos por los cuales la información es solicitada <sup>152</sup>.

---

<sup>149</sup> Diversos foros y organizaciones internacionales han formulado y consensuado propuestas en tal sentido. Entre ellas los "*International Standards and Comparative Best Practice*" producido por ARTICLE 19, la Declaración de Chapultepec (de la Inter American Press Association), la Declaración de Principios interamericana sobre libertad de expresión de la Comisión Internacional de Derechos Humanos, los Principios de Lima, etc. Del mismo modo se hizo a través de declaraciones conjuntas del Relator Especial de la ONU sobre Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la OSCE sobre libertad de prensa y el Relator Especial sobre Libertad de Expresión de la OEA.

<sup>150</sup> Dicho principio también abarca la publicidad del acto administrativo que declara el secreto o clasificación de determinada cuestión, a fin de poder evaluar la legalidad y razonabilidad de los fundamentos.

<sup>151</sup> El principio general es que es pública toda la información que se encuentre en poder del Estado con las excepciones que deberían ser enunciadas taxativamente. Ésto incluye el derecho a exigir del Estado la producción de información en aquellos casos en los cuales éste se haya obligado a hacerlo a través de tratados internacionales u otras leyes. La norma debería explicitar a ley debería decir que se trata de *información en poder del Estado en cualquier formato*

## VII – Acceso a la Información Pública

---

- 1.2.7. Establecer como principio general el del informalismo a favor del requirente incluyendo expresamente la posibilidad de efectuar un pedido verbalmente o por *internet*.
- 1.2.8. Establecer como principio general el de gratuidad, salvo excepciones fundadas las que regirán sólo para la reproducción, no para el acceso que necesariamente debe ser gratuito.
- 1.2.9. Establecer la posibilidad, cuando ello fuera posible y siempre que la información estuviere disponible en un expediente administrativo, de acceso inmediato
- 1.2.10. Establecer con precisión las excepciones al principio general, adoptando en este sentido los estándares internacionales <sup>153</sup>.
- 1.2.11. Establecer la obligación de implementar procedimientos administrativos rápidos y eficientes que faciliten el ejercicio del derecho de acceso (eliminando la necesidad de completar formularios, disponer circuitos administrativos simplificados, etc).
- 1.2.12. Disponer plazos breves para mantener la reserva, en función de la materia objeto de ésta.
- 1.2.13. Asignar sólo a las máximas autoridades de cada poder, Ministerio Público, AGN, Defensoría del Pueblo, Consejo de la Magistratura y Poder Judicial competencia para disponer la reserva de documentación, fundando tal acto en las razones que la ley autorice.
- 1.2.14. Disponer un plazo de reserva y la posibilidad de disponer la desclasificación como reservada si cesaran las razones que motivaron aquella <sup>154</sup>.
- 1.2.15. Disponer un plazo breve para que se dé respuesta a los requerimientos de los solicitantes.
- 1.2.16. Establecer un procedimiento judicial sumarísimo para reclamar la protección del derecho ante la justicia.
- 1.2.17. Establecer responsabilidad de carácter administrativo para quien denegare infundadamente o dilatare brindar información, calificando tal conducta como falta grave. Además podrán sumárseles también las responsabilidades de tipo

---

<sup>152</sup> No hay que acreditar por qué se requiere la información ni tener una finalidad especial para conocer información que se encuentra en manos del Estado. La finalidad es acceder a la información en sí misma.

<sup>153</sup> En los casos en los cuales se restringe el acceso a determinada información con el objetivo de proteger la seguridad nacional, tal como lo establecen los “Principios de Johannesburgo” sobre Seguridad Nacional, Libertad de Expresión y Acceso a la Información, debería demostrarse no sólo que el acceso a dicha información constituye una amenaza concreta para tal interés, sino también que dicha restricción es la menos lesiva posible que se puede adoptar, y que es compatible con los principios democráticos. Debería también establecerse un procedimiento según el cual el Estado debe clasificar información como reservada y hacerlo a través de un acto administrativo fundado, previo dictamen jurídico y técnico. Dicho acto debería ser publicado.

<sup>154</sup> La ley debería establecer el procedimiento adecuado a tal fin, y los mecanismos de desclasificación, la cual podría disponerse por el transcurso de cierto tiempo máximo a fin de que la información no permanezca eterna e innecesariamente clasificada dependiendo de la voluntad de la autoridad. Podría también disponerse de oficio por la autoridad que clasificó la información, en cualquier momento, por la modificación de las condiciones existentes al momento de la clasificación, o bien por haberse tratado de una clasificación infundada o mal fundada. Y también a pedido de cualquier persona, en cualquier momento, de resultar ajustadas a derecho las razones esgrimidas por el peticionante.

## VII – Acceso a la Información Pública

---

civil (pecuniaria) y penal que se vinculen con el incumplimiento de los deberes de funcionario público para el caso que se destruyere información cuyo acceso garantiza la ley <sup>155</sup>.

- 1.2.18. Avanzar en la creación de un sistema de archivos integrados conforme prácticas archivísticas usuales que asegure la clasificación, cuidado, selección de la información y prever mecanismos de selección y clasificación permanentes.
  - 1.2.19. Establecer expresamente que a los periodistas no se les debe exigir licencia o estar registrados.
  - 1.2.20. Evaluar la eventual existencia de restricciones legales en relación con quiénes pueden ejercer el periodismo a fin de impulsar su derogación.
  - 1.2.21. Prever que los sistemas de acreditación a periodistas sólo podrán disponerse para proveerles un acceso privilegiado a algunos lugares y/o eventos y que dichos esquemas deben ser supervisados por órganos independientes y las decisiones sobre la acreditación deben tomarse siguiendo un proceso justo y transparente, basado en criterios claros y no discriminatorios, publicados con anterioridad.
  - 1.2.22. Disponer expresamente que las acreditaciones no podrán ser objeto de suspensión.
- 1.3. Impulsar la sanción de una ley que obligue a registrar y dar a publicidad las audiencias o reuniones de funcionarios públicos o legisladores cuyo objeto sea la gestión de intereses pudiendo al respecto considerarse el proyecto ya elaborado por la Oficina Anticorrupción<sup>156</sup>.

### 2. Impulso y cumplimiento de normas vigentes:

Considerando la necesidad de impulsar el cumplimiento de los reglamentos aprobados por Decreto 1172/03 se propicia que - frente a la inexistencia de un régimen de responsabilización disciplinario para funcionarios extraescalafonarios (o funcionarios políticos) - se encomiende a la OA, a la FIA y a la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros:

- 2.1. Efectúen un seguimiento respecto al cumplimiento de la obligación de dar a publicidad las agendas vinculadas a gestión de intereses (hoy reguladas por el Decreto 1172/03).

---

<sup>155</sup> Atento que el derecho penal contempla este tipo de conducta parecería no ser necesario incluirla en la ley salvo en el supuesto antes mencionado.

<sup>156</sup> En el ámbito del PEN existe, como fuera dicho, el Decreto 1172/03. Se sugiere que tal obligación se consagre a través de la sanción de una ley lo que permitiría extender este mecanismo a los otros Poderes del Estado. Sin perjuicio de ello es posible verificar el significativo atraso que algunas dependencias de la Administración Pública tienen en relación a tal publicidad. En otras la información consignada es totalmente ajena al propósito y fines de la norma.

## VII – Acceso a la Información Pública

---

- 2.2. Emitan recomendaciones, las que deberán también estar publicadas en página *web*, vinculadas al cumplimiento de tal exigencia así como respecto a las pautas mínimas que permitan homogeneizar la carga de la información respectiva<sup>157</sup>.

### 3. Otras acciones:

- 3.1. Se integren las bases de datos que contengan información vinculada a los pagos, salarios, honorarios de quienes se desempeñan o prestan servicios en el ámbito de cualquiera de los poderes y órganos del Estado bajo cualquier forma jurídica y se dé ésta a publicidad.
- 3.2. Se confeccione una base de datos integrada para el control sobre las remuneraciones y salarios de los funcionarios públicos, lugar y condiciones de su desempeño, etc. optimizándose así la detección de situaciones irregulares (incompatibilidades, duplicidad de empleo, conflictos de intereses, etc.)
- 3.3. Considerando la necesidad de dar a publicidad y fortalecer consiguientemente los controles respecto a la asignación de planes sociales, pensiones graciables, y otros beneficios a personas físicas se avance en la creación, integración y publicación de una base pública y universal de beneficiarios, de libre acceso público.
- 3.4. Del mismo modo y atento la necesidad de dar a publicidad la asignación de subsidios al sector privado, organizaciones sociales, etc. se cree, integre y publique una base pública y única de beneficiarios, de libre acceso público.
- 3.5. Ante la necesidad de contar con información vinculada a la asignación de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) y otros fondos - muchos de carácter extrapresupuestario - se elabore y publique una base única conteniendo tales datos, de libre acceso público en *internet*.
- 3.6. Se deroguen las normas reservadas o secretas salvo decisión expresa en contrario para lo cual corresponderá dictar según el caso una ley o decreto (en este último caso fundando expresamente las razones que inducen a mantener la reserva o el secreto).
- 3.7. Se compile y publique en cada uno de los poderes del Estado la información disponible en *internet* en las distintas dependencias tal como en la actualidad lo efectúa la autoridad de aplicación de la Ley de Ética Pública en el ámbito del PEN (OA).

### 4. Acciones vinculadas al Poder Legislativo:

Aún cuando la situación en la materia no es idéntica en las dos Cámaras se propicia respecto a ambas y en lo pertinente:

---

<sup>157</sup> Como fuera dicho precedentemente se verifica en la actualidad que en algunos casos la información brindada es escasa, en otros no es homogénea, en algunos supuestos no está actualizada o es de vieja data y en otros no corresponde al objeto establecido por la norma.

## VII – Acceso a la Información Pública

- 4.1. La difusión en la *web* y en cualquier otro medio de acceso público de las fechas y horas de las sesiones parlamentarias, incluyendo el orden del día respectivo.
- 4.2. La difusión por igual medio del día, hora y lugar de sesión y reunión de las comisiones, temario u orden del día a tratar, publicación de los proyectos ingresados, su trámite, versión taquigráfica de lo tratado en cada reunión, nómina de sus integrantes, días, horas y lugar de las reuniones de asesores, estadísticas sobre la labor de las comisiones incluyendo la de sus reuniones y la de los proyectos tratados<sup>158</sup>.

158 Se sugiere en definitiva se publiquen a) Todas las citas de reuniones con los respectivos temarios (por adelantado); b) Un parte de cada reunión; c) Las versiones taquigráficas de todas las reuniones; d) Los proyectos; e) Estado de los expedientes.

En base a estos parámetros, un análisis comparativo del tipo de información que se provee en la página *web* de Diputados respecto de cada Comisión arroja los siguientes resultados: a) las Comisiones que cumplen con todo el tipo de información son 3 (5% del total); b) las que cumplen con algún tipo de información son 32 (51% del total) y c) las que no cumplen con ningún tipo de información son 27 (44% del total). Para realizar este balance se ha tenido en cuenta en relación a las Comisiones las siguientes circunstancias: a) Que algunas no reúnen todos los ítems; b) Que algunas reúnen todos los ítems pero desactualizados; c) Que algunas reúnen todos o alguno de los ítems, pero están incompletos.

Asimismo, se entiende que las comisiones que no brindan información es porque a) Sólo se puede acceder a los integrantes; b) Se puede acceder a cualquier otra información, pero no a la referida ut supra; c) No tienen ningún tipo de información.

Las comisiones de la Cámara de Diputados muestran pues un desarrollo dispar y no homogéneo. Veamos así la situación de algunas de ellas:

1) Presupuesto y Hacienda: En la página *web* sólo está la competencia de la Comisión. También hay un link para conocer los integrantes. 2) Obras Públicas: En la página *web* sólo está la competencia de la Comisión. También hay un link para conocer los integrantes. Hay un link sobre proyectos que incluye un glosario, y el reglamento de la Comisión. Además, se puede acceder a diversos proyectos. Se informa también días y horas de reuniones de las comisiones de Obras Públicas y de Transportes y el temario de cada reunión y los de las reuniones de asesores. Del mismo modo se publica una estadística de la labor de la Comisión de Obras Públicas durante el año 2004 (realizadas, fracasadas y diferidas) de los expedientes entrados, despachados y tratados sobre tablas. 3) Economía: En la página *web* sólo está la competencia de la Comisión. También hay un link para conocer los integrantes. 4) Finanzas: En la página *web* sólo está la competencia de la Comisión, junto con la ubicación y teléfono de la Presidencia y Secretaría y un link para conocer los integrantes. Se informa sobre reuniones a celebrar, días y horas de éstas y orden del día a tratar así como un brevísimos resumen de lo tratado en cada reunión y algunas versiones taquigráficas. En todas las comisiones existe un sistema para buscar los proyectos (ingresados, en trámite, dictaminados). En la mayoría de ellas se puede acceder a los días en que se reúnen y a algunos temarios. Sin embargo se informa sólo los partes de reunión pero no las versiones taquigráficas.

Cabe mencionar también algunos casos particulares. Respecto a la Comisión Bicameral de Seguimiento de las facultades delegadas al PEN se puede acceder a: a) La competencia de la Comisión, que es una transcripción de la norma que la crea, con un mail de la misma; b) Los integrantes; c) El temario de reuniones; d) Un link de expedientes ingresados e) Un link de dictámenes, con un cuadro donde especifica en qué expedientes ha habido dictámenes, pero los mismos no se pueden leer. Esta información está actualizada sólo hasta el 21/11/2003; f) Otro link de aquellos expedientes que fueron despachados por nota, cuya información está actualizada al 21/11/2003; g) Se puede acceder a diversas versiones taquigráficas del año en curso; h) Además, se puede acceder al reglamento de la comisión.

Respecto por ejemplo a la Comisión Especial de Seguimiento del Cronograma de Ejecución de Obras Complementarias previstas en el Tratado de Yacyretá, la información que se brinda en el link de esta Comisión es: a) días y horas de reunión; b) partes de reuniones y actas especiales de la Comisión; c) Informe de actividades al 14/12/2004; d) Versiones taquigráficas; e) Informes recibidos, donde se pueden consultar los estados contables hasta el año 2004; f) Estados Contables e Información Financiera Complementaria al y por el Ejercicio terminado el 31 de diciembre de 2004 e Informe Conjunto de los Auditores Independientes.

Respecto a la Comisión Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, en la página *web* sólo está la competencia de la Comisión (que es una transcripción de la norma que la crea), y los integrantes. 2) Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia En la página *web* sólo está la competencia de la Comisión (que es una transcripción de la norma que la crea), y los integrantes. 3) Bicameral de Seguimiento de las Facultades delegadas al PEN.

En la página *web* aparece: \* La competencia de la Comisión (que es una transcripción de la norma que la crea), con un mail de la comisión,\* Los integrantes,\* El temario de reuniones, \* Un link de expedientes ingresados que tiene un cuadro con los siguientes ítems: Nro. De expediente, fecha de ingreso, el decreto en cuestión y la fecha del mismo, un vínculo a infoplex para leer el decreto, el sumario del mismo, el estado en que se encuentra (dictaminado, al archivo, en estudio), y la fecha de despacho. Esta información está actualizada. Aparece también \* Un link de dictámenes, con un cuadro donde especifica en qué expedientes ha habido dictámenes, pero los mismos no se pueden leer. Esta información está desactualizada en más de dos años.\* Otro link de aquellos expedientes que fueron despachados por nota, cuya información está actualizada al 21/11/2003. \* Se puede acceder a diversas versiones taquigráficas. \* Además, se puede acceder al reglamento de la comisión 4) Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones. En la página *web* sólo está la competencia de la Comisión. En lo que respecta a los integrantes, aparece esta leyenda: "Momentáneamente la nomina de integrantes de esta comisión no se encuentra disponible en esta página".

En cada comisión –a diferencia de Diputados– existe un sistema uniforme para buscar los proyectos (ingresados, en trámite, dictaminados). Todas las comisiones cuentan con la siguiente información: a) Información General; b) Integrantes; c) Vínculos de interés; d) Proyectos ingresados en Comisión; e) Proyectos con Dictamen de Comisión; f) Proyectos pendientes en comisión; g) Eventos y Novedades; h) Reuniones; i) Correo. Cabe señalar que la uniformidad de los ítems para todas las Comisiones es un aspecto positivo que hace a la claridad de la información. Sin embargo, en muchas Comisiones esos *link* s se encuentran vacíos, y no hay uniformidad en el contenido de alguno de ellos respecto de cada Comisión.

En cuanto a la información a la que se puede acceder desde cada Comisión, cabe señalar que en la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca se puede consultar el día de las reuniones, pero no el temario. Lo mismo sucede con la Comisión de Acuerdos, con la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable, con la Comisión de Asuntos

## VII – Acceso a la Información Pública

---

- 4.3. La difusión por igual medio de los proyectos ingresados y aquéllos con estado parlamentario, incluyendo el trámite asignado, pases dispuestos, etc.
- 4.4. Publicación en la página *web* de los curriculum vitae de cada legislador.
- 4.5. Publicar en la *web* las declaraciones juradas patrimoniales anuales de cada legislador desde su ingreso a la cámara.
- 4.6. Disponer la obligación de votar nominalmente y no a mano alzada.
- 4.7. Publicar o facilitar la información sobre el modo en que vota cada legislador, incorporando un tablero electrónico donde figure el nombre de cada uno de ellos al momento de la votación en general y en particular, consignando tales datos en la versión taquigráfica de las sesiones.
- 4.8. Disponer respecto a la Cámara de Diputados la obligatoriedad del voto nominal.
- 4.9. Instalación de un cartel en cada banca donde se identifique nombre del legislador, y bloque y partido al que pertenece.
- 4.10. Publicar en lugares visibles del edificio del Congreso las condiciones que deben cumplir los ciudadanos que deseen ingresar a las reuniones de comisión y las sesiones plenarias en todos los ingresos del Senado destinados al público general.
- 4.11. Publicar en la *web* el total de empleados permanentes, contratados, etc. con los antecedentes personales de cada uno de ellos, su salario y funciones, incluyendo asesores de cada uno de los legisladores.
- 4.12. Publicación, conforme el art. 44 del Reglamento de los decretos de carácter parlamentario y administrativos del Presidente del cuerpo;
- 4.13. Publicación de toda la información vinculada a las contrataciones efectuadas por ambas cámaras, procedimientos de selección utilizados, objeto contractual, precio pagado, empresa adjudicataria y demás condiciones del contrato.
- 4.14. Establecimiento de un sistema que permita tener la versión taquigráfica de las reuniones de comisión y su consecuente publicación en *internet* al igual que el resto de la información que haga al conocimiento de la ciudadanía del trabajo en comisión.

---

Constitucionales, la Comisión Defensa Nacional, la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, la Comisión de Minería, Energía y Combustibles, la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, la Comisión de Salud y Deporte y la Comisión de Seguridad Interior y Narcotráfico.

En la Comisión Derechos y Garantías se puede acceder a los días de reunión, pero no al temario. En cambio sí se puede consultar la reunión y temario de los asesores de la comisión. Lo mismo sucede en la Comisión de Asuntos Administrativos y Municipales. En la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos se pueden consultar los proyectos y la labor de la Comisión en el período 1996-2002. En la Comisión de Economías Regionales, Micro, Pequeña y Mediana Empresa se puede acceder a los días de reunión y al temario. Lo mismo sucede en la Comisión de Legislación General. En la Comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión se pueden consultar los días de reunión, pero no los temarios. También se puede acceder a los partes de las reuniones. Lo mismo sucede en la Comisión de Industria y Comercio, salvo que no están todos los partes de todas las reuniones. En la Comisión de Infraestructura, Vivienda y Transporte, en la Comisión de Justicia y Asuntos Penales y en la Comisión de Población y Desarrollo Humano se pueden consultar los días de reunión de la comisión y de los asesores, y al temario de estos últimos. En la Comisión de Presupuesto y Hacienda se pueden ver los días de reunión, pero no los temarios. También hay partes de reuniones, pero no se puede acceder a las versiones taquigráficas. En la Comisión de Turismo se pueden consultar los días de reunión, pero no los temarios. También se puede acceder a los días de reunión de los asesores y al temario de éstos. En la Comisión de Trabajo y Previsión Social y en la Comisión de Economía Nacional e Inversión no se puede consultar ni los días de reunión ni el temario.

---

## VII – Acceso a la Información Pública

---

- 4.15. Informar a la opinión pública de las modificaciones que se realizan durante la ejecución del presupuesto revisadas por el Poder Legislativo.
- 4.16. Difundir en la página *web* de ambas Cámaras toda la actividad vinculada al ejercicio de la función legislativa desarrollada en su ámbito.

### 5. Acciones vinculadas al Poder Judicial:

A fin de fortalecer el libre acceso a la información, teniendo en cuenta que en el ámbito del Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación rige en la actualidad la Resolución N° 323/03 a través de la cual, entre otras cuestiones, dicho órgano debe publicar "en el menor plazo que sea técnicamente posible, en la Página de *internet* del Poder Judicial de la Nación" diversa información, consignada en el Anexo de dicha resolución, se propician algunas acciones tendientes a asegurar el ejercicio de aquél derecho y dotar de plena efectividad a la mencionada previsión.

Existen algunas materias donde tanto el aludido Consejo como la Corte Suprema de Justicia de la Nación se atribuyen competencia propia y exclusiva para regularlas. Necesariamente se requerirá se aclare tal cuestión en forma previa.

En tal sentido y considerando que el Consejo de la Magistratura cuenta en la actualidad con un Centro Digital de Documentación Judicial se propicia:

- 5.1. En relación a información correspondiente a la Administración General del Poder Judicial de la Nación:
  - 5.1.1. Que una Comisión en el ámbito del referido Consejo tenga a su cargo el seguimiento, monitoreo y control respecto a la información brindada por dicha dependencia y la periodicidad con que ella se actualiza publicando tal informe.
  - 5.1.2. Incluir un estado mensual de ejecución presupuestaria del Poder Judicial, incluyendo todas las inversiones y gastos que se realizan, préstamos que pudiera recibir de organismos internacionales de crédito y toda información relevante respecto a los recursos presupuestarios y extrapresupuestarios utilizados
  - 5.1.3. Publicar a medida que se dispongan y de un modo amigable cada una de las contrataciones que se efectúen, dando a conocer con antelación suficiente el objeto contractual, el procedimiento de selección a utilizar (Licitación pública, privada, contratación directa, etc.) los pliegos, fechas de presentación de ofertas y apertura de sobres, monto de la adjudicación, empresa adjudicataria, bienes o servicios adquiridos u obras contratadas, etc.
  - 5.1.4. Informar sobre la ejecución del plan anual de adquisiciones y contrataciones realizadas.
  - 5.1.5. Informar el listado de contratistas, incluyendo sus datos, nómina de los socios o directores de las sociedades, objeto contratado, montos adjudicados, eventuales sanciones aplicadas, y toda información que permita contar con una base de datos respecto a las contrataciones efectuadas.

## VII – Acceso a la Información Pública

---

- 5.1.6. Se dé a publicidad en la *web* el listado completo periódicamente actualizado de personal, asesores, funcionarios del Consejo de la Magistratura y del Poder Judicial con indicación del cargo, categoría presupuestaria, lugar de revista, tipo de relación jurídica que los vincula, años de antigüedad de cualquier origen que se le reconocen, y si se le abonan sumas por desarraigo.
  - 5.1.7. Se consigne quienes han cumplido y quienes no con la obligación de presentar la declaración jurada patrimonial.
  - 5.1.8. Información sobre nombramientos, remociones, y procesos disciplinarios (publicación y mecanismos de nombramiento, remoción y procesos disciplinarios y sus resultados, si se trata de procesos públicos y si hay instancias de participación ciudadana).
- 5.2. En relación a la Secretaría General del Consejo de la Magistratura se consignan en la página *web*, de modo amigable:
- 5.2.1. Todas las actas correspondientes a las sesiones de las Comisiones así como las respectivas resoluciones.
  - 5.2.2. Con la suficiente antelación, el cronograma detallado de las actividades semanales, precisando fecha, lugar y hora de las reuniones.
  - 5.2.3. Con la suficiente antelación, el orden del día de las sesiones plenarios, dictámenes a considerar y documentación anexa.
  - 5.2.4. Idem respecto al trabajo de las Comisiones
- 5.3. En relación con la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial, se den a conocer en la página *web*:
- 5.3.1. La totalidad de los dictámenes de los Jurados y de la Comisión y sus resoluciones
  - 5.3.2. El detalle de cada uno de los concursantes citados para entrevistas en cada uno de los concursos, informando día, hora y lugar en que se celebrarán éstas.
- 5.4. En relación a la Comisión de Acusación.
- 5.4.1. Dé a conocer sus dictámenes dentro de las 48 horas de emitidos.
  - 5.4.2. Informe en forma actualizada sobre cantidad de procedimientos incoados - sin necesidad de individualizar al acusado - (pensando en la garantía de inocencia) e informando periódicamente sobre el estado del trámite de cada uno de ellos y toda información que permita acceder a información plena sobre su labor
- 5.5. En relación a la Comisión de Disciplina.
- 5.5.1. De a conocer en forma actualizada sus dictámenes dentro de las 48 horas de emitidos
  - 5.5.2. Informe sobre cantidad de procedimientos incoados - también en este caso y por la misma razón precedentemente expuesta sin necesidad de individualizar al acusado e informando periódicamente sobre el estado del trámite de cada uno de ellos y toda información que permita acceder a información plena sobre su labor, sumarios iniciados, etc..

## VII – Acceso a la Información Pública

---

- 5.5.3. Hacer públicas las sesiones donde comparecen los testigos, anunciando previamente día, hora, lugar y quien concurrirá.
- 5.6. En relación a las restantes Comisiones:
  - 5.6.1. Publiquen en forma actualizada los dictámenes que emitan.
  - 5.6.2. Idem respecto a procedimientos y expedientes en trámite.
  - 5.6.3. Publicar estadísticas y listado de jueces denunciados, denuncias que existen contra un magistrado, estado del trámite, etc.
  - 5.6.4. Realizar auditorías y darlas a publicidad en la *web* respecto al trámite de los pedidos de juicio político a los integrantes de la Justicia en general.

### 6. Información de índole jurisdiccional:

Existen por otro lado algunas restricciones en materia de acceso a la información en relación a asuntos jurisdiccionales. En ocasiones ello es propio de la naturaleza del proceso investigativo y en otras garantía derivada de la presunción de inocencia. Sin embargo, algunas acciones son posibles de llevar adelante para garantizar el ejercicio de este derecho en el ámbito de los procesos judiciales. Se propicia así:

- 6.1. Brindar precisa información respecto a día, lugar y hora en que se celebran audiencias vinculadas a procesos penales, en lugares de fácil acceso y en forma actualizada.
- 6.2. Brindar precisa información respecto a las pruebas colectadas en la etapa investigativa en las que se fundan las decisiones judiciales, previo a su dictado
- 6.3. Brindar información sobre medidas tomadas, audiencias y diligencias probatorias realizadas.
- 6.4. Idem sobre el estado de las causas, en forma actualizada.
- 6.5. Facilitar la labor periodística a fin de impulsar la total transparencia de los procesos judiciales (preservando las garantías constitucionales en juego).
- 6.6. Reformar el actual reglamento de la Justicia Federal (art. 63 inc c) que concede el derecho a compulsar los expedientes sólo "con motivo del fallo definitivo de la causa".
- 6.7. Impulsar la creación - a bajo costo - de un canal televisivo para la transmisión de procesos penales donde se juzguen actos de corrupción, salvo disposición en sentido expreso del magistrado actuante para preservar derechos personalísimos (derecho a la intimidad por ejemplo) ("La justicia debe ser hecha, pero también debe verse cómo se hace") a fin de evitar que los juicios tramiten por los canales de televisión.
- 6.8. Brindar información estadística en *internet* sobre causas tramitadas y su estado.

## VII – Acceso a la Información Pública

---

- 6.9. Dar a conocer a través de "voceros judiciales" o una oficina de Información Judicial resoluciones judiciales vinculadas al juzgamiento de hechos o actos de corrupción, dando las declaraciones y explicaciones que se pidan.
- 6.10. Información sobre estado de procedimientos (criminales), y sobre situación del/os/as imputado/s/as, y sobre medidas tomadas por los funcionarios/as (si los imputados/as están detenidos, si están identificados, el estado procesal en que se encuentra el caso, si pesa o no secreto de sumario y por qué, información de las oficinas o instituciones intervinientes y sus funcionarios titulares).
- 6.11. Publicación de sentencias (publicaciones de jurisprudencia y resoluciones judiciales en general) y de resoluciones administrativas (cualquier resolución administrativa que determine o condicione la forma de obtener información judicial, o que regule aspectos del funcionamiento del sistema de justicia).
- 6.12. Realizar auditorías respecto al estado de las causas que implican delitos contra la administración pública y corrupción y publicar tal información en la *web* en forma periódica y actualizada.
- 6.13. Estimular el monitoreo social respecto a la ejecución de tales auditorías, impulsando talleres, actividades dirigidas a organizaciones sociales, medios de comunicación, etc. a fin de expandir el conocimiento del tema e involucrar a mayores actores sociales.

### 7. Medidas Generales:

- 7.1. Promover acciones que aseguren el afianzamiento del principio del secreto de la fuente de información periodística.
- 7.2. Que los diversos organismos del Estado publiquen su estructura organizacional, personal permanente, transitorio y contratado, lugar de desempeño de sus funciones o prestaciones, horarios asignados y retribución total recibida.
- 7.3. Celebrar convenios con los Colegios de Abogados que brinden servicios de asesoramiento jurídico gratuito para que incorporen entre las causas *pro-bono* aquellas vinculadas con pedidos de información pública.
- 7.4. Incorporar en las currículas universitarias materias que aborden el libre acceso a la información.
- 7.5. Promover acciones de capacitación, difusión, estímulo, cambio de cultura (tanto respecto a funcionarios como a ciudadanos) "divulgación afirmativa" – esto es, que la información vinculada por ejemplo a organigramas, funcionarios, salarios, personal contratos, licitaciones, etc. - se haga de inmediato pública a través de *internet* .
- 7.6. Generar demanda social en relación al tema a través de la realización de talleres de difusión, publicidad oficial, etc.

## VII – Acceso a la Información Pública

---

- 7.7. Creación de programas de asesoramiento jurídico para supuestos en que no se ha obtenido libre acceso a la información.
- 7.8. Masiva distribución de folletos y manuales sobre metodología de acceso a la información pública, acciones en caso de denegatoria, difusión del derecho, etc.
- 7.9. Aprobar a través del Consejo Federal de Cultura y Educación planes dirigidos a formar a alumnos de los distintos ciclos escolares en el ejercicio del derecho de acceso a la información.
- 7.10. Capacitar a docentes del sistema educativo formal e informal en el tema.

### **8. Publicidad en el Boletín Oficial:**

Se propicia que la publicación en el Boletín Oficial de leyes, decretos del PEN y resoluciones ministeriales incluya los correspondientes Anexos a dichos actos, toda vez que en la actualidad diversas normas de alcance general (por ej. modificaciones presupuestarias) son publicadas sin tales imprescindibles anexos<sup>159</sup>.

---

<sup>159</sup>Aparece así una nota donde se consigna que las planillas anexas no se publican y que pueden ser consultadas en la Sede Central de la Dirección Nacional. En [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar) aparece de la misma manera

---

**ASISTENCIA Y COOPERACIÓN****A. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE EXPERTOS Y MEDIDAS SUGERIDAS:***“5. ASISTENCIA Y COOPERACION (ARTICULO XIV)*

*Determinar aquellas áreas específicas en las cuales la República Argentina pueda necesitar o podría útilmente recibir cooperación técnica mutua para prevenir, detectar, investigar y sancionar actos de corrupción; y con base en dicho análisis, diseñar e implementar una estrategia integral que le permita a dicho país acudir a otros Estados parte y no parte de la Convención y a las instituciones o agencias financieras comprometidas en la cooperación internacional en procura de la cooperación técnica que haya determinado que necesita.*

*Continuar los esfuerzos de brindar cooperación en aquellas áreas en las cuales la República Argentina ya lo está realizando”.*

**B. ESTADO DE SITUACIÓN:**

En el ámbito de los tres poderes del Estado y también en el del Ministerio Público, Defensoría del Pueblo de la Nación y Auditoría General de la Nación existen un conjunto de acciones tendientes a fortalecer la cooperación técnica - con distinto grado de avance y desarrollo - o, al menos, algunos foros a través de los cuales se debaten, discuten y analizan estas cuestiones.

Resultaría exhaustivo, y probablemente innecesario, enumerar tales instancias de cooperación. Sin embargo es posible comprobar que no existen suficientes mecanismos que permitan intercambiar información al respecto entre quienes participan en ellos ni acciones conjuntas que posibiliten concentrar esfuerzos en materia de cooperación internacional.

**C. ACCIONES PROPUESTAS:**

Se proponen como acciones posibles:

- 1.1. Participar en el proceso de evaluación de la implementación por parte de los gobiernos y sectores sociales de las convenciones internacionales contra la corrupción.
- 1.2. Promover respecto a convenciones o acuerdos internacionales contra la corrupción la implementación de mecanismos de seguimiento similares a los previstos para la CICC
- 1.3. Establecer redes de cooperación entre fiscales y jueces en países de la región y el mundo a fin de promover y facilitar asistencia legal mutua.

## *VIII – Asistencia y Cooperación*

---

- 1.4. Generar apoyo de los gobiernos nacionales para evaluar cómo avanzar en la implementación de las medidas acordadas en convenios de cooperación internacional.
  - 1.5. Promover una interacción cooperativa entre la CICC, la OCDE y la Convención de la ONU contra la Corrupción.
  - 1.6. Promover programas de difusión, capacitación, diagnóstico, etc, que cuenten con el apoyo de organismos multilaterales de crédito.
  - 1.7. Mantener encuentros regionales para reforzar el intercambio de información sobre prevención
  - 1.8. Idem para cooperar internacionalmente en facilitar la extradición
  - 1.9. Idem para la recuperación de activos
  - 1.10. Idem para implementar controles bancarios suficientes y adecuados y que las instituciones financieras adopten estrictos procedimientos de conocimiento de sus clientes y particularmente respecto de aquellos vinculados con funciones públicas.
2. Paralelamente se identifican algunas instituciones internacionales o países respecto a los cuales el intercambio de experiencias o la cooperación técnica en la materia puede resultar de relevancia:

Sin duda las instituciones o países aquí mencionados no agotan este listado y de hecho numerosos países a través de sus Embajadas han prestado asistencia, cooperación y generado mecanismos de intercambio con nuestro país en el tema. Por lo tanto se mencionan sólo a título ejemplificativo:

- 2.1. Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Banco Mundial, en materia de relaciones entre el sector público y el privado en materia de transparencia. Del mismo modo fundaciones vinculadas a países extranjeros que han mostrado un fuerte compromiso en proyectos de cooperación con nuestro país.
- 2.2. OCDE, en relación al fortalecimiento integridad y tema de conflicto de intereses.
- 2.3. Canadá: en materia de sistemas de control y auditoría.
- 2.4. Reino Unido de la Gran Bretaña: en materia de lucha contra el fraude y en relación a libre acceso a la información.
- 2.5. México: en relación a libre acceso a la información y sistema de compras.
- 2.6. USA: en relación al proceso de “rule making”, libre acceso a la información, acciones qui tam y normas de ética pública
- 2.7. Italia: en el procedimiento conocido como “conferencia de servicios”, vinculado a la discusión de pliegos licitatorios.

*VIII – Asistencia y Cooperación*

---

- 2.8. Brasil: en materia de transparencia electoral.
- 2.9. Chile: sistemas de compras.
- 2.10. Unión Europea: en materia de controles y auditorías.
- 2.11. España: en relación a la labor de la Defensoría del Pueblo.
- 2.12. Sudáfrica en materia de comisiones especiales para investigar faltas y prevaricato.
- 2.13. Australia: en relación a la labor de la agencia anticorrupción (ICAC de Nueva Gales del Sur).

<b>RECOMENDACIONES GENERALES</b>
----------------------------------

**A. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE EXPERTOS Y MEDIDAS SUGERIDAS:**

*“7. Desarrollar, cuando sea apropiado, y cuando ellos no existan aún, procedimientos para evaluar la efectividad de los sistemas y mecanismos mencionados en este informe.”*

**B. ESTADO DE SITUACIÓN:**

Los únicos procedimientos existentes son los instrumentados por la autoridad de aplicación de la ley 25.188 en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional (la Oficina Anticorrupción) conforme surge de los informes de avance periódicamente presentados respecto a las medidas adoptadas para llevar adelante los sistemas, mecanismos, recomendaciones y medidas consignadas por el Comité de Expertos.

Los informes presentados pueden ser consultados en la página *web* de la citada oficina<sup>160</sup>.

En la órbita de los poderes Legislativo y Judicial, sin embargo, no es dable verificar procedimiento alguno en este sentido ni se han implementado mecanismos que permitan evaluar la efectividad de los sistemas o mecanismos mencionados en el informe del Comité de Expertos.

**C. ACCIONES A DESARROLLAR:**

1. Se propicia que en todos los poderes alcanzados por las previsiones de la CICC se elaboren informes anuales en los que se consignen, entre otras cuestiones:
  - 1.1 Organismos alcanzados en su ámbito por las recomendaciones y mecanismos mencionados en el informe.
  - 1.2 Las normas que regulan los temas involucrados.
  - 1.3 Un estado de situación respecto a su grado de cumplimiento, incluyendo una caracterización respecto al funcionamiento del régimen aplicable

---

<sup>160</sup> [www.anticorruptcion.gov.ar](http://www.anticorruptcion.gov.ar)

- 1.4 Normas que resultan necesario modificar, derogar o dictar para implementar las recomendaciones y medidas mencionadas en el informe..
  - 1.5 Detalle de las sanciones previstas para quienes incurren en las conductas sancionadas por la legislación vigente y recomendaciones emitidas.
  - 1.6 Actividades de capacitación desarrolladas en el ámbito de cada poder en relación al tema.
  - 1.7 Acciones adoptadas en el período para llevar adelante las recomendaciones del Comité de Expertos.
2. Se sugiere, por otra parte, la formulación de indicadores objetivos a través de los cuales evaluar el grado de implementación de las medidas, recomendaciones o sugerencias efectuadas o acciones concretas llevadas a cabo.

Existen algunos avances preliminares en relación al tema que podrían, en tal sentido, ser analizados a fin de evaluar si ellos podrían ser tenidos en consideración al momento de abordar tal tarea<sup>161</sup>.

Tal tarea requeriría de todos modos contar con recursos presupuestarios específicos o el aporte de organismos multilaterales de crédito o de cooperación internacional o aportes privados y la conformación de grupos interdisciplinarios de trabajo que bien podrían impulsarse a través de las autoridades de aplicación en cada uno de los poderes del Estado de la Ley 25.188.

Se menciona, aún cuando se lo hace a mero título ejemplificativo, la conveniencia de contar con indicadores objetivos que permitan verificar, entre otras muchas diversas cuestiones:

- 2.1 Si se ha regulado en el ámbito de los poderes del Estado el conflicto de intereses
- 2.2 Alcance de dicho régimen
- 2.3 Sanciones previstas para quienes incurren en las conductas que se caracterizan como conflicto de intereses
- 2.4 Cantidad de actividades de difusión y capacitación de servidores públicos en materia de normas de conducta para prevenir conflictos de intereses
- 2.5 Si existe un régimen de responsabilización disciplinaria para funcionarios políticos
- 2.6 Publicación de los informes de actividades de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, periodicidad y contenido.
- 2.7 Publicación de los informes de actividades de las comisiones parlamentarias, periodicidad y contenido.
- 2.8 Publicación de los informes de auditoría

<sup>161</sup> Se mencionan así los identificados en el estudio preliminar realizado en el marco de la IGR por el Banco Mundial o el informe realizado por maestrandos en la Maestría en Administración Pública, UBA, en la materia “Ética Pública y Transparencia”.

- 2.9 Difusión de los criterios y mecanismos de selección y evaluación del personal de los organismos de control.
- 2.10 Mecanismos de coordinación existentes entre los órganos de control superior e informe de sus actividades.
- 2.11 Publicidad de las acciones llevadas adelante en tal ámbito
- 2.12 Presupuesto asignado a los órganos de control
- 2.13 Mecanismos de designación de sus autoridades
- 2.14 Implementación de un régimen legal de acceso a la información pública
- 2.15 Funcionamiento del aludido régimen (pedidos presentados, denuncias por incumplimiento u omisión efectuadas, etc.)
- 2.16 Identificación de normas (leyes, decretos, resoluciones, etc.) reservadas.
- 2.17 Implementación de un régimen de designación de los auditores internos sustentados en criterios de independencia, idoneidad y ética profesional
- 2.18 Normas y previsiones en protección del funcionario denunciante.
- 2.19 Conformación de la autoridad de aplicación de la Ley de Ética Pública en cada uno de los poderes del Estado
- 2.20 Sistemas de declaraciones juradas existentes en cada uno de los poderes, características, controles efectuados, etc.
- 2.21 Seguimiento que se efectúa de éstas
- 2.22 Casos de enriquecimiento ilícito o conflictos de intereses detectados por medio de las declaraciones juradas patrimoniales
- 2.23 Información sobre procesos participativos realizados para la elaboración de normas, contrataciones, elaboración de políticas públicas, etc.