

## 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. ACCIONES A DESARROLLAR<sup>1</sup>:

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

- 1.1. Incluir entre las previsiones normativas que rigen la relación de empleo en todos los poderes del Estado<sup>2</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>1</sup> Se aclara que las medidas propuestas en este capítulo incluyen en algunos casos la protección de funcionarios que denuncien de buena fe actos de corrupción. Si bien es cierto que este punto – estipulado en el art. III inc. 8 de la CICC – no ha sido tratado en la Primera Ronda sino que será objeto de análisis de la Segunda Ronda, también lo es que resulta difícil promover medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos denunciar actos de corrupción en la función pública, sin la consiguiente previsión de impulsar políticas para la protección efectiva de dichos denunciantes.

<sup>2</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.

- 1.2. Evaluar los regímenes jurídicos que regulan la relación de empleo público o los vinculados a la contratación de personal en cualquiera de los poderes del Estado - mientras no se dicte una ley expresa de protección del denunciante - e incorporar en ellas adecuadas medidas de protección laboral, conforme se ampliará más adelante.
- 1.3. Analizar la conveniencia de 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.
- 1.4. Impulsar discusiones y debates entre diversos actores sociales vinculados a la posible regulación de acciones *qui tam*<sup>3</sup> (o acciones de clase) fundadas en el derecho del ciudadano que se vio perjudicado como tal por un acto de corrupción, basadas en el art. 36 de la Constitución Nacional.
- 1.5. Impulsar el dictado de una ley de protección de funcionarios públicos denunciantes, informantes o testigos de actos de corrupción<sup>4</sup>, evaluando la conveniencia de prever en dicha normativa:
  - 1.5.1. 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>5</sup>.
  - 1.5.2. Que en caso de dictarse alguna medida que afecte la situación laboral del denunciante (cesantía, retrogradación, postergación de

---

<sup>3</sup> *Qui tam pro domino rege qum 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 porcentual del importe que por daños y perjuicios se establezca en la sentencia. 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>4</sup> Pudiendo considerarse para ello el Anteproyecto de Ley elaborado por la OA a mediados del año 2003, ya sometido a consulta pública a través de un procedimiento consultivo en el que participaron académicos, profesionales, organizaciones sociales, etc. 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.anticorruccion.jus.gov.ar/Proyec/Testigo.pdf>. Todos los documentos relativos a este proyecto pueden hallarse en el sitio *web* de la Oficina Anticorrupción: [www.anticorruccion.gov.ar](http://www.anticorruccion.gov.ar), ingresando en: "políticas anticorrupción" / "proyectos normativos".

<sup>5</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.

ascenso, suspensión, apercibimiento, traslado, reasignación o privación de funciones, calificaciones o informes negativos, aislamiento, acoso, o cualquier otro tipo de afectación formal o informal análoga a las mencionadas) ello le daría derecho a que la OA, la FIA 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>6</sup>.

1.5.3. 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>7</sup>.

1.5.4. Se contemple 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.

1.5.5. Que esté incluido el personal que se desempeñe en cualquiera de los poderes del Estado como contratado, previendo la limitación 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.

1.5.6. Que se incluya al personal que se desempeñe en cualquier dependencia pública regido por la Ley de Contrato de Trabajo o cualquier otro estatuto laboral de derecho privado (por ej. personal AFIP).

1.5.7. Que se otorgue competencia a la autoridad de aplicación que se establezca en el ámbito de cada poder del Estado para requerir 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.

1.6. Asignar a la FIA, a la OA y 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.

1.7. 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

---

<sup>6</sup> Prever el dictado de una medida de no innovar administrativa resultaría conveniente en este sentido.

<sup>7</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.

guardar secreto que implicaría entre otras cuestiones que no le podría decir a la persona que esta siendo acusada quién es su acusador.

1.8. Fortalecer las competencias de la OA como organismo especial de investigación y a tal fin, entre otras, otorgarle facultades:

1.8.1. 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

1.8.2. De requerir la exhibición de libros contables por parte de empresas del sector privado cuando haya motivos razonables para hacerlo.

1.8.3. De tomar declaraciones a personas del sector privado.

1.9. 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, queden 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.

1.10. Debatir y 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>8</sup>.

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

Se propicia, adicionalmente, que se evalúe adoptar 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 se incluya en dicho informe el trámite dado a las mismas y remitan periódicamente un estado actualizado de aquéllos.

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 sobre las denuncias recibidas incluyendo:

2.3.1. El trámite dado a cada una de ellas, resguardando aquella información vinculada a la identidad del denunciante.

---

<sup>8</sup> En la inteligencia que esta medida puede resultar discutible, 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 presenta en relación al tema notorios avances cuyos objetivos resulta imprescindible considerar al momento de evaluar esta cuestión.

2.3.2. La información que le hubieran girado los organismos públicos en relación con las 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. Incluir en los programas de capacitación del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y otros organismos del Estado cursos vinculados a transparencia, que incluyan módulos dedicados al deber del funcionario público de denunciar actos de corrupción de los que tenga conocimiento.
- 2.5. Incluir en los programas de entrenamiento de magistrados y funcionarios del Poder Judicial cuestiones vinculadas al trámite de las denuncias y a la protección del denunciante.
- 2.6. Establecer, en dicho ámbito, sanciones para quienes incumplan con los plazos en los trámites de acusación de jueces.
- 2.7. Dar a publicidad en dicho ámbito los trámites acusatorios y las medidas de protección a los empleados del Poder Judicial que hayan formulado denuncias.
- 2.8. Promover la habilitación, en todos los poderes del Estado, de un número de teléfono y de una dirección de correo electrónico para recibir denuncias confidenciales, con el objeto de proteger a los funcionarios públicos que realizaran las denuncias.