

La Oficina Anticorrupción

SUMARIO: 1. LA CORRUPCIÓN EN LA REPÚBLICA ARGENTINA. 2. LEGISLACIÓN. 3. OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN, COMPETENCIAS Y FUNCIONES DE LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN. 4. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN. 5. LOS INFORMES DE LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN. 6. REPERCUSIONES DE LAS PRIMERAS CAUSAS TRAMITADAS POR LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN. 7. CONCLUSIÓN.

1. LA CORRUPCIÓN EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

Recién en el año 1988 comenzaron, seriamente, a manifestarse en la República Argentina, a través de la prensa, algunos actos de corrupción. Se dieron a publicidad algunas denuncias sobre «comisiones» que habrían recibido ciertos funcionarios en determinadas contrataciones del Estado, sobre maniobras fraudulentas en la Policía de la provincia de Buenos Aires y sobre cohecho en la obtención de habilitaciones y autorizaciones en la instalación de plantas industriales y comerciales.

El tema de la corrupción se generaliza, en la prensa, a partir de 1990, involucrando a toda la Administración nacional. Aparecen en los principales diarios titulares haciendo referencia a las diversas modalidades de corrupción pública. A partir de 1991 el tema pasa a tener un tratamiento en editoriales, entrevistas, comentarios y encuestas de la prensa¹.

¹ Fuente: Nora GORROCHATAGUI, «El control y la corrupción en la Argentina (1990-2000)», *Revista Probidad*, Edición Catorce, mayo-junio/2001.

Los actores políticos², durante la campaña para las elecciones presidenciales de 1989, no hicieron bandera de la corrupción. Sin embargo, en 1990, la corrupción comenzó a tomar posición por parte del gobierno. En diciembre de 1990, la Comisión para la Recuperación Ética de la Sociedad y el Estado presentó las conclusiones de su trabajo en un documento denominado «Recomendaciones elevadas al Poder Ejecutivo Nacional». El documento contenía una serie de recomendaciones y un anteproyecto de ley redactado por reconocidas figuras del medio académico y cultural. Entre otros, se abordaron temas como enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos, régimen de incompatibilidades morales, control de los aportes privados a los partidos políticos, potencial corruptor del narcoterrorismo y la producción y el empleo.

La opinión pública reflejaba por aquella época que la sociedad argentina era corrupta desde sus comienzos, remontando el fenómeno a los tiempos de la colonia, donde los colonizadores no se encontraron con un modelo de sociedad preestablecido donde existían reglas de juego, sino que se trataba de una sociedad de rapiña. La corrupción era percibida como un fenómeno que ocurría en todos los ámbitos de la sociedad. Los empresarios mencionaban como una de las causas de la corrupción el hecho de que no se podía obtener nada del Estado sino a través de ella. Se sostenía que la corrupción terminaría cuando terminara el «estado licitador». Se fue tomando conciencia de que la corrupción debía ser castigada y que, hasta ese momento, había existido impunidad; se reclamaba en todos los casos sanciones ejemplificadoras, sin dejar de castigar a quienes habían cometido actos de corrupción. Se pedía que los funcionarios fueran relevados antes de hacerse pública una denuncia y que no pasaran de un puesto a otro, sino que fueran sometidos a la justicia³.

Existía una idea bastante generalizada de que la crisis económica que asolaba al país a fines de la década de 1980 encontraba su causa en un supuesto exceso en el gasto público. Las empresas del Estado —y el Estado en general— se veían como modelo de la ineficiencia, y esa ineficiencia no estaba originada en la incompetencia de los funcionarios, sino, justamente, en la corrupción de que eran víctimas el Estado y sus empresas.

Esta idea generalizada y los casos reales de corrupción que fueron saliendo a la luz, dieron lugar a la necesidad de legislar en esta materia.

2. LEGISLACIÓN

Con fecha 11 de marzo de 1998 el Congreso de la Nación Argentina sancionó la Ley 24946, por medio de la cual reglamentó el Ministe-

² *Ibidem.*

³ *Ibidem*, citando una encuesta de Mora y Araujo de 1992.

rio Público que había creado la convención constituyente de 1994 al introducir el artículo 120 a la Constitución reformada.

Poco tiempo después, el 10 de diciembre de 1999, el mismo día en que asumió el gobierno del país el Dr. Fernando de la Rúa, se sancionó la Ley 25233, por medio de la que se modificó la Ley vigente de Ministerios y se creó la Oficina Anticorrupción.

La Ley 25233, al crear la Oficina Anticorrupción, le asignó la función de elaborar y coordinar programas de lucha contra la corrupción en el sector público nacional en forma concurrente con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas⁴.

La Oficina Anticorrupción, orgánicamente, fue ubicada en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁵ y se le asignó las competencias que la Ley 24946, en sus artículos 26, 45 y 50, había previsto para el Ministerio Público, para el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas y para los Magistrados de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas⁶.

⁴ Ley 25233, artículo 13.

⁵ Artículo 1.º del Decreto PEN 102/99.

⁶ Ley 24946, artículo 26: «Los integrantes del Ministerio Público, en cualquiera de sus niveles, podrán –para el mejor cumplimiento de sus funciones– requerir informes a los organismos nacionales, provinciales, comunales; a los organismos privados; y a los particulares cuando corresponda, así como recabar la colaboración de las autoridades policiales, para realizar diligencias y citar personas a sus despachos, al solo efecto de prestar declaración testimonial. Los organismos policiales y de seguridad deberán prestar la colaboración que les sea requerida, adecuándose a las directivas impartidas por los miembros del Ministerio Público y destinando a tal fin el personal y los medios necesarios a su alcance. Los fiscales ante la justicia penal, anoticiados de la perpetración de un hecho ilícito –ya fuere por la comunicación prevista en el artículo 186 del Código Procesal Penal de la Nación o por cualquier otro medio– sin perjuicio de las directivas que el juez competente imparta a la policía o fuerza de seguridad interviniente, deberán requerir de éstas el cumplimiento de las disposiciones que tutelan el procedimiento y ordenar la práctica de toda diligencia que estimen pertinente y útil para lograr el desarrollo efectivo de la acción penal. A este respecto la prevención actuará bajo su dirección inmediata».

El artículo 45 asigna al Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas los siguientes deberes y facultades:

a) Promover la investigación de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la administración nacional centralizada y descentralizada, y de las empresas, sociedades y todo otro ente en que el Estado tenga participación. En todos los supuestos, las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga, sin perjuicio de ajustar su proceder a las instrucciones generales que imparta el Procurador General de la Nación.

b) Efectuar investigaciones en toda institución o asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, ya sea prestado en forma directa o indirecta, en caso de sospecha razonable sobre irregularidades en la inversión dada a los mencionados recursos.

c) Denunciar ante la justicia competente, los hechos que, como consecuencia de las investigaciones practicadas, sean considerados delitos. En tales casos, las investigaciones de la Fiscalía tendrán el valor de prevención sumaria. El ejercicio de la acción pública quedará a cargo de los fiscales competentes ante el tribunal donde quede radicada la denuncia y, en su caso, ante las Cámaras de Apelación y Casación con la intervención necesaria del Fiscal na-

El Decreto del Poder Ejecutivo de la Nación 102/99, de fecha 23 de diciembre de 1999, reglamentó la Ley 25233 en lo referente a la creación de la Oficina Anticorrupción, creada por el artículo 13.

3. OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN, COMPETENCIAS Y FUNCIONES DE LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN

Como ya adelantáramos arriba, la Oficina Anticorrupción tiene por objeto la prevención e investigación de conductas calificadas como «corrupción»⁷ y su ámbito de aplicación comprende a toda la Administración Pública⁸.

cional de Investigaciones Administrativas o de los magistrados que éste determine, quienes actuarán en los términos del artículo 33 inciso t).

La Fiscalía de Investigaciones Administrativas podrá asumir, en cualquier estado de la causa, el ejercicio directo de la acción pública, cuando los fiscales competentes antes mencionados tuvieren un criterio contrario a la prosecución de la acción.

d) Asignar a los fiscales Generales, Fiscales Generales Adjuntos y Fiscales, las investigaciones que resolviera no efectuar personalmente.

e) Someter a la aprobación del Procurador General de la Nación el reglamento interno de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas.

f) Ejercer la superintendencia sobre los magistrados, funcionarios y empleados que de él dependen e impartirles instrucciones, en el marco de la presente ley y de la reglamentación que dicte el Procurador General.

g) Proponer al Procurador General de la Nación la creación, modificación o supresión de cargos de funcionarios, empleados administrativos y personal de servicio y de maestranza que se desempeñen en la Fiscalía, cuando resulte conveniente para el cumplimiento de los fines previstos en esta ley.

h) Elevar al Procurador General un informe anual sobre la gestión de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, a su cargo.

i) Imponer las sanciones disciplinarias a los magistrados, funcionarios y empleados que de él dependan, en los casos y formas establecidos en la ley y su reglamentación.

j) Ejecutar todos sus cometidos ajustándolos a la política criminal y de persecución penal del Ministerio Público Fiscal».

Artículo 50: «Además de las previstas en el artículo 26 de esta ley, los magistrados de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas estarán investidos de las siguientes facultades de investigación:

a) Disponer exámenes periciales, a cuyo fin podrán requerir de las reparticiones o funcionarios públicos la colaboración necesaria, que éstos estarán obligados a prestar. Cuando la índole de la peritación lo requiera, estarán facultados a designar peritos ad hoc.

b) Informar al Procurador General de la Nación cuando estimen que la permanencia en funciones de un Ministro, Secretario de estado o funcionario con jerarquía equivalente o inferior, pueda obstaculizar gravemente la investigación».

⁷ El artículo 1.º del Decreto 102/99 se refiere concretamente a «velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que dentro del ámbito fijado por esta reglamentación se consideren comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada por Ley n.º 24.759».

⁸ «Su ámbito de aplicación comprende a la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, empresas, sociedades y todo otro ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal» (artículo 1.º, segundo apartado, Decreto 102/99).

La Oficina tiene competencia para recibir denuncias de particulares o de agentes públicos y para promover, de oficio, actuaciones con el objeto de realizar su investigación preliminar. Del mismo modo, puede iniciar la investigación preliminar de aquellos casos que, a su criterio, revistieren el carácter de «sospecha razonable». Puede, asimismo, iniciar las actuaciones judiciales que correspondan en caso de que los hechos que resulten probados en aquella investigación preliminar pudieren constituir delitos. Su participación en el expediente judicial podrá revestir el carácter de simple denunciante o de parte querellante en los casos en que estuviere afectado el patrimonio del Estado. La Oficina lleva un registro de las declaraciones juradas y evalúa su contenido, y tiene a su cargo la elaboración de programas de prevención de la corrupción y asesora a los organismos del Estado a efectos de prevenir la corrupción⁹.

4. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN

El organismo está a cargo de un Fiscal de Control Administrativo designado por el Presidente de la Nación a propuesta del Ministro de Justicia y Derechos Humanos. Lo que llama la atención en este aspecto es que la facultad del Presidente de designar al Fiscal de Control Administrativo incluye la de removerlo sin necesidad de ningún procedi-

⁹ Artículo 2.º del Decreto 102/99: «La OFICINA ANTICORRUPCIÓN tiene competencia para:

- 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 OFICINA ANTICORRUPCIÓN y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga;
- c) Investigar preliminarmente a toda Institución o Asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, ya sea prestado en forma directa o indirecta, en caso de sospecha razonable sobre irregularidades en la administración de los mencionados recursos;
- d) Denunciar ante la justicia competente, los hechos que, como consecuencia de las investigaciones practicadas, pudieren 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;
- h) Elaborar programas de prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia en la gestión pública;
- i) Asesorar a los organismos del Estado para implementar políticas o programas preventivos de hechos de corrupción».

miento especial establecido por el propio Decreto reglamentario. Obviamente, esta circunstancia genera una situación paradójica desde que la suerte del «controlador» dependería de la voluntad del «controlado». Esto explica que en la práctica los hechos investigados por la Oficina Anticorrupción nunca tienen por protagonista al Presidente de turno, sino a los que le precedieron¹⁰.

A partir del Fiscal de Control Administrativo, jerárquicamente, el organismo cuenta en su estructura con dos Direcciones, una de Investigaciones y otra de Planificación de Políticas de Transparencia, ambas a cargo de funcionarios que también son designados y removidos por el Presidente de la Nación a propuesta del Ministro de Justicia y Derechos Humanos. De esta manera, toda la estructura y la organización dependen en gran medida del Presidente de la Nación. Entendemos que, siendo justamente la finalidad del organismo la investigación de hechos de corrupción, debió haberse dotado de mayor independencia a los funcionarios responsables de controlar la corrupción en la República Argentina¹¹.

¹⁰ «La OFICINA ANTICORRUPCIÓN estará a cargo de un Fiscal de Control Administrativo, con rango y jerarquía de Secretario, designado y removido por el PRESIDENTE DE LA NACIÓN a propuesta del Ministro de Justicia y Derechos Humanos. Serán requisitos para el desempeño del cargo de Fiscal de Control Administrativo: a) Ser ciudadano argentino; b) Tener no menos de TREINTA (30) años de edad; c) Tener no menos de SEIS (6) años en el ejercicio de la profesión de abogado o idéntica antigüedad profesional en el Ministerio Público o en el Poder Judicial.

El Fiscal de Control Administrativo ejercerá las siguientes funciones: a) Presidir y representar a la OFICINA ANTICORRUPCIÓN; b) Hacer cumplir la misión y los objetivos de la Oficina; c) Proponer la designación de los integrantes de la Oficina al Ministro de Justicia y Derechos Humanos; d) Elaborar y elevar el Plan de Acción para su aprobación por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos; e) Resolver el inicio y clausura de las actuaciones de la Oficina; f) Suscribir y elevar los informes correspondientes; g) Coordinar la actuación de la Oficina con los otros órganos de control estatal; h) Llevar el registro de las declaraciones juradas de los agentes públicos; y i) Elevar al Ministro un proyecto de reglamento interno, para su aprobación».

¹¹ «La OFICINA ANTICORRUPCIÓN estará compuesta por la Dirección de Investigaciones, cuya función principal será fiscalizar el cumplimiento de los deberes de los agentes y el debido uso de los recursos estatales; y la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia responsable de la elaboración de políticas estatales contra la corrupción en el sector público nacional.

La Dirección de Investigaciones tendrá las siguientes funciones: a) Recibir denuncias de particulares o agentes públicos, sobre hechos presuntamente ilícitos y analizar si, de conformidad con los indicadores que prevé el plan de acción, configuran hechos de significación institucional, social o económica; b) Investigar, con carácter preliminar, los casos que configuren conductas previstas en el artículo 1.º del presente; c) Instar la promoción de sumarios administrativos o acciones judiciales civiles o penales, o cualquier otra medida que se considere adecuada para el caso y realizar su seguimiento; d) Evaluar la información que difundan los medios de comunicación social, relacionada con la existencia de hechos irregulares en el ámbito de sus funciones y en su caso, iniciar las actuaciones correspondientes; e) Analizar la información vinculada con el ejercicio de sus competencias producida por la SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN y la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN; f) Elaborar los informes relativos a su área.

5. LOS INFORMES DE LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN

El propio Decreto reglamentario exige a la Oficina la elevación al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de un informe final de cada investigación concluida, un informe semestral y una memoria anual sobre su gestión relativa a la implementación de políticas preventivas de la corrupción¹².

Una de las virtudes que cabe reconocer a la reglamentación de esta Oficina deriva de la publicidad que se ha pretendido dar tanto a las investigaciones realizadas como a la implementación de las políticas preventivas¹³.

6. REPERCUSIONES DE LAS PRIMERAS CAUSAS TRAMITADAS POR LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN

En un editorial de un diario de amplia difusión en la República Argentina¹⁴ se hacía referencia a que la Oficina Anticorrupción había sido creada con la finalidad de participar en la lucha contra uno de los más graves males que padece la Administración Pública. Su tarea consistía en investigar la posible comisión de ilícitos por parte de funcionarios y promover las acciones judiciales tendentes a que se sancione a los responsables de actos de corrupción. Para poder cumplir con su cometido, el organismo había sido autorizado a actuar como parte querellante en las diferentes causas en las que pudiera verse afectado el patrimonio del Estado.

Según el editorial referido, en un principio, algunos jueces se mostraron reacios a reconocerle a la Oficina Anticorrupción la facultad de

La Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia tendrá las siguientes funciones: a) Elaborar y proponer al Fiscal de Control Administrativo un plan de acción y los criterios para determinar los casos de significación institucional, social o económica; b) Realizar estudios respecto de los hechos de corrupción administrativa y sobre sus causas, planificando las políticas y programas de prevención y represión correspondiente; c) Recomendar y asesorar a los organismos del Estado la implementación de políticas o programas preventivos».

¹² Art. 16. La OFICINA ANTICORRUPCIÓN deberá elevar al Ministro de Justicia y Derechos Humanos un informe final de cada investigación que realice.

Art. 17. La OFICINA ANTICORRUPCIÓN también deberá elevar al Ministro de Justicia y Derechos Humanos un informe semestral y una memoria anual sobre su gestión que contenga especialmente las recomendaciones sobre reformas administrativas o de gestión que eviten que se reiteren ilícitos o irregularidades administrativas.

¹³ Art. 18. Los informes previstos en el artículo anterior serán públicos y podrán ser consultados personalmente o por Internet. El Ministro de Justicia y Derechos Humanos dispondrá, además, su publicidad por los medios de comunicación social que considere necesarios.

¹⁴ *Clarín*, editorial del 15 de mayo de 2000.

constituirse como querellante. Fue así como un juez federal declaró la inconstitucionalidad del organismo y le negó poder para ser querellante. Esta resolución implicaba en la práctica que la Oficina Anticorrupción no podría proponer medidas de prueba, apelar decisiones ni tomar contacto directo con el expediente a fin de que se logre esclarecer un ilícito. El juez consideró que estas últimas facultades son propias de los fiscales y que la Oficina las invadía. Este fallo recayó en un expediente en el que se investigaban supuestas irregularidades en la administración de una empresa estatal de televisión (ATC).

Además, seguía diciendo *Clarín* que en otras causas que involucraban a ex funcionarios públicos, otros jueces también se opusieron a admitir a la Oficina Anticorrupción como parte querellante.

El criterio seguido en estas causas, a juicio del diario, habría frustrado todo intento de lucha contra la corrupción, ya que a uno de sus principales instrumentos se le negarían atribuciones básicas para cumplir con tal cometido.

Sin embargo, la Cámara Federal de Apelaciones de la Nación revocó este criterio sosteniendo que eran legítimas las facultades otorgadas a la Oficina Anticorrupción, lo cual permitía una participación más eficaz de la institución.

La lucha contra la corrupción es crucial para erradicar un ilícito muy costoso para las arcas del Fisco y también es importantísima para recomponer el vínculo de confianza entre los ciudadanos y el Estado, vale decir, entre quienes se esfuerzan para abonar los impuestos y quienes están obligados a administrar los recursos públicos en beneficio de toda la comunidad y no para el provecho personal. En esta empresa se espera que la Oficina Anticorrupción pueda desplegar un rol activo en la recolección de evidencias y en la promoción de sanciones ejemplificadoras contra quienes se demuestre que han protagonizado actos de corrupción.

7. CONCLUSIÓN

Evidentemente, el flagelo de la corrupción que viene azotando a la República Argentina desde hace varios años no parece haberse visto afectado por la creación de la Oficina Anticorrupción. Si tuviéramos que analizar hoy la eficiencia de la Oficina a través del efecto producido sobre la corrupción, seguramente no podríamos ver su gestión como exitosa, sino todo lo contrario.

Entendemos que la medida de la eficiencia de un organismo como el aquí descrito depende del grado de independencia con el que actúa. Como se ha visto, el grado de dependencia del Poder Ejecutivo, deriva-

do de la facultad de este último de remover y elegir a los directores, no deja de ser casi absoluto. En su mérito propondríamos un cambio en la normativa que apunte a dotar de un mayor grado de independencia a la Oficina Anticorrupción.

