

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN

SEGUNDO INFORME

PRIMERA PARTE: PRESENTACION

1. La Comisión de Seguimiento del cumplimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, de la República Argentina, publicó su Primer Informe en el mes de abril del presente año 2002, el que fue inmediatamente enviado al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a la Secretaría del Mecanismo de Seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) y a los miembros de su Comité de Expertos, como así también a organizaciones e instituciones nacionales e internacionales, además de difundirse profusamente dentro del país.

En el punto f) de la Presentación de ese informe, en su página 9, se dio cuenta de su carácter preliminar, al tiempo que se advertía que era “el inicio de una labor de largo alcance, ya que la Comisión ha sido creada para monitorear en forma permanente el cumplimiento de la CICC”. En la página 10, punto g) se expresó, asimismo, que, vistas las directrices para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA, la Comisión enviaría los informes necesarios en oportunidad en que la legislación argentina sea analizada por el Comité de Expertos.

Desde entonces la Comisión de Seguimiento continuó con sus tareas de manera regular y sin interrupciones, su Coordinador participó, junto a Poder Ciudadano (capítulo Argentino de Transparencia Internacional) de un taller de trabajo organizado por Transparencia Internacional de las Américas en México DF y forma parte del Grupo de Trabajo allí creado para coordinar las acciones de monitoreo de la CICC por parte de la sociedad civil de los países signatarios de la misma, y se impulsó la creación de Comisiones de

Seguimiento en el ámbito interamericano a través de la Federación Interamericana de Abogados (FIA) y de nuevas Comisiones en el ámbito nacional de la República Argentina, a través de la Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA).

2. Cabe aclarar que la Comisión de Seguimiento mantiene los mismos objetivos y el mismo Reglamento interno que constan en el Primer Informe, y que la integran las siguientes entidades (por orden alfabético), representadas por las personas que se indican: **Coordinador**, Dr. Angel Bruno, Vicepresidente Primero de la Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA); **Asociación de Abogados de Buenos Aires**, Dra. Nelly Minyersky; **Asociación de Abogados Laboralistas**, Dr. Ernesto Segal; **Asociación de Mujeres Jueces**, Dras. Hilda Kogan y Lilia Funes Montes; **Colegio de Escribanos de la Capital Federal**, Dres. Jorge Ibáñez y Eleonora Casabé; **Colegio Público de Abogados de la Capital Federal**, Dres. Silvina Nápoli, Carlos Alberti, José Kenny y Gustavo H. Martínez; **Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires**, Dres. Carlos Cárcova y Diego Duquelsky Gómez; **Consejo de la Magistratura de la Nación**, Dr. Eduardo Orio; **Consejo Profesional de Ciencias Económicas**, Dres. Rodolfo D. Duffy y Juan Carlos Borgo (recientemente fallecido); **Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires**, Dr. Osvaldo A. Grossman; **Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires**, Dres. Gonzalo Alvares y Mario Resnick; **Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA)**, Dr. Carlos Andreucci; **Federación Interamericana de Abogados (FIA)**, Dres. Cayetano Povolo y Carlos Corvo; **Foro Social para la Transparencia**, Dr. Norberto Borzese; **Fundación Poder Ciudadano**, Lic. Natalia Torres; **Oficina Anticorrupción (OA)**, Ministerio de Justicia de la Nación, Dres. Roberto de Michele (recientemente desvinculado de la OA), Nicolás Dassen, Néstor Baragli y Lic. María Florencia Guertzovich.

Los organismos públicos integrantes de la Comisión no votan ni participan en la elaboración de los informes.

3. Como resultado parcial de su trabajos, la Comisión de Seguimiento elaboró este nuevo informe, su Segundo Informe, con el objetivo principal de presentarlo ante el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la implementación de la CICC, como aporte de la sociedad civil argentina en oportunidad de la evaluación que dicho Comité realice del país.

Es preciso tener en cuenta que:

a) Este Segundo Informe es continuación del Primer Informe, y se integra con él. El primero fue de carácter predominantemente descriptivo, en tanto que el presente lo es preferentemente crítico.

b) El Segundo Informe se refiere a las disposiciones seleccionadas por el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la implementación de la CICC a ser analizadas en el marco de la primera ronda, utilizándose como base el cuestionario preparado por dicho Comité a tal efecto, al que se responde.

c) Habiéndose tenido a la vista, a la hora de redactar este Segundo Informe, la respuesta oficial de la República Argentina al cuestionario antes referido, publicada en la página Web de la Oficina Anticorrupción: www.anticorrupcion.gov.ar, no se describen las normas jurídicas ni las estadísticas de resultados objetivos existentes en el país en relación a los puntos solicitados, porque constan en la respuesta oficial, y a ella, brevitatis causa, se remite. Sólo se apuntan normas jurídicas o estadísticas cuando se hace necesario a efectos de respaldar comentarios.

d) Tampoco se hace mención a las funciones de los distintos organismos públicos citados en este informe, porque ello consta en el Primer Informe, que se integra al presente, y al que se remite.

e) No todas las preguntas del cuestionario son respondidas, sino sólo aquellas cuyas respuestas cuentan a la fecha con un sólido respaldo y pueden aportar contenidos significativos. Tampoco son respondidas una a una, sino en forma agrupada.

f) Para elaborar el informe se utilizaron cuatro fuentes de información: 1) las respuestas que diferentes Organismos públicos brindaron a los cuestionarios que les dirigió la Comisión (confeccionados sobre la base del cuestionario del Comité de Expertos); 2) estudios específicos realizados por distintas instituciones, referidos a cuestiones incluidas en el cuestionario del Comité de Expertos; 3) “casos testigos”, y 4) opiniones de referentes sociales y de funcionarios y ex funcionarios públicos, con quienes se realizaron reuniones de trabajo.

g) Los organismos públicos que respondieron a la consulta que les realizó la Comisión de Seguimiento fueron los siguientes: Comisión Nacional de Valores del Ministerio de Economía de la Nación, Procuración General de la Nación, Auditoría General de la Nación, Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Dirección Nacional de Asuntos

Políticos y Reforma Política del Ministerio del Interior, Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, Defensoría del Pueblo de la Nación, Dirección Nacional de Asuntos y Cooperación Internacionales del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, Sindicatura General de la Nación, Consejo de la Magistratura de la Nación, Cámara de Diputados de la Nación y Cámara de Senadores de la Nación. No respondieron: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Secretaría de Hacienda, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Defensoría General del Ministerio Público y Corte Suprema de Justicia de la Nación. Y no contestaron el cuestionario aduciendo que ya lo habían hecho ante el organismo del Gobierno que preparó la respuesta oficial (Oficina Anticorrupción), los siguientes: Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados de la Nación y Oficina de Estadísticas del Poder Judicial de la Nación.

h) La reunión de trabajo con referentes sociales contó con la presencia de Horacio Bershtein, dirigente de la Unión de Usuarios y Consumidores, Monique Thiteux-Altschul, de la Fundación Mujeres en Igualdad, María Baron, de la Fundación CIPPEC, y Mario Rejtman Farah y Carlos March, de la Fundación Poder Ciudadano. Se les preguntó sobre el grado de apertura de los organismos públicos a la participación de la sociedad civil, en especial en relación a temas vinculados al acceso a la información y a los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones. A la reunión con funcionarios y ex funcionarios concurren Leandro Despouy, Presidente de la Auditoría General de la Nación, Jorge Pérez Delgado, ex juez y Secretario de Justicia de la Nación, Diana Mafia, Defensora Adjunta de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, Jaime Farji, ex Director de la Sindicatura General de la Nación, Alicia B. López, Presidenta de la Unidad de Informática y Financiera (UIF) del Ministerio de Justicia de la Nación, y Alberto Sorondo, funcionario de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Se les preguntó cómo es o ha sido la práctica llevada adelante en relación a las normas sobre conflictos de intereses, sistema de presentación de declaraciones juradas patrimoniales, normas que obliguen a los funcionarios a denunciar delitos de corrupción y mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

SEGUNDA PARTE: CONTENIDO

I. BREVE COMENTARIO AL SISTEMA JURIDICO–INSTITUCIONAL ARGENTINO

La Constitución Argentina consagra la doctrina de la división de los poderes, tratando de seguir en lo más importante la triple premisa que dio lugar a la teoría de Montesquieu: *“que el que hace las leyes no sea el encargado de aplicarlas ni de ejecutarlas; que el que las ejecute no pueda hacerlas ni juzgar de su aplicación; que el que juzgue no las haga ni las ejecute”*.

Pero en el Estado contemporáneo argentino resulta ser el Poder Ejecutivo quien detenta mayores atribuciones, concretando en los hechos el pensamiento de Juan Bautista Alberdi cuando expresaba: *“Queremos un Ejecutivo fuerte como el de Chile, republicano en la forma pero casi monárquico en el fondo; central hasta donde lo permite el individualismo de las Provincias”*.

En la República Argentina, antes de la reforma constitucional del año 1994, el Poder Ejecutivo tenía facultades colegislativas, vinculadas sustancialmente con la iniciativa legislativa y el veto de la ley, pero a partir de dicha reforma se incrementaron sustancialmente sus atribuciones modificando el diseño constitucional original, al que se le agregaron dos institutos: i.- Se convalidó la potestad del Presidente para dictar decretos de contenido legislativo por razones de necesidad y urgencia y, ii.- Se autorizó al Congreso para delegar la facultad legislativa en el Ejecutivo “en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de la bases de delegación que el Congreso establezca (artículos 99 inc. 3 y 76 de la Constitución Nacional).

En principio es un contrasentido hablar de atribuciones “de carácter legislativo” del Poder Ejecutivo; sin embargo es un hecho que emite reglas que parecen reunir todos los caracteres y producir todos los efectos de la ley. Durante los últimos ocho años ha sido una constante la permanente “amenaza” del Presidente de turno, al no lograr la rápida sanción de un proyecto que estima “urgente y necesario”, de dictar la norma “por decreto”, en un claro ejemplo de desviación de poder.

El Congreso Nacional no ha sido ajeno a esta situación, dictando normas como las recientes leyes 25.414 y 25.561, que delegan amplísimas facultades en el

Ejecutivo, para hacer y deshacer lo que, a su exclusiva discreción, estime adecuado, necesario o conveniente para lograr fines tan amplios como “reactivar el funcionamiento de la economía” o “crear condiciones para el crecimiento económico sustentable”.

Por su parte la conducta “errática” de la Corte Suprema de Justicia también ha contribuido al desequilibrio del sistema. Así, por ejemplo, en la causa “Rodríguez” (Fallos, 320-2851) se sostuvo que la atribución presidencial para el dictado de los decretos de necesidad y urgencia es independiente de la voluntad y autorización del Congreso. A su vez, sobre la base de la amplia concepción de las “cuestiones políticas no judiciales”, el máximo tribunal dispuso la inviabilidad del control judicial de los referidos decretos en cuanto a la existencia de la situación habilitante, abdicando así su principal rol como custodio de la legalidad constitucional. Sin embargo, sólo un año después, y sin que se hubiera producido ninguna circunstancia justificante, en la causa “Verrocchi” (Fallos, 322-1726), mudó su postura para sostener exactamente lo contrario. El brusco cambio jurisprudencial pareció más una reubicación política de la Corte Suprema que una verdadera toma de conciencia acerca de la trascendencia del instituto en el sistema de control del poder.

El uso y abuso que se ha hecho de las amplias facultades del Poder Ejecutivo resultan un mecanismo peligroso para el armónico desenvolvimiento de las instituciones de la República, todo ello acompañado por la omisión culpable o la acción cómplice del Congreso, cediendo no sólo su papel de legislador en cuestiones de trascendencia, sino también el de controlador del Poder Ejecutivo. A esto se le suma una actitud cuanto menos condescendiente del Poder Judicial y en particular de la Corte Suprema, quien basado en la doctrina de la razón de Estado y en la necesidad de no trabar la acción de gobierno, ha convalidado flagrantes apartamientos de la Constitución Nacional.

Claro ejemplo de lo señalado hasta ahora es lo ocurrido en nuestro país a partir de diciembre de 2001. Ante una alegada situación de emergencia económica, el Presidente dictó el Decreto N° 1570/01, a través del cual se dispusieron severas restricciones a la disponibilidad de los depósitos bancarios de los argentinos, fundado en la inestabilidad del sistema financiero interno, medida que fue conocida como “corralito”.

Con la finalidad política institucional evidente de pronunciarse en contra de la norma, la Corte Suprema, en el caso “Smith” (01/02//2002), declaró la irrazonabilidad de las disposiciones normativas que afectaron la libre disponibilidad de los depósitos bancarios, tachando de inconstitucional el

“corralito”. Esta resolución implicó el apartamiento de la Corte Suprema del Ejecutivo luego de largos años de fiel acompañamiento.

Ante el fallo, el Presidente remarcó su molestia y expresó a los medios de comunicación que *“el controvertido fallo de la Corte Suprema que declaró inconstitucional al “corralito” se debió a que el Gobierno no cedió al chantaje que los miembros del máximo tribunal realizaban ante el Poder Ejecutivo y el Congreso, en el que exigían que no se los enjuiciara”* (diario La Nación, 02/02/02) y dictó el Decreto N° 214/02, “pesificando” las obligaciones originalmente pactadas en moneda extranjera y eliminando la posibilidad de devolver dólares estadounidenses a los ahorristas que depositaron en esa moneda en el sistema financiero argentino, transformando sus acreencias a pesos, a una cotización arbitraria de \$1,40 por cada dólar, cotización que duró en el mercado libre sólo una semana, violándose, según la opinión casi unánime de los juristas del país, la norma de juego básica de toda sociedad organizada, que es la Constitución Nacional.

Paralelamente el Poder Ejecutivo impulsó, con un auge nunca antes visto, el juicio político a los miembros de la Corte Suprema, para luego arrepentirse y volver sobre sus pasos, intentando recuperar la “mayoría automática” de sus miembros que tantos años garantizó la estabilidad de sus decisiones. Una nota editorial del diario Clarín del día 16 de agosto del corriente año, daba cuenta de la difícil situación al expresar que: *“La Cámara de Diputados tiene en tratamiento un proyecto de juicio político elaborado por la correspondiente comisión del cuerpo e impulsado por un buen número de diputados. Pero el gobierno y parte del oficialismo pretende frustrar el intento a la espera de que la Corte, en contrapartida emita un dictamen que frene los amparos judiciales al “corralito” y, de ese modo, permita cumplir una de las exigencias del Fondo Monetario Internacional.”*

En este contexto las instituciones argentinas padecen una seria crisis en la que sobresalen los perfiles de la inseguridad jurídica y del descreimiento de la ciudadanía en la administración de justicia. Porque más allá de las equilibradas normas de la Constitución Nacional que determinan las funciones de cada uno de los tres poderes del Estado, las actuaciones de éstos no siempre se encaminan sobre ellas.

II. CONTENIDO DEL CUESTIONARIO

CAPITULO PRIMERO

MEDIDAS Y MECANISMOS EN MATERIA DE NORMAS DE CONDUCTA PARA EL CORRECTO, HONORABLE Y ADECUADO CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES PUBLICA (ARTICULO III, NUMERALES 1 Y 2, DE LA CONVENCION)

1. Normas de conducta y mecanismos en general

- a. *¿Existen en su país normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas?. En caso afirmativo, descríbalas brevemente y relacione y adjunte copia de las disposiciones y documentos en las que estén previstas.*
- b. *¿Existen en su país mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta?. En caso afirmativo, descríbalos brevemente y relacione y adjunte copia de las disposiciones y documentos en las que estén previstos.*
- c. *Mencione brevemente los resultados objetivos que se han obtenido con la aplicación de las anteriores normas y mecanismos consignando los datos estadísticos pertinentes de los que disponga su país.*
- d. *En caso de que no existan las normas y los mecanismos aludidos anteriormente, indique brevemente como ha considerado su país dar aplicabilidad, dentro de su sistema institucional, a medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas, y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento, de acuerdo con lo previsto en los numerales 1 y 2 del artículo III de la Convención.*

1.- Existen en la República Argentina numerosas normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Del análisis de las respuestas remitidas por los distintos organismos públicos consultados por la Comisión de Seguimiento, surge que, en general, dichas normas están dispersas en distintos cuerpos normativos, y generalmente se superponen.

Por ejemplo, con relación a la prohibición de recibir dádivas, existen numerosas

disposiciones destinadas a un mismo fin. Entre ellas:

A.- Ley N° 25.188, Ética en el Ejercicio de la Función Pública, artículo 2°: Los sujetos comprendidos en esta ley se encuentran obligados a cumplir con los siguientes deberes y pautas de comportamiento ético:... d) no recibir ningún beneficio personal indebido vinculado a la realización, retardo u omisión de un acto inherente a sus funciones, ni imponer condiciones especiales que deriven en ello...”.

B.- Ley N° 25.164, Marco Regulatorio del Empleo Público Nacional, artículo 24: El personal queda sujeto a las siguientes prohibiciones... b) aceptar dádivas, obsequios u otros beneficios u obtener ventajas de cualquier índole con motivo u ocasión del desempeño de sus funciones.

C.- Decreto N° 41/1999, Código de Ética de la Función Pública, artículo 36.- Beneficio prohibidos. El funcionario público no debe, directa o indirectamente, ni para sí ni para terceros, solicitar, aceptar o admitir dinero, dádivas, beneficios, regalos, favores, promesas u otras ventajas en las siguientes situaciones: a) para hacer, retardar o dejar de hacer tareas relativas a sus funciones. b) para hacer valer su influencia ante otro funcionario público, a fin de que éste haga, retarde o deje de hacer tareas relativas a sus funciones. c) cuando resultare que no se habrían ofrecido o dado si el destinatario no desempeñara ese cargo o función.

D.- Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Valores, artículo 17: ...el personal queda sujeto a las siguientes prohibiciones... c) recibir dádivas, obsequios, recompensas, importes resultantes de colectas ya sea en dinero o en especie, o utilizar cualquier ventaja con motivo o en ocasión de sus funciones.

E.- Ley N° 24.600, Estatuto y Escalafón para el Personal del Congreso de la Nación, artículo 44: Está prohibido a los empleados del Poder Legislativo de la Nación a) aceptar cualquier tipo de recompensa u obtener beneficios de índole particular con motivo o en ocasión de sus funciones.

F.- Decreto N° 164/1999, artículo 21: Los funcionarios públicos no podrán recibir regalos, obsequios, donaciones, beneficios, gratificaciones, sean de cosas, servicios o bienes, cuando se realicen con motivo o en ocasión del desempeño de sus funciones. La autoridad de aplicación reglamentará aquellos casos que por razones de amistad, cortesía, protocolo o costumbre diplomática, no se encuentren alcanzados por este régimen.

G.- Estatuto del Personal del Defensor del Pueblo de la Nación, Artículo 24: El personal está sujeto a las siguientes prohibiciones... d) recibir dádivas, obsequios u otras ventajas con motivo del desempeño de sus funciones.

H.- Disposición N° 440/2001 (AFIP) Código de Etica del Personal, artículo 9°: El funcionario no debe, directa o indirectamente, ni para sí ni para terceros, solicitar o aceptar dinero, dádivas, beneficios, regalos, favores, promesas u otras ventajas en las siguientes situaciones: a) para hacer, retardar o dejar de hacer tareas relativas a sus funciones; b) para hacer valer su influencia ante otro funcionario público, a fin de que éste haga, retarde o deje de hacer tareas relativas a sus funciones; c) cuando no se habrían ofrecido o dado si el destinatario no desempeñara ese cargo o función.

El presente es sólo uno de los numerosos supuestos de la reiteración que generalmente se presentan en cuestiones relativas a normas de conducta. Esta excesiva repetición puede generar confusión y debilitar la eficacia de la norma.

Es claro que todo funcionario público conoce o debería conocer que no les es permitido recibir dádivas de fuentes prohibidas, cualquiera sea el fin que se pretende con su entrega.

Sin embargo ninguna de estas normas define los conceptos que enuncia, lo que habilita que cada funcionario interprete, según su propia ética, que entiende por “dádiva”, “gratificación”, “ventaja”, etc.

Sería conveniente contar con precisiones claras, e inclusive descriptivas de situaciones concretas que se consideran prohibidas. Por ejemplo, cualquier regalo cuyo valor sea superior a determinada cantidad de dinero.

2.- En lo relativo a las normas de conducta aplicables al Poder Legislativo, el personal se encuentra sujeto a las disposiciones contenidas en la Ley N° 24.600 (Estatuto y Escalafón para el personal del Congreso de la Nación), la Ley N° 25.188 (Ley de Etica en el Ejercicio de la Función Pública) y normas reglamentarias dictadas en consecuencia.

Al respecto cabe señalar que la Ley N° 24.600 excluye expresamente de su ámbito de aplicación a los legisladores, los secretarios y prosecretarios de cada una de las Cámaras del Congreso de la Nación y al personal de la Auditoría General de la Nación. Asimismo, la Disposición Conjunta N° 1002/02, del 17 de septiembre de 2002, excluye del ámbito de aplicación de la Ley N° 24.600 a los cargos de Director General y Subdirector General.

Estas distinciones no tienen sustento real y son contrarias a las disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) que en su artículo 1 define en sentido amplio al funcionario público, incluyendo a cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, sea su función temporal o permanente, remunerada u honoraria.

Sería recomendable que una futura reforma legislativa remedie estas injustificadas excepciones y ajuste el texto de la Ley N° 24.600 a las previsiones de la Ley N° 25.188 y la CICC.

3.- Con relación a los resultados objetivos que se hubieren obtenido con la aplicación de los mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de las normas de conducta, es llamativo que algunos organismos públicos informen que no registran sanciones por incumplimientos. Así lo han manifestado la Auditoría General de la Nación, la Defensoría General de la Nación del Ministerio Público, la Defensoría General de Pueblo o el Jurado de Enjuiciamiento. Esta falta de antecedentes podría significar que, o bien no hay un registro interno de sanciones aplicadas al personal, o bien no hay un real control de la conducta de los funcionarios públicos, ya que las plantas de personal que integran tales organismos son significativas en cuanto a su número y difícilmente se hayan mantenido constantemente al margen de cualquier violación a estas normas. Lo expuesto lo es sin perjuicio de dejar a salvo la posibilidad de que efectivamente se controle la conducta de los funcionarios públicos y que no hubiera sobre ella reproche alguno.

2. Conflictos de intereses

- a. *¿Existen en su país normas de conducta orientadas a prevenir conflictos de intereses en el desempeño de funciones públicas?. En caso afirmativo, descríbalas brevemente, indicando aspectos tales como a quienes están destinadas y en que concepto se inspiran, y relacione y adjunte copia de las disposiciones y documentos en las que estén previstas.*
- b. *¿Existen en su país mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de las anteriores normas de conducta?. En caso afirmativo, descríbalos brevemente y relacione y adjunte copia de las disposiciones y documentos en las que estén previstos.*
- c. *Mencione brevemente los resultados objetivos que se han obtenido con la aplicación de las anteriores normas y mecanismos consignando los datos estadísticos pertinentes de los que disponga su país.*

d. *En caso de que no existan las normas y los mecanismos aludidos anteriormente, indique brevemente como ha considerado su país dar aplicabilidad, dentro de su sistema institucional, a medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer normas orientadas a prevenir conflictos de intereses, y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento, de acuerdo con lo previsto en los numerales 1 y 2 del artículo III de la Convención.*

1.- Coincidentemente con lo expuesto en el punto anterior, relativo a las normas de conducta, existen en el país numerosas disposiciones generales que regulan los conflictos de intereses, principalmente contenidas en las Leyes N° 25.188 y 22.140, y en el Decreto N° 41/99.

También hay disposiciones especiales distribuidas en distintos cuerpos normativos, como en la Ley N° 12.954 de creación del Cuerpo de Abogados del Estado, o en la Resolución 57/94, que establece el Estatuto para el personal de la Sindicatura General de la Nación, entre otras.

Cabe aclarar que la señalada Ley N° 25.188 de Etica en el Ejercicio de la Función Pública, fue modificada por el Poder Ejecutivo a través del Decreto N° 862/01, dictado en ejercicio de facultades delegadas por el Congreso, reformando el diseño que originalmente se había delineado para los conflictos de intereses, a través de una nueva redacción de los artículos 14 y 15 de la ley.

El artículo 14 establecía originalmente que: *“Aquellos funcionarios que hayan tenido intervención decisoria en la planificación, desarrollo y concreción de privatizaciones o concesiones de empresas o servicios públicos, tendrán vedada su actuación en los entes o comisiones reguladoras de esas empresas o servicios”,* sin limitación alguna. La reforma incorporó un nuevo párrafo, aclarando que la prohibición se extiende sólo *“durante los tres (3) años inmediatamente posteriores a la última adjudicación en la que hayan participado”*.

Similares restricciones se incorporaron al artículo 15 de la ley. En su primera redacción decía que *“Las inhabilidades o incompatibilidades establecidas en los artículos precedentes regirán, a todos sus efectos, aunque precedan o sobrevengan al ingreso o egreso del funcionario público, durante el año inmediatamente anterior o posterior, respectivamente”*. El nuevo artículo dispone: *“En el caso de que al momento de su designación el funcionario se encuentre alcanzado por alguna de las incompatibilidades previstas en el artículo 13, deberá: a) Renunciar a tales actividades como condición previa para asumir el cargo; b) Abstenerse de tomar intervención, durante su gestión, en cuestiones*

particularmente relacionadas con las personas o asuntos a los cuales estuvo vinculado en los últimos tres (3) años o tenga participación societaria”

Sobre estas modificaciones cabe señalar que se trata de un decreto del Poder Ejecutivo, que bajo la pretendida justificación de ejercicio de facultades delegadas, modificó una ley y limitó el universo de incompatibilidades, aumentando el período de carencia ex ante y eliminando el período de carencia ex post. La reforma no tiene fundamento real, al menos que se piense, como se sugirió desde algunos medios de comunicación, que la redacción original limitaba el ingreso a la función pública de alguna persona determinada, cuya incorporación era deseada por el entonces Presidente.

Esta reforma evidencia claramente la inestabilidad del sistema normativo argentino, generadora de inseguridad jurídica. La vigencia del Estado de Derecho supone un marco confiable, estable, de normas que se apliquen con continuidad, al cubierto de sorpresas, cambios o giros imprevistos que respondan a intereses que no sean generales.

El tema fue analizado por los funcionarios y ex funcionarios públicos que participaron en la reunión de trabajo con los miembros de la Comisión de Seguimiento, sosteniéndose al respecto, que el problema, tanto en el caso de conflicto de intereses como en otros, no es la falta de normas, ya que el marco normativo existente es aceptable, sino la facilidad para vulnerarlo. Porque en la Argentina es usual y muy fácil cambiar una ley cuando los intereses políticos o económicos en juego lo requieren.

Por otro lado, en esa reunión se remarcó que existen leyes que permiten la comisión de actos de corrupción, a los que podría referírseles como “corrupción legal”, en tanto se han constituido marcos legales que la facilitan, como el Decreto N° 1836/1994 de Liquidación de Empresas Públicas. Este decreto liberaliza por completo las normas de contabilidad aplicables a los entes en liquidación de empresas de servicios públicos privatizadas, a punto tal que exime de presentar estados contables de varios ejercicios y la documentación respaldatoria que acredite las diferencias entre los últimos estados contables aprobados y los estados patrimoniales de la liquidación.

2.- En lo que respecta al Poder Legislativo, en las respuestas remitidas por ambas Cámaras a la Comisión de Seguimiento, se informa que el personal está sujeto a las previsiones de la Ley N° 24.600. Esta norma establece que es incompatible el desempeño en el Congreso de la Nación, cualquiera sea su categoría, con otro cargo público en el orden nacional, provincial o municipal, entes autárquicos o descentralizados; empresas y sociedades del Estado

nacional incluyendo los cargos electivos. Sin embargo se excluye de la prohibición a aquellos cargos en los que, en razón de la especificidad de las funciones que deben desempeñarse, se vea dificultado el reclutamiento de agentes que acrediten la idoneidad requerida.

Esta excepción posibilita supuestos de incompatibilidad de muy difícil control ya que la justificación basada en la idoneidad resulta demasiado amplia y subjetiva, pudiendo generar abusos en su aplicación.

3.- Con relación a los resultados objetivos que se hubieren obtenido con la aplicación de las normas que regulan los conflictos de intereses, en la respuesta de la Argentina al Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la CICC, la Oficina Anticorrupción informa que ha tramitado 491 expedientes en busca de posibles casos de conflictos de intereses.

Esta revisión es posterior al ingreso del funcionario público, por lo que cualquier hallazgo de conflictos de intereses no impide que el funcionario esté en ese momento en funciones. Sería aconsejable que el análisis de las declaraciones juradas se realice antes del ingreso a la función y que la aprobación de ésta por parte de la oficina pertinente sea condición ineludible para el acceso al Estado.

En la actualidad la detección de conflictos de intereses se efectúa a través de las posibles denuncias de particulares u otros funcionarios públicos y de la consulta que pudieren hacer los propios implicados. Sobre un universo total de 26.500 funcionarios que presentan declaración jurada, la Oficina Anticorrupción controla, de oficio, anualmente 1300, correspondientes a los funcionarios que ocupan los niveles superiores del gobierno. De ellas, en los últimos tres años de gestión han sido analizadas especialmente por posibles conflictos de intereses los 491 casos mencionados más arriba.

3. *Preservación y uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones*

- a. *¿Existen en su país 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?. En caso afirmativo, descríbalas brevemente, indicando aspectos tales como a quienes están destinadas y a que recursos se refieren, y relacione y adjunte copia de las disposiciones y documentos en las que estén previstas.*

- b. *¿Existen en su país mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de las anteriores normas de conducta?. En caso afirmativo, descríbalos brevemente y relacione y adjunte copia de las disposiciones y documentos en las que estén previstos.*
- c. *Mencione brevemente los resultados objetivos que se han obtenido con la aplicación de las anteriores normas y mecanismos consignando los datos estadísticos pertinentes de los que disponga su país.*
- d. *En caso de que no existan las normas y los mecanismos aludidos anteriormente, indique brevemente como ha considerado su país dar aplicabilidad, dentro de su sistema institucional, a medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer normas orientadas a asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones, y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento, de acuerdo con lo previsto en los numerales 1 y 2 del artículo III de la Convención.*

1.- Al igual que la normativa referida a normas de conducta y conflicto de intereses, existen abundantes disposiciones orientadas a asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos, entre las que se encuentran la Ley N° 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, el Decreto N° 41/99 que dispone el Código de Ética Pública, la Ley N° 25.164 de Empleo Público y la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control, a las que debería sumarse la normativa que se aplica a nivel provincial o municipal. Esta sobrerregulación puede perjudicar el conocimiento de las leyes y obstaculizar su debido cumplimiento.

Las estrategias anticorrupción implementadas por la Oficina Anticorrupción y relacionadas en la respuesta del país al Comité de Expertos no son siempre acompañadas por el actuar de otros organismos. Es difícil encontrar organismos públicos que tengan la voluntad política de implementar políticas de transparencia en los procesos de contrataciones públicas, promoviendo la participación ciudadana en la elaboración y discusión de pliegos (sobre todo vinculado a cuestiones complejas) y la eficacia en la gestión pública. Aquellos que lo hacen, tienden a desvirtuar ciertas herramientas de participación y mecanismos de consulta

2.- Con respecto al tema de las contrataciones públicas se deberían diferenciar dos situaciones:

- a) Las contrataciones directas, que son aquellas que realiza el Estado por

debajo del monto requerido para convocar a licitación o por razones de emergencia, y
b) Las licitaciones públicas.

Las contrataciones directas configuran un espacio donde la incidencia de las políticas de transparencia resulta poco habitual. Por lo general, estas contrataciones provocan situaciones de alta discrecionalidad y limitación a la libre concurrencia, propicias para actos de corrupción.

La licitación pública es la regla en lo que respecta a las contrataciones del Estado, conforme lo dispuesto por la Ley 13.064 y el Decreto 1023/2001, y sólo como excepción se admite la compra directa. Sin embargo cabe señalar que el grueso de la reglamentación de las licitaciones públicas proviene de las propias bases de licitación hechas por la misma administración licitante.

Por ello, lo fundamental no es el cumplimiento de la norma, sino de la sustancia: publicidad adecuada, máxima concurrencia de ofertas, mejor comparación, precio, oferta más conveniente, equilibrio contractual, etc. Esto supone un control sobre los mismos pliegos de bases y condiciones, ya que éstos suelen establecer con excesivo detalle los requisitos y las formas a que debe sujetarse la oferta para ser tenida en cuenta, generando que grandes grupos de posibles oferentes queden fuera ante la imposibilidad de seguir las exageradas reglamentaciones que se les impone.

3.- Un tema vinculado con el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones, se presenta cuando es la misma Administración Pública la que no presta los recursos suficientes. En este sentido, los funcionarios y ex funcionarios convocados por la Comisión de Seguimiento evidenciaron lo que ocurre en la Unidad de Información Financiera (UIF). Este organismo tiene la importante función de analizar, tramitar y transmitir la información para prevenir e impedir el lavado de activos. Sin embargo el Estado no le otorga el presupuesto suficiente, ni los recursos humanos ni técnicos imprescindibles para cumplir su función.

El mencionado organismo no tiene siquiera base de datos, a pesar que dentro de sus funciones se encuentra la de conformar el Registro Unico de Información, con los datos que se reciban de los órganos obligados a suministrarla y con la que por su actividad reciban. El tema es preocupante porque la UIF ha asumido compromisos internacionales que actualmente son de imposible cumplimiento por falta de medios.

CAPITULO SEGUNDO

SISTEMAS DE DECLARACION DE INGRESOS, ACTIVOS Y PASIVOS (ARTICULO III, NUMERAL 4)

- a. *¿Existen en su país normas que establezcan 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?. En caso afirmativo, descríbalas brevemente, indicando aspectos tales como a quienes están destinadas, ante quien y en que momentos debe presentarse la declaración, cual es su contenido, los criterios de valoración y como se verifica y se accede a la información en el suministrada y que utilización se le da, y relacione y adjunte copia de las disposiciones y documentos en las que están previstas.*
- b. *Mencione brevemente los resultados objetivos que se han obtenido con la aplicación de las anteriores normas consignando los datos estadísticos pertinentes de los que disponga su país.*
- c. *En caso de que no existan las normas aludidas anteriormente, indique brevemente como ha considerado su país dar aplicabilidad, dentro de su sistema institucional, a medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer normas que establezcan 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 previsto en el numeral 4 del artículo III de la Convención.*

1.- La Oficina Anticorrupción (OA), es el organismo que, dentro de la Administración Pública Nacional, tiene a su cargo, entre otras funciones, la administración del sistema de declaraciones juradas patrimoniales y financieras, que en su totalidad, según informa el organismo, suman 26.500 declaraciones.

Las declaraciones juradas de los funcionarios obligados tienen carácter público, lo que ha representado un avance histórico en el país, a partir de la ratificación de la CICC por Ley N° 24.759 y de la sanción de la Ley N° 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública.

El sistema aplicado por la OA está informatizado, lo que permite un mejor control de la presentación y el archivo de las declaraciones, y resulta un trámite ágil y simple para el funcionario obligado.

Dentro de las funciones a cargo de la OA relacionadas, directa o indirectamente con las declaraciones juradas, conforme surge del Decreto N° 102/99, se encuentran:

- a) Recibir denuncias que hicieran particulares o agentes públicos que se relacionen con su objeto;
- b) Investigar preliminarmente a los agentes a los que se atribuya la comisión de alguno de los hechos indicados en el inciso anterior. En todos los supuestos, las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la OA y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga;
- d) Denunciar ante la justicia competente, los hechos que, como consecuencia de las investigaciones practicadas, pudieran constituir delitos;
- e) Constituirse en parte querellante en los procesos en que se encuentre afectado el patrimonio del Estado, dentro del ámbito de su competencia;
- f) Llevar el registro de las declaraciones juradas de los agentes públicos;
- g) Evaluar y controlar el contenido de las declaraciones juradas de los agentes públicos y las situaciones que pudieran constituir enriquecimiento ilícito o incompatibilidad en el ejercicio de la función;

Para que el organismo a cargo de estas funciones, fundamentales en un Estado de Derecho, pueda efectivamente ejercerlas, debe contar con un presupuesto acorde y con una planta de personal suficiente, requisitos que, en principio, no estarían cumplidos en su totalidad por el Poder Ejecutivo.

La OA se sostiene y ejerce sus funciones, principalmente, por la idoneidad de sus funcionarios, que han sabido sortear las dificultades con más inventiva que recursos.

Sin embargo, es un hecho que la OA no cuenta con los elementos necesarios, ni humanos, ni materiales, para controlar el contenido de 26.500 declaraciones juradas anuales, ni para analizar la evolución patrimonial del funcionario o detectar situaciones de posibles de conflicto de intereses.

2.- Por otro lado, el Fiscal de Control Administrativo, funcionario jefe de la OA, debería contar con autonomía funcional para lograr mantenerse al margen de los avatares políticos que se suceden en la República Argentina. Sería recomendable que el funcionario a cargo tuviera una estabilidad similar a la de los miembros del Poder Judicial o que su designación dependiera no sólo del Presidente, sino que se requiriera el acuerdo del Congreso de la Nación, para evitar que el órgano controlador dependiera del mismo órgano que tiene a su cargo controlar.

3.- Con respecto al mecanismo utilizado para hacer públicas las declaraciones juradas, la OA informa que las personas que requieran consultarlas deben presentar una petición escrita en la que se indique: a) Nombre y apellido, documento, ocupación y domicilio del solicitante, b) Nombre y domicilio de cualquier otra persona u organización en nombre de la cual se solicite la declaración, c) El objeto que motiva la petición y el destino que se dará al informe; y d) La manifestación del solicitante de tener conocimiento del contenido del artículo 11 de la Ley N° 25.188 referente al uso indebido de la declaración jurada y de su sanción.

La entrega de la información contenida en la declaración jurada está, entonces, condicionada al control del objeto que motiva la petición y consideración del destino que se le dará al informe, lo que supone cierto grado de discrecionalidad del funcionario público a cargo. Si bien en la actualidad no ha habido mayores inconvenientes para acceder a las declaraciones juradas de los funcionarios del Poder Ejecutivo, sería recomendable objetivizar los requisitos de acceso, evitando que la solicitud pueda ser rechazada por la sola voluntad del funcionario que la recibe.

4.- Con relación a otros organismos públicos consultados por la Comisión de Seguimiento, la Defensoría del Pueblo de la Nación, informó que con motivo de la entrada en vigencia de la Ley N° 25.188 de Etica en el Ejercicio de la Función Pública, modificó el régimen interno aplicable a las declaraciones juradas patrimoniales para adecuarlo al texto de la ley.

Sin embargo manifiesta que, como no se ha constituido la Comisión Nacional de Etica Pública creada por dicha ley, las declaraciones juradas permanecen en la Caja de Seguridad del Area de Administración y Recursos Humanos y que *“con relación a su exhibición pública, debe aclararse que hasta tanto no se conforme la Comisión... se daría curso en la eventualidad de que algún ciudadano lo requiriese; ello, claro está, previo estudio de la motivación del pedido.”*

El organismo debería arbitrar los mecanismos necesarios para hacer públicas las declaraciones juradas, independientemente de la constitución de la Comisión de Etica Pública o de la circunstancial solicitud de quien requiere una consulta.

5.- En lo que respecta al Poder Legislativo, la Cámara de Diputados, en la respuesta remitida a la Comisión de Seguimiento, reconoce estar alcanzado por la Ley de Etica en el Ejercicio de la Función Pública N° 25.188, que expresamente dispone, en su artículo 10, que *“en cualquier tiempo toda persona podrá consultar y obtener copia de las declaraciones juradas...”*

Sin embargo las declaraciones juradas patrimoniales y financieras de los diputados y demás funcionarios alcanzados no son públicas, en evidente violación a la CICC y la normativa interna.

La justificación de tal incumplimiento sería, al igual que en el caso anterior, que a la fecha no se ha constituido la Comisión Nacional de Ética Pública, comisión que tendría a su cargo, entre otras funciones, recibir las declaraciones juradas. También aquí es preciso afirmar que la falta de conformación de esa Comisión no puede ser un obstáculo que impida el acceso a esas declaraciones.

Sobre este tema en particular la ONG Poder Ciudadano inició una acción judicial de amparo por mora contra la Presidencia de la Cámara de Diputados, a los efectos que el Juez a cargo de la causa estableciera el plazo en el cual se le debe dar respuesta a los requerimientos de la referida ONG, habida cuenta que no han sido contestadas las presentaciones para que dicha Cámara arbitre los medios para dar a conocer las copias de las declaraciones juradas patrimoniales y financieras de los legisladores.

Hasta la fecha, la Cámara de Diputados ha mantenido silencio frente a los reiterados reclamos de la sociedad para que proceda a dar a publicidad las declaraciones juradas patrimoniales y financieras de los legisladores y demás funcionarios alcanzados por la obligación de presentarlas.

6.- Con relación a la Cámara de Senadores, su respuesta remitida a la Comisión de Seguimiento, expresa textualmente: *“En lo que respecta a los señores Senadores de la Nación, en cumplimiento a lo establecido en la Ley de Ética de la Función Pública, el Presidente del H. Senado, ha decidido que si bien no ha sido integrada la Comisión Nacional de Ética Pública, ello en modo alguno podía ser un obstáculo que impida brindar información sobre las declaraciones juradas... procediendo en consecuencia, a entregar a los peticionantes... una copia simple de las declaraciones citadas”.*

Lo que no dice la Cámara de Senadores es que la ONG Poder Ciudadano inició una acción judicial de amparo dirigida contra la Secretaría Administrativa del Senado, a efectos de que se declare ilegítima la omisión de presentación de las declaraciones juradas patrimoniales y financieras. Esta acción se inicia como consecuencia de la negativa del organismo a entregar la información requerida, aduciendo que aún no se hallaba constituida la Comisión de Ética Pública.

La Juez de Primera Instancia falló a favor de Poder Ciudadano, con sustento en el artículo 13 inc. 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos y la Ley de Ética en el ejercicio de la Función Pública, y ordenó a la Secretaría

Administrativa del Senado cumplir con la obligación legal. El fallo se fundamenta *“... a los fines de una mayor transparencia en el desarrollo de las funciones administrativas, judiciales y legislativas que entiendo no pueden quedar supeditadas a la formación de una comisión que pese al tiempo transcurrido, no ha sido aún creada”*.

El Senado apeló la decisión de Primera Instancia. Sin embargo, la sentencia fue confirmada por la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal, quien ordenó a la Secretaría Administrativa del cuerpo a cumplir con la obligación legal de dar a conocer las declaraciones juradas de los senadores.

Cabe aclarar que antes de la decisión de la Cámara, el Presidente Provisional del Senado, mediante el Decreto N° 419/02, autorizó a la Secretaría Administrativa a entregar las copias de las declaraciones juradas a toda persona que las requiriera, previo cumplimiento de lo establecido en los artículos 10 y 11 de la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública.

Autoridades de Poder Ciudadano afirmaron que la justificación de la negativa a entregar las declaraciones juradas fundada en la falta de constitución de la Comisión de Ética Pública era insostenible, ya que la conformación de ésta depende del mismo Congreso de la Nación que no ha tomado la decisión política de gestionar su creación.

La Cámara de Senadores informó a la Comisión de Seguimiento que todos los senadores y demás funcionarios obligados han presentado sus declaraciones juradas patrimoniales y financieras. Sin embargo, no surge de la respuesta remitida si se ha efectuado algún análisis o investigación sobre el contenido de estas declaraciones juradas y cuáles habrían sido los resultados obtenidos.

Por su parte, Poder Ciudadano solicitó copias de las declaraciones juradas de todos los senadores, advirtiendo que en la mayoría de los casos las declaraciones están incompletas: faltan datos de familiares, montos, fechas de ingreso, fechas de entrega de la documentación, etc.

7.- En lo relativo al Poder Judicial de la Nación, cabe señalar que la Corte Suprema no ha dado respuesta al cuestionario que le remitiera la Comisión, por lo que no se cuenta con información sobre el grado de cumplimiento de la presentación de las declaraciones juradas patrimoniales y financieras, ni si se han detectado irregularidades.

Sin embargo, es públicamente conocido que los miembros del Poder Judicial se han negado a hacer público el contenido de sus declaraciones juradas

patrimoniales y financieras, adoptando, a través de la Acordada 1/2000, un sistema restringido y complejo, sujeto a la resolución de la Corte Suprema, quien puede negar el acceso al contenido de la declaración que se hubiere requerido.

Al respecto, las ONGs Poder Ciudadano y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) iniciaron una acción judicial de amparo contra la Secretaría Administrativa del máximo tribunal, con el objeto de que se declare ilegítima la omisión de la presentación de las declaraciones juradas de los jueces nacionales y federales dependientes de la Corte Suprema y ordene a esa Secretaría que garantice el acceso a tal información.

La acción de amparo aún no tiene resolución judicial y las declaraciones juradas correspondientes al Poder Judicial de la Nación siguen siendo cerradas, en expresa violación a las disposiciones de la CICC y de la Ley N° 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública.

8.- Por su parte, el Consejo de la Magistratura de la Nación informó que ha adoptado la Acordada 1/00 de la Corte Suprema, por lo que se le aplican las mismas observaciones que se le hicieron a ésta.

9.- Los funcionarios y ex funcionarios que participaron en la reunión de trabajo ya citada, manifestaron que en oportunidad de constituirse el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados de la Nación, también se resolvió adherir a la Acordada 1/00 de la Corte Suprema, y sólo uno de sus miembros votó en disidencia, propiciando el carácter público de las declaraciones juradas patrimoniales y financieras de los miembros de dicho cuerpo, conforme surge de la Resolución 27 del 22/04/1999.

Quien de ellos tenía experiencia como juez de la Nación relató a la Comisión de Seguimiento que durante los años 1994/95 la Corte Suprema estableció un régimen de declaraciones juradas a través del cual éstas eran entregadas en sobres lacrados, que sólo podían ser abiertos por orden judicial. En ese contexto, la agrupación “Encuentro de Jueces” solicitó a la Corte Suprema que sus declaraciones juradas fueran hechas públicas, esperando que este acto impulsara a otros jueces a actuar en la misma dirección. Sin embargo, el máximo tribunal negó el pedido y sostuvo el régimen impuesto.

PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL (ARTICULO III, NUMERAL 11)

1. De los mecanismos de participación en general

- a. *¿Existen en su país un marco jurídico y mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción?. En caso afirmativo, descríbalos brevemente y relacione y adjunte copia de las disposiciones y documentos en las que estén previstos.*
- b. *Mencione brevemente los resultados objetivos que se han obtenido con la aplicación de los anteriores mecanismos consignando los datos estadísticos pertinentes de los que disponga su país.*
- c. *En caso de que no existan los mecanismos aludidos anteriormente, indique brevemente como ha considerado su país dar aplicabilidad, dentro de su sistema institucional, a 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 previsto en el numeral 11 del artículo III de la Convención.*

1.- De las respuestas recibidas por la Comisión de Seguimiento enviadas por los organismos públicos consultados, de los documentos elaborados por ONGs y de lo informado por los referentes de la sociedad civil y los funcionarios y ex funcionarios públicos convocados, surge que existen numerosos mecanismos formales de participación de la sociedad civil, pero algunos de ellos no cumplen plenamente con la función específica para la que fueron creados.

Si bien es cierto que existen disposiciones que abren el espacio de la participación de la sociedad civil, hay una tendencia predominante en la administración pública de sobreinstitucionalizar la participación ciudadana, en el sentido de convocar sólo a determinadas instituciones de cierta caracterización y significación, mostrándose reacios a incluir en la convocatoria a nuevos actores sociales.

2.- En el marco de las consultas que la Comisión de Seguimiento remitió a distintos organismos públicos, la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, dependiente del Poder Ejecutivo, explicó los "Mecanismos de Participación Ciudadana impulsados por la Subsecretaría de Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros",

En el cumplimiento de los objetivos propuestos desde el Mecanismo de Participación, informó que se creó el “Sistema de Gestión por Resultados” con el fin de *“fortalecer las capacidades de planificación y optimización de los procesos críticos de las organizaciones y como un instrumento idóneo a los efectos de asegurar a las organizaciones, la existencia de aptitudes internas que aseguren el logro de los fines que persiguen”*. Agregó que la Gestión por Resultados se funda en cinco ejes: la optimización de recursos-productividad, la innovación tecnológica, la transparencia, la calidad de servicios y la participación y control ciudadanos.

En este marco se desarrolló el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano con el objeto de *“fomentar la participación ciudadana en la mejora de los servicios públicos, al mismo tiempo que crea canales de información al ciudadano otorgándole mayor transparencia a la gestión”*.

El Programa define el marco para la relación entre los organismos públicos y los ciudadanos, constituyendo, básicamente, los estándares de calidad a los que se compromete el organismo en su relación con los beneficiarios de su producción, y establece los sistemas de quejas y los mecanismos de participación ciudadana en el control y evaluación del organismo.

Según surge del informe remitido por el organismo, han firmado y puesto en vigencia Cartas Compromiso en el año 2000 un total de 6 organismos públicos. Durante del año 2001 se adhirieron otros 11 organismos, y se sumo sólo uno durante el año 2002.

Entre los organismos que han adherido se encuentran: la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica, el Servicio Geológico Minero Argentino, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, el Registro de la Propiedad Inmueble, el Organismos Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos, el Servicio Argentino de Informática Jurídica, la Biblioteca Nacional de Maestros, el Comité Federal de Radiodifusión, la Superintendencia de Servicios de Salud, la Dirección Nacional de Migraciones, entre otros.

La primera observación que surge es que la cantidad de organismos públicos que firmaron Cartas Compromiso es escasa y que el hecho que sólo uno se hubiere incorporado en lo que va del presente año demuestra que la iniciativa pudo haber perdido poder de convocatoria. Asimismo, sería recomendable que se adhirieran organismos de control y aquellos que tienen a su cargo las más altas funciones de gobierno.

Por otro lado el Programa Carta Compromiso no cuenta con la suficiente publicidad y difusión que la envergadura de sus objetivos requiere. Uno de los grandes desafíos del programa es realizar una convocatoria más amplia a la sociedad civil de modo tal que se garantice una participación plural y extendida de las organizaciones comunitarias, como así también de nuevos actores sociales.

Lo expuesto es sin perjuicio de reconocer la importancia de las metas propuestas y los avances que en ese sentido se han logrado, lo que permite afirmar que el Programa requeriría un mayor apoyo del Gobierno para que pueda proyectarse en todas sus áreas.

3.- La Subsecretaría de Asuntos Institucionales y Relaciones con la Comunidad del Ministerio del Interior, dependiente del Poder Ejecutivo, al referirse al marco jurídico y los mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil, divide esta participación en tres grupos: política, social e institucional.

Con respecto al primer grupo, participación política, se remiten a las normas constitucionales que garantizan el pleno ejercicio de los derechos políticos, la organización de partidos políticos, la iniciativa de los ciudadanos para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados y la consulta popular.

El segundo grupo, participación social, lo identifica con las normas constitucionales que hacen a nuestra forma de gobierno representativa, republicana y federal; los derechos de usuarios y consumidores y la acción de amparo.

El tercer grupo, participación institucional, lo relaciona con la Defensoría del Pueblo de la Nación, órgano independiente organizado dentro del Poder Legislativo

Según la referida Subsecretaría de Asuntos Institucionales y Relaciones con la Comunidad, algunos de los mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil en los actos de gobierno serían:

A.- Acción de amparo. Dentro de los supuestos de participación social, el organismo público consultado remite a la acción de amparo, artículo 43 de la Constitución Nacional. Sin embargo el proceso del amparo, reconocido como una *“acción expedita y rápida..., siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto de autoridades públicas...”*, ha tenido suerte dispar en los tribunales de justicia de nuestro país, ya que ha producido una vigorosa

tendencia al rechazo *in limine* de la acción, o si se tramita, suele terminar en una sentencia afirmando que la cuestión requiere de mayor debate y prueba, o que no se han cumplido alguno de los requisitos de la Ley de Amparo N° 16.986.

Existen fallos que dicen al interesado que en lugar de un amparo lo que debía hacer era un juicio ordinario con medida cautelar, cuando de lo que se trata es, por ejemplo, una licitación pública. Hay, sin embargo, una minoría de fallos que advierten que esa solución es inviable, ya que difícilmente se otorgue una medida cautelar en un juicio ordinario, paralizando por todo el tiempo que dure el juicio, que bien pueden ser muchos años, una privatización o una obra pública. El amparo en tales casos es la única vía de tutela judicial y negarlo implica una lisa y llana denegación de justicia.

Todos los argumentos que excluyen la vía del amparo, y que el Poder Judicial se ha encargado de organizar prolija y exhaustivamente, tienen por efecto principal excluir la revisión de la actividad gubernamental lesiva de derechos patrimoniales o administrativos, y el desamparo judicial de los derechos administrativos es el mejor caldo de cultivo de la corrupción.

No obstante lo expuesto, en el último año, debido a los numerosos reclamos presentados por los ahorristas contra el Decreto 1570/01 y normas subsiguientes, que restringieron la libre disponibilidad de los depósitos efectuados en entidades financieras y bancarias, el Poder Judicial lo consideró una medida judicial idónea para restituir el dinero a sus propietarios. Este cambio de criterio permitió reivindicar la acción de amparo, demostrando que éste puede ser un remedio competente de reclamo frente a las decisiones del poder político.

De todos modos, la acción de amparo no es estrictamente un mecanismo para la participación de la sociedad civil destinados a prevenir la corrupción, sino para peticionar a las autoridades ante cualquier violación de derechos constitucionales.

B.- Defensoría del Pueblo de la Nación. Relativo a legitimación amplia en acciones colectivas, el artículo 43 de la Constitución Nacional prescribe que podrá interponer acción de amparo *“en lo relativo a los derechos que protegen el ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines”*

En este aspecto, la jurisprudencia también ha sido restrictiva en admitirla. Así, por ejemplo, la Corte Suprema, el 12 de septiembre de 1996, rechazó la legitimación del Defensor del Pueblo *“...habida cuenta de las particularidades de cada una de las pretensiones formuladas por los beneficiarios y de que éstos se encuentran facultados para efectuar las peticiones que estimaran procedentes ante esta Corte”*. En el caso “Prodelco c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ amparo”, del 7 de mayo de 1998, el más alto tribunal sostuvo que *“el ejercicio de la función jurisdiccional requiere que los litigantes demuestren la existencia de un perjuicio – la afectación de un interés jurídico protegido- de orden personal particularizado, concreto y, además, susceptible de tratamiento judicial, recaudos que han de ser examinados con particular rigor cuando se pretende debatir la constitucionalidad de un acto celebrado por alguno de los Poderes del Estado”*.

C.- Audiencias Públicas y Entes Reguladores. Las audiencias públicas son el primer paso de participación de los usuarios y consumidores en los entes reguladores de servicios públicos. Si bien en ellas el público se limita a defender sus derechos, sin voto, su importancia es material pues quedará demostrado el sustento fáctico, o la carencia de él, en la decisión que se adopte.

Estas audiencias sirven al interés del público de que no se produzcan actos ilegítimos y de poder influir con sus argumentos y prueba antes de la toma de una decisión determinada; y sirve a las autoridades públicas para disminuir el riesgo de posibles errores, con el consiguiente beneficio en la eficacia de sus acciones y el consenso que ellas puedan acarrear en la comunidad.

Sin embargo, la administración pública es bastante reticente en aceptarlas. Se prefiere actuar en forma directa, sin consulta, y enfrentar luego la opinión pública, e incluso el accionar de la justicia. Esto es así porque todavía los tribunales no han comenzado a hacer personalmente responsables a los funcionarios públicos de su accionar contrario a derecho.

Las críticas más comunes que se les hace a las audiencias públicas son que éstas se organizan en horarios inconvenientes, sin publicidad suficiente, o en lugares alejados, pueden no ser gratuitas, todo lo cual ocasiona gastos extra innecesarios a los usuarios y consumidores que deseen concurrir.

En la reunión celebrada con los referentes de la sociedad civil y los miembros de la Comisión de Seguimiento, se analizó el tema de las audiencias públicas y se coincidió en afirmar que es fundamental que éstas puedan incidir en el

proceso de toma de decisiones, ya que de no ser así, se convierten en un instrumento vacío de contenido. Actualmente no hay garantías de debido proceso, ya que no hay debate, no se recogen opiniones, ni se permite producir prueba.

Además, consideraron que las audiencias públicas, para que sean efectivas, deben cumplir al menos con tres requisitos: a) que el ciudadano tenga acceso a toda la información vinculada al tema objeto de la audiencia; b) que la incorporación o rechazo de las opiniones expresadas estén debidamente fundadas y, c) que se garantice la discusión pública de la decisión adoptada, con posterioridad a la audiencia.

Con respecto a los Entes Reguladores, se escuchan quejas de los usuarios y consumidores respecto de que su participación no resulta lo efectiva que las leyes o decretos de creación han previsto. Estos Entes son indispensables para garantizar a los usuarios de los servicios públicos la existencia de organismos imparciales e independientes del poder concedente, que se ocupen de la tutela de los derechos e intereses de los usuarios.

En ellos concurren la atribución de facultades de control o fiscalización, de asesoramiento y también de la denominada de jurisdicción. En algunos casos la jurisdicción para resolver controversias entre particulares es obligatoria y en otros voluntaria.

La independencia funcional y la neutralidad son decisivas ya que la experiencia ha demostrado que el poder político es - no pocas veces - incapaz de abstraerse de los intereses en juego. Lo cierto es que los entes reguladores argentinos no son independientes del Poder Ejecutivo, en tanto han sido creados como entidades autárquicas, entendida éstas como persona jurídica pública estatal que, con aptitud legal para administrarse a sí misma, cumple fines públicos específicos. Aunque en la autarquía no existe relación jerárquica entre el órgano de la administración central y el ente autárquico, si existe una relación de tutela administrativa por parte del Poder Ejecutivo, que se traduce en un control de legalidad de los actos del ente a través del recurso administrativo de alzada. Esto significa que los entes reguladores carecen de independencia funcional en el sentido que sus actos pueden ser revisados por el Poder Ejecutivo.

4.- Un caso testigo relevante, que describe el real alcance de la participación de la sociedad civil en los actos de gobierno, se da actualmente a través del mecanismo de renegociación de las tarifas de los servicios públicos

privatizados, cuyas dificultades fueron reflejadas a través de los medios masivos de comunicación.

En el marco de la emergencia económica que caracteriza en los últimos tiempos a la República Argentina, y por el impacto de la devaluación, el Poder Ejecutivo dictó, el 12 de febrero de 2002, el Decreto 293/2002, que autoriza la renegociación de los contratos de servicios públicos y crea la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos. La norma establece que la Comisión debe estar integrada por personas con suficientes antecedentes e idoneidad en la materia objeto de su misión y por un representante de las asociaciones de usuarios y consumidores involucradas.

Es tarea de la Comisión de Renegociación emitir dictamen sobre la reestructuración tarifaria de las empresas de provisión de agua potable y desagües cloacales; de distribución y comercialización de energía eléctrica; de provisión de transporte y distribución de gas; de telecomunicaciones de telefonía básica (fija); de transporte público automotor y ferroviario de personas, de superficie y subterráneo; de concesiones viales con cobro a usuarios, incluidos los accesos a la ciudad de Buenos Aires; de servicio portuario; de servicio ferroviario de cargas; de vías fluviales por peaje. Quedaron fuera el Sistema Nacional de Aeropuertos y el de servicio postal, para quienes se creó una comisión ad-hoc, sin participación de los usuarios y consumidores.

Si bien las tarifas no sufrieron aún aumentos, la inseguridad jurídica de los usuarios se agravó desde fines de marzo del corriente año, ante el inicio por parte de las empresas privatizadas de una fuerte presión contra el gobierno para que se les autorice un aumento, basándose en el mayor valor del dólar estadounidense y la suba de los precios internos. A mediados de abril, las compañías señalaron que la falta de recursos provocaría un deterioro en los diferentes servicios, como cortes de energía, menos cañerías nuevas de agua y gas, demoras en la atención de los centros telefónicos, etc.. con lo cual aumentaron la presión para lograr una suba tarifaria.

El 8 de julio el Ministerio de Economía aseguró que se harían audiencias públicas. Al día siguiente cambió de opinión al hablar de "consultas públicas", lo que implica audiencias para algunos casos y ajustes tarifarios directos para otros.

Semanas después, el 24 de agosto, mediante la Resolución N° 308/02 del Ministerio de Economía, se resolvió suspender las sanciones que les corresponden a las empresas privatizadas cuando no cumplen con el nivel de

calidad exigidos para la prestación del servicio. Según esa resolución no se les exigirá el pago de multas a los concesionarios que demuestren *"razonablemente que el incumplimiento imputado se produjo en razón del impacto que sufriera en su desenvolvimiento económico-financiero a partir de las medidas dispuestas por la ley 25.561 y sus normas complementarias."* Esto significa que las empresas que justifiquen que incumplen con los niveles de calidad exigidos a causa de la emergencia económica y el impacto de la devaluación no serán sancionadas.

Las asociaciones de consumidores se manifestaron en contra de la Resolución N° 308/02, considerando que significa un aumento de tarifas encubierto, porque por el mismo valor los usuarios obtendrán un servicio de menor calidad.

En este contexto los Entes Reguladores de electricidad, gas y agua y la Comisión Nacional de Comunicaciones fueron informados por el Ministerio de Economía, el 5 de septiembre, que se realizarían las audiencias públicas para tratar "la recomposición tarifaria" pedida por las empresas privatizadas.

Ese mismo día las asociaciones de defensa del consumidor expresaron su malestar por la desprolijidad de los procedimientos y porque desde el Ministerio de Economía se adelantó que los aumentos serían inferiores a los dos dígitos, por lo que cualquier debate público se transformaba en una formalidad. El Defensor del Pueblo de la Nación consideró que esto era una señal "de que se quiere armar una parodia y que nosotros la legalicemos con nuestra presencia".

El Poder Ejecutivo, mediante el Decreto N° 1839/02, conocido el 18 de septiembre, prorrogó otros 120 días el plazo para que el Ministerio de Economía eleve una propuesta de renegociación para 57 contratos de servicios públicos. El plazo original había vencido a mediados de agosto. La norma también admite que las propuestas a elevar pueden ser enmiendas de carácter transitorio. De esta forma el Ministro de Economía intentaría proteger los aumentos de tarifas urgentes y eludir la intervención del Congreso o la reacción adversa de la justicia. El ministro aseguró que la intención del gobierno era que el aumento de tarifas se produzca este año, ya que "una cosa es la renegociación de contratos, que es un proceso a la largo tiempo, y otro es este ajuste de tarifas que es de emergencia".

La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, el Ente Unico de la misma ciudad y siete asociaciones de consumidores (Consumidores Argentinos, Consumidores Libres, C.E.C, Cruzada Cívica, DUC, DEUCO y Unión de Usuarios y Consumidores) unificaron criterios el 17 de septiembre en una reunión realizada en el Colegio de Abogados de la Capital Federal. Se

presentarían a las audiencias públicas para rechazar el aumento de tarifas y exigir la renegociación de los contratos y la revocatoria de las concesiones en los casos de incumplimiento, y en el supuesto que el gobierno no accediera a renegociar los contratos, se iniciarían acciones judiciales.

Posteriormente, el 20 de septiembre, hicieron un pedido judicial de nulidad de las audiencias públicas. Los demandantes explicaron que las audiencias son "ilegales y desprolijas" porque no cumplen con lo dispuesto en la Ley de Emergencia Económica y en los Decretos N° 293/02 y 370/02 donde se establece que deben discutirse los contratos y no sólo las tarifas. El Juez a cargo, en la resolución haciendo lugar a la medida cautelar solicitada señaló que: *“La celebración de las audiencias con la única finalidad de analizar las solicitudes de recomposición tarifaria de urgencia presentadas por las empresas no se ajusta a la ley de Emergencia Económica y que las tarifas no pueden discutirse en forma independiente a otras cuestiones, como la calidad del servicio, los planes de inversión o la rentabilidad de las empresas”*. Asimismo, estimó que *“las audiencias tal como han sido convocadas, impresionan como un mero formalismo, en las antípodas de su verdadera finalidad, cual es posibilitar a los usuarios un marco de libre debate y debida defensa de los derechos”*.

Las empresas de servicios públicos lamentaron públicamente el fallo y afirmaron que si los ajustes tarifarios se bloquean habrá una caída en la calidad del servicio.

En la reunión celebrada por la Comisión de Seguimiento con los referentes de la sociedad civil, se tomó conocimiento que la Comisión de Renegociación de los Contratos tardó más de dos meses en designar como miembro de ella al representante de los usuarios y consumidores, siendo éste, además, el único miembro a quien no se le reconoce retribución económica. Además, advirtiéndose una clara desigualdad en el acceso a la información, y después de sendos reclamos formales por parte de las entidades de usuarios y consumidores, fue necesario que el representante designado iniciara una acción judicial con el objeto que el Ministerio de Economía garantice y suministre en forma inmediata el acceso “suficiente y equitativo” a la documentación de la Comisión de Renegociación de los contratos, para poder hacer efectiva su participación en el proceso.

Los referentes de la sociedad civil concordaron en que si bien no puede afirmarse que existan hechos de corrupción, la actitud reticente del Gobierno Nacional en entregar documentación y compartir información demuestra claramente que no tiene voluntad de colaborar, y genera la sospecha de

corrupción. El no transparentar la información o sacar el tema del debate público son indicios que fomentan la corrupción. Además, señalaron que existen informes que detallan que no es necesario el aumento tarifario en algunos servicios, pero estos informes tienen carácter reservado y la sociedad civil no ha tenido acceso a ellos.

También destacaron que es llamativo el hecho de que hayan sido retirados de la Comisión de Renegociación el tratamiento de los casos Aeropuertos Argentina 2000 y Correo Argentino. En particular el caso de aeropuertos es conflictivo, por cuanto, a pesar de la pesificación de las obligaciones, dispuesta por el Decreto N° 214/2002, el Gobierno Nacional pretendió, a través del Decreto N° 577/2002 mantener a valor dólar estadounidense la tasa aeroportuaria internacional, lesionando los legítimos derechos de los usuarios del servicio, medida que fue suspendida cautelarmente por la justicia .

5.- En lo que respecta a las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado, los referentes invitados distinguieron entre cinco tipos de relaciones:

- a. Invitaciones formales: Hay organismos que convocan desde lo formal, pero no hay capacidad real para avanzar en acciones concretas.
- b. Inexistencia de contactos: Hay organismos que no han interactuado con las organizaciones de la sociedad civil, como por ejemplo, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN).
- c. Buena relación: Hay organismos con los que se tiene una excelente relación e intercambio, como la Defensoría del Pueblo de la Nación o la Oficina Anticorrupción.
- d. Bastardeo de herramientas: Hay organismos que implementaron mecanismos de participación ciudadana pero han distorsionado el objetivo, la aplicación y la finalidad de éstas.
- e. Bastardeo normativo: esta situación se presenta habitualmente en organismos que han sobrerregulado sobre algunos aspectos, anulando leyes mediante la sanción de otras.

En la reunión con los miembros de la Comisión de Seguimiento, los referentes de la sociedad civil reconocieron que la situación planteada en el punto a. puede ser aún más preocupante ya que en algunos casos ciertos organismos convocan a las organizaciones de la sociedad civil sólo para convalidar decisiones que ya han sido definidas con anterioridad.

En la reunión de trabajo celebrada por la Comisión de Seguimiento con los funcionarios y ex funcionarios de gobierno, éstos reflejaron otros aspectos que

pueden darse en las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno. Señalaron que debía abandonarse la dicotomía referida a que toda la sociedad civil es buena y que todos los funcionarios públicos son corruptos. Destacaron casos en los que se formaron lazos clientelísticos con determinadas ONGs en la implementación de políticas públicas.

Denunciaron que un ejemplo de lo expresado ocurrió en el marco del Programa Nuevos Roles Laborales de la Dirección General de Microemprendimientos dependiente de la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, donde, por ejemplo, se reveló que se había creado una ONG destinada expresamente a desviar fondos del mencionado programa.

El Programa Nuevos Roles Laborales se creó ante el creciente índice de desempleo y buscaba implementar programas de empleo y capacitación para sectores vulnerables y en condiciones de pobreza. En todos los proyectos del Programa se preveía la firma de acuerdos con ONGs de reconocida trayectoria, probada experiencia y antecedentes específicos coincidentes con el proyecto propuesto y con distintas áreas del Gobierno de la Ciudad y organismos nacionales e internacionales. Se proyectó como meta la atención de 2.050 desocupados y los beneficiarios debían realizar las tareas comprendidas en los proyectos con una dedicación completa de ciento treinta y dos (132) horas mensuales y recibirían una ayuda económica no remunerativa mensual e individual de doscientos pesos (\$200).

Durante la ejecución del programa se produjeron numerosas irregularidades como, por ejemplo, el otorgamiento de beneficios a personas que no pueden ser adscriptas, desde ningún punto de vista, a “sectores vulnerables”; selección de ONGs sin los antecedentes necesarios y sin experiencia acreditada para la ejecución de proyectos; constitución de asociaciones sobre la base de lazos clientelísticos y de parentesco con el objeto de beneficiarse con el dinero de estos proyectos y la aprobación de proyectos prácticamente inviables en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, entre otras. En un caso se comprobó que la autorización estatal para funcionar de la ONG era del día posterior a la participación de la convocatoria para la adjudicación de proyectos del Programa Nuevos Roles Laborales.

Los procesos de descentralización y privatización de las políticas sociales han llevado a una clara reducción de las funciones del Estado y a una revalorización de la sociedad civil, de su potencial para asumir de una manera más eficiente crecientes funciones sociales. Sin embargo se advirtió que estas obligaciones del Estado no pueden ser delegadas de manera ciega y confiada a las ONG's. Entonces, así como es necesaria una mayor participación de la

sociedad civil en la administración y el control de la gestión pública, es también necesario asegurar un rol protagónico y fortalecido del Estado en la conducción y la ejecución de estas políticas.

2. De los mecanismos para el acceso a la información

- a. *¿Existen en su país mecanismos que regulen y faciliten el acceso de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales a la información en poder o bajo el control de las instituciones públicas?. En caso afirmativo, descríbalos brevemente, indicando aspectos tales como ante que entidades pueden ejercitarse tales mecanismos y bajo que criterios se evalúan las peticiones formuladas al respecto, y relacione y adjunte copia de las disposiciones y documentos en los que están previstos.*
- b. *Mencione brevemente los resultados objetivos que se han obtenido con la aplicación de los anteriores mecanismos consignando los datos estadísticos pertinentes de los que disponga su país.*

1.- El acceso a la información hace a la participación ciudadana y a la protección de los derechos civiles, dado que sin información adecuada, oportuna y veraz, las personas difícilmente se encuentren en condiciones óptimas para participar en la toma de decisiones públicas.

El Estado (nacional, provincial, municipal) tiene la obligación poner en conocimiento de los habitantes los actos de gobierno (leyes, decretos, actos administrativos, y sentencias, entre otros) por intermedio de una publicación oficial.

A partir de la publicación se derivan consecuencias jurídicas tales como el nacimiento de derechos y obligaciones para las partes; el otorgamiento de certeza y seguridad jurídica a los textos oficiales. Asimismo da autenticidad y legitimidad a los actos de gobierno como las adjudicaciones de contrataciones públicas.

El principio de publicidad de los actos de gobierno se presenta como una exigencia a las autoridades y no como una prerrogativa de ellas, e importa la adopción al mismo tiempo de otro principio: el de la transparencia del obrar de la administración, según el cual deben eliminarse las categorías de documentación secreta o reservada.

La necesidad de contar con una normativa que garantice el derecho de acceso a la información se fundamenta en el repetido rechazo o silencio de diversas reparticiones públicas frente a las solicitudes de información ante ellas presentadas, lo que frecuentemente ha obligado a los administrados a interponer reclamos judiciales, es decir, a poner en marcha el aparato judicial, para hacer valer sus derechos.

El derecho de acceso a la información pública carece aún de reconocimiento expreso por el orden jurídico argentino nacional, al no haber una ley de carácter federal que lo consagre, pese a encontrarse incorporado en la Constitución Nacional.

2.- En el ámbito provincial se reconoce el derecho no sólo en muchas constituciones, sino que se han sancionado leyes que expresamente lo garantizan, como en los casos de las provincias de Río Negro, Chubut, Jujuy, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por ejemplo. La notas características de la normativa son:

1. Se encuentra habilitado para acceder a la información toda persona radicada en la provincia;
2. No exigen la fundamentación de la petición, ni la demostración de interés alguno;
3. Dentro de los organismos públicos obligados a entregar la información, se incluye a las dependencias de los tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial;
4. No se puede consultar la información que sea declarada de carácter reservado, o la que pudiera afectar a la intimidad y el honor de las personas. En el caso de la provincia de Chubut, se le confiere facultades a los magistrados para disponer la reserva de las actuaciones judiciales por razones de orden público y de protección de derechos y libertades;
5. Establecen plazos para la entrega de la información, y cuando el término estipulado no es respetado, se considera que el pedido ha sido denegado, quedando habilitada la vía judicial a través de la acción de amparo.

Son numerosas las organizaciones de la sociedad civil que han impulsado la sanción de una ley nacional que garantice el derecho de acceso a la información pública. El proyecto de ley de Acceso a la Información fue elaborado por la Oficina Anticorrupción a través del Procedimiento de Elaboración Participada de Normas, con debate público a través de Internet y la organización de talleres de trabajo intersectoriales, el que ha sido suscripto por el Presidente de la Nación y enviado al Congreso para su consideración, sin que a la fecha se haya dado respuesta positiva.

Los referentes de la sociedad civil convocados por la Comisión de Seguimiento discutieron el tema del libre acceso a la información, y manifestaron que uno de los puntos más significativos es ¿qué pasa el día después de que se sancione la ley?. Es decir, cuál puede ser el alcance de la ley si: a) No hay bases de datos que registren al personal contratado; b) No hay publicidad sobre la agenda de reuniones del Gobierno Nacional; c) No hay base de datos sobre pliegos de condiciones, ni sobre licitaciones, ni sobre planes sociales. Consideraron que confiar que el texto de la ley será suficiente es “una utopía”.

Asimismo, afirmaron que la falta de provisión de información genera situaciones de desigualdad. Por ejemplo, las convocatorias a proyectos con financiamiento de agencias multilaterales no son suficientemente publicitadas, impidiendo a muchas organizaciones presentarse. En otro caso, relativo a la renegociación del servicio de provisión de gas se les permitió a la Unión de Usuarios y Consumidores tener acceso a la información sólo 15 días antes, cuando ésta representaba 16.000 fojas, con cuadros técnicos y sin clasificación u orden alguno.

El reclamo de la sociedad civil es que los mecanismos de participación y acceso a la información sean reales y no meramente formales.

En la reunión se resaltó la falta de institucionalización del tema de acceso a la información pública. El hecho de que existan organismos que estén bien predispuestos a proporcionar información se debe a que cuentan entre sus funcionarios a personas convencidas de la importancia de proporcionar información pública, como por ejemplo la Oficina Anticorrupción. Pero lo importante es generar mecanismos legales que permitan el acceso a la información independientemente de quién se desempeñe en los cargos públicos, y para ello se necesita generar un sistema de sanciones adecuado para los casos de incumplimiento del deber de proveer información.

En la reunión convocada por la Comisión de Seguimiento con funcionarios y ex funcionarios públicos, se puso de manifiesto un importante avance en el acceso a la información gubernamental instrumentado por la Auditoría General de la Nación. Este organismo dictó la Disposición N° 193/00, del 06/10/2000, que ordena que *“Los Informes de Auditoría aprobados por la Auditoría General de la Nación podrán ser publicados en la página de Internet del Organismos una vez cumplida la notificación a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, salvo que el Colegio de Auditores Generales decida fundadamente la reserva del informe...”*

Esta medida permite el debate público sobre los informes de auditoría y un

mayor control sobre los actos de gobierno, a la vez que acorta los tiempos de la Comisión Parlamentaria, ya que al ser los informes públicos, se genera una mayor presión para que éstos sean efectivamente tratados en su seno. Mientras los informes de auditoría fueron secretos, el mecanismo de control finalizaba en el informe mismo, sin que hubiera suficientes mecanismos de seguimiento, tornándolos ineficaces.

TERCERA PARTE: SINTESIS CONCLUSIVA

De lo expuesto en el presente informe, y por los fundamentos que en cada caso se expresan, se puede concluir que:

- 1.- Existen en el país abundancia de normas jurídicas relacionadas con los temas en análisis, aunque se encuentran muy poco sistematizadas y no pocas veces en forma superpuesta.
- 2.- Pese a la cantidad, la normativa existente no es suficiente, y muchas veces es insatisfactoria.
- 3.- No siempre se cumple con las normas vigentes. Por el contrario, a veces se las modifica para atender, en casos particulares, intereses políticos o económicos.
- 4.- Los mecanismos para la participación de la sociedad civil son escasos, y la mayoría de las veces puramente formales.

Buenos Aires, 8 de noviembre de 2002.

Firma, en nombre de la Comisión de Seguimiento, el Dr. ANGEL BRUNO, Coordinador.

