

COORDINACIÓN ANTICORRUPCIÓN EN ARGENTINA

Fernando Basch

December 23, 2014

IDRC Project Number: 106812-001

IDRC Project Title: Global Administrative Law Network. Improving Inter-Institutional Connections to Promote Inclusive Growth: Inter-Institutional Relations in Global and National Regulatory Governance. Specific Project: Coordination of Legal Responses to Political Corruption

Countries: Argentina, Brazil, United States

Name of Researcher: Fernando Basch

Contact Information of Researcher: fbasch@glatam.com.ar

This report is presented as received from project recipient(s). It has not been subjected to peer review or other review processes.

Resumen: En Argentina, las políticas anticorrupción nacieron como disciplina especializada entre fines del siglo XX y principios del siglo XXI. La lucha contra las prácticas corruptas se constituyó en una de las principales preocupaciones ciudadanas luego de quince años de consolidación democrática y al calor de crecientes escándalos que involucraron a renombrados funcionarios de gobierno durante los años noventa - período en el cual se llevó adelante una reforma del estado que incluyó una política de privatizaciones realizada a través de procesos sospechados de corrupción, y sin estructuras de control adecuadas¹.

Palabras clave: Argentina, instituciones anticorrupción, coordinación.



Fernando Basch

¹ AZPIAZU, D., “El proceso de privatización en la Argentina, la renegociación con las empresas privatizadas. Revisión contractual y supresión de privilegios y de rentas extraordinarias.” Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Sede Argentina, (2002) Disponible en http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no6_ProcesoPrivatizacionArgentina.pdf

1. Introducción

En Argentina, las políticas anticorrupción nacieron como disciplina especializada entre fines del siglo XX y principios del siglo XXI. La lucha contra las prácticas corruptas se constituyó en una de las principales preocupaciones ciudadanas luego de quince años de consolidación democrática y al calor de crecientes escándalos que involucraron a renombrados funcionarios de gobierno durante los años noventa -período en el cual se llevó adelante una reforma del estado que incluyó una política de privatizaciones realizada a través de procesos sospechados de corrupción, y sin estructuras de control adecuadas²-.

El dictado de legislación en materia de ética pública y transparencia –como la primera Ley de Ética Pública, promulgada a nivel federal en 1998, que incorporó la exigencia y publicidad de declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios más importantes y el control de posibles conflictos de interés, entre otras medidas³ y la firma de los principales tratados internacionales en la materia parecían medidas dirigidas a paliar, al menos a nivel cosmético, uno de los principales déficits que la ciudadanía atribuía a la gobernabilidad democrática.

En el contexto pos-guerra fría, la lucha contra la corrupción también comenzaba a ocupar un espacio relevante en la agenda pública internacional, dando lugar a distintos tratados en la materia. En 1997 Argentina adoptó la Convención Interamericana contra la Corrupción,⁴ que había sido adoptada por la Organización de Estados Americanos el año anterior. En 2001 adoptó la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales⁵, y en 2003 firmó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que entraría en vigor en 2006.⁶ También se integró rápidamente como miembro del Grupo de Acción Financiera Internacional

² AZPIAZU, D., “El proceso de privatización en la Argentina, la renegociación con las empresas privatizadas. Revisión contractual y supresión de privilegios y de rentas extraordinarias.” Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Sede Argentina, (2002) Disponible en http://bibliotecavirtual.flacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no6_ProcesoPrivatizacionArgentina.pdf

³ Ley de Ética Pública, N° 25.188.

⁴ Ley 24.759, del 13 de Enero de 1997.

⁵ Ratificada el 8 de febrero de 2001.

⁶ Ley N° 26.097 del 6 de Junio de 2006.

(GAFI) -el grupo intergubernamental líder en la elaboración de estándares de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo-⁷ y del GAFISUD.

Múltiples agencias estatales con responsabilidades relevantes a la prevención, la investigación y la sanción de la corrupción se han insertado en Argentina en un marco de debilidad institucional general,⁸ con una histórica falta de *accountability* horizontal⁹.

El combate a la corrupción, y particularmente a la impunidad de los corruptos, fue una de las principales banderas de la campaña electoral que llevó a Fernando De la Rúa a la Presidencia de la República en 1999. Su gobierno creó la Oficina Anticorrupción, primera agencia especializada en el diseño de políticas de prevención e investigación de la corrupción, así como la Unidad de Información Financiera¹⁰, a cargo de la coordinación del sistema de control del lavado de activos.

La creación de la Oficina Anticorrupción ha sido vista como la primera experiencia concreta desde el Estado federal de desarrollo de políticas que integraran los aspectos preventivo y sancionatorio y que plantearan la lucha contra la corrupción como una verdadera política de Estado¹¹. En su origen, el personal de la OA fue seleccionado en base a consideraciones técnicas -no de adscripción política-, lo cual permitió que se llevaran adelante investigaciones que afectaron al gobierno que los había designado. Por un lado, esto contribuyó a acrecentar la credibilidad social de la oficina, pero por el otro también minó rápidamente el apoyo político que el gobierno le daría.¹²

Luego de la devastadora crisis económica y política que tuvo lugar tras la finalización anticipada de su mandato en 2001 y de la recuperación de cierta estabilidad institucional durante la presidencia de Eduardo Duhalde, la trascendencia de las políticas

⁷ Argentina se convirtió en miembro pleno en el año 2000 (ver: <http://www.fatf-gafi.org/countries/a-c/argentina/documents/fatfannualreport1999-2000.html>).

⁸ HELMKE, G., S. LEVITSKY, "Informal Institutions & Democracy. Lessons from Latin America Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press, (2006). HELMKE, G. y MURILLO, M.V., "Building Castles in the Sand? The Politics of Institutional Weakness in Argentina" en Levitsky, S. y Murillo, M.V., (ed.), The Politics of Institutional Weakness; Pennsylvania State University Press, (2005). NINO, C., "Un país al margen de la ley." Buenos Aires: Emecé, (1992). NINO, C., "Juicio al Mal Absoluto." Buenos Aires: Emecé, (1996). STEIN, E., TOMMASI, M. (ed) con SPILLER, P.T. y SCARTASCINI, C. "Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies. "Inter-American Development Bank y David Rockefeller" Center for Latin American Studies Harvard University, (2008).

⁹ O'Donnell, G., "Accountability horizontal: la institución legal de la desconfianza política", Revista Española de Ciencia Política. Núm. 11, Octubre 2004, pp. 11-31. Disponible en: <http://recp.es/index.php/recp/article/view/246/190>

¹⁰ Ley N° 25.246.

¹¹ Entrevista a Manuel Garrido.

¹² Manuel Garrido, "Algunas reflexiones en torno a la lucha contra la corrupción en la República Argentina", Manuscrito en poder del autor, p. 5.

anticorrupción fue nuevamente destacada en el discurso de asunción presidencial de Néstor Kirchner, en 2003, quien prometió “traje a rayas para los corruptos”.¹³

En los últimos años, las capacidades institucionales de algunos de los organismos especializados se han visto reducidas (como la Oficina Anticorrupción y la Fiscalía de Investigaciones Administrativas), mientras que las de otras han sido reforzadas (como la Unidad de Información Financiera, o ciertas agencias especializadas de la Procuración General de la Nación), aunque dando lugar a interrogantes respecto de su permeabilidad a la voluntad del gobierno nacional. Los índices de percepción de la corrupción se mantienen establemente altos¹⁴.

Hoy en día, una de las consignas que reúne mayor consenso en la oposición política al Gobierno nacional es la creación de una comisión independiente de investigación de la corrupción. Se hace referencia a “la CONADEP de la corrupción”¹⁵, en referencia a la comisión independiente, integrada por personas de prestigio social provenientes de distintas disciplinas, que fue creada durante el gobierno de restauración democrática de Raúl Alfonsín para investigar la desaparición forzada de personas y demás crímenes aberrantes de la última dictadura militar¹⁶. Dicha consigna muestra, como mínimo, que existe una percepción compartida acerca de la falta de efectividad de las múltiples agencias de combate a la corrupción existentes.

Al mismo tiempo, el Vicepresidente de la Nación está procesado por –entre otros delitos- tráfico de influencias, y mientras escribo esta introducción el fiscal a cargo de una agencia del Ministerio Público recientemente creada para fortalecer la investigación y persecución de la delincuencia económica, incluida la corrupción (la PROCELAC), se

¹³ Nota del diario *Clarín* con fecha del 26 de Mayo de 2003. Disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2003/05/26/p-00201.htm>

¹⁴ De acuerdo con el último informe de Transparency International, Argentina ocupa en índices de percepción de la corrupción el puesto n° 34, en una escala de 0 (altamente corrupto) a 100 (muy limpio). La cifra fue similar en los años 2012 y 2013 que fue de 35 y 34 respectivamente. Informe disponible en: <http://www.transparency.org/cpi2014/results> Argentina siempre se ha ubicado en el tercer peor cuarto del ranking, independientemente de cuantos países integren la muestra.

¹⁵ Así se puede observar en varios artículos periodísticos la expresión de la oposición: Diario *Infobae*, nota del 29 de Junio de 2014, disponible en: <http://www.infobae.com/2014/06/29/1576864-la-oposicion-reclama-crear-una-conadep-la-corrupcion>; diario *Perfil.com*, nota del 29 de Junio de 2014, disponible en: <http://www.perfil.com/politica/Avanza-en-la-oposicion-la-estrategia-de-armar-una-Conadep-de-la-corrupcion-20140629-0058.html>; diario *Parlamentario.com*, nota del 13 de Agosto de 2014, disponible en <http://www.parlamentario.com/noticia-74628.html>; diario *La Nación*, nota del 18 de mayo de 2014, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1691813-la-conadep-de-la-corrupcion-nunca-menos>

¹⁶ La Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) fue creada por el Gobierno argentino en 1983 a través del Decreto 187/83 con el objetivo de aclarar e investigar la desaparición forzada de personas producidas durante la dictadura militar en Argentina, dando origen al Informe "Nuca Más", publicado en septiembre de 1984.

encuentra procesado por el delito de prevaricato, por haber supuestamente buscado evitar que un empresario estrechamente vinculado a la Presidenta de la Nación fuera investigado por el delito de lavado de activos. Pocas semanas atrás, en el contexto de este caso, el juez que procesó a este fiscal fue sancionado por el Consejo de la Magistratura –dominado por el oficialismo- con la reducción de un 30% de su salario – aunque no por este caso en cuestión sino por supuestas faltas cometidas en los años noventa-.

En este trabajo describiremos las distintas agencias estatales que, desde distintos poderes estatales, cumplen funciones relevantes a la investigación y persecución de la corrupción en Argentina (Sección 2). Luego explicaremos las principales necesidades de coordinación que se observan entre las referidas agencias, e ilustraremos los mecanismos de coordinación más importantes que se han llevado a la práctica y las principales debilidades que se observan a los fines del monitoreo, la investigación y la aplicación de sanciones por corrupción (Sección 3). El trabajo concluye con reflexiones finales acerca de los motivos de la falta de efectividad de las políticas anticorrupción en Argentina y los desafíos que corresponde enfrentar de forma prioritaria (Sección 4).

2. La distribución de las funciones anticorrupción

En Argentina conviven distintas instituciones con responsabilidades preventivas y de monitoreo, de investigación, persecución, juzgamiento y sanción de la corrupción, que atraviesan los distintos poderes estatales. A continuación las describimos someramente en orden a su ubicación institucional, para luego (en la Sección 3) analizar las formas de coordinación que practican.

Poder Legislativo

Además de fijar el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, el Poder Legislativo Nacional ejerce el control sobre su correcta ejecución, así como sobre la gestión y las cuentas de las distintas reparticiones públicas¹⁷. El Congreso es asistido en dicha tarea principalmente por dos órganos: la **Auditoría General de la Nación (AGN)** y la **Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración (CPMRCA)**.

¹⁷ Constitución Nacional, Art. 75 inc. 8.

La AGN es el principal ente de control externo del sector público nacional. Fue creada por la ley 24.156 del año 1992¹⁸, que sentó las bases del sistema de control de la actividad administrativa sobre la base de dos organismos: la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), como organismo encargado del control interno y dependiente del Poder Ejecutivo; y la AGN.

La posterior reforma constitucional de 1994 jerarquizó constitucionalmente a la AGN como un órgano de asistencia técnica del Congreso en el control externo del sector público nacional, le confirió autonomía funcional y estableció que su presidente deba ser designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso¹⁹.

La AGN tiene a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, e interviene necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.

Si bien depende del Congreso, la AGN tiene personería jurídica propia e independencia funcional, que le fue conferida a través de la reforma constitucional del año 1994. Realiza auditorías financieras, de legalidad y de gestión de todas las actividades de la Administración Pública central y descentralizada, y participa necesariamente de la adopción o rechazo de cuentas de ingresos y gastos de fondos públicos²⁰. La propia Constitución establece que el examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y la situación general de la administración pública deben sustentarse en los dictámenes de la AGN²¹.

Por su parte, la CPMRCA es una Comisión Bicameral Permanente del Congreso Nacional que fue creada en 1878²² y se encuentra a cargo, básicamente, de la

¹⁸ Ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Sancionada: Setiembre 30 de 1992. Promulgada Parcialmente: Octubre 26 de 1992.

¹⁹ Constitución Nacional, Art. 85: "El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo. El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación. Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso."

²⁰ Artículo 116 de La Ley de Administración Financiera, N° 24.156.

²¹ Constitución Nacional, art. 85.

²² Ley 923.

articulación entre el Congreso y la AGN. Luego de múltiples reformas, sus principales funciones consisten en analizar los informes de la AGN para luego someterlos al tratamiento del pleno de cada una de las Cámaras legislativas, hacer el seguimiento de las recomendaciones efectuadas a los organismos auditados y, entre otras, analizar el programa de acción anual de auditorías a practicarse y aprobar o rechazar la cuenta de inversión²³.

Como se verá más adelante, la coordinación entre estas agencias del Congreso Nacional es sumamente débil, lo cual afecta el cumplimiento por parte del Poder Legislativo de su función de control externo a la administración pública.

Por último, aunque se trata de una práctica muy excepcional, el Congreso Nacional puede crear **comisiones especiales de investigación** con competencias sobre determinados hechos específicos²⁴. Comisiones de investigación se han creado con relación a temas generales (como la investigación de “actividades antiargentinas”, o de “la práctica de torturas”) como específicos (como la estatización de una compañía por parte de la última dictadura militar)²⁵. La comisión investigadora que mayor repercusión tuvo en los últimos años investigó “Hechos Ilícitos Vinculados con el Lavado de Dinero”²⁶, incluyendo entre sus competencias específicas la investigación de hechos y/o operaciones que tuvieran por objeto el ocultamiento de dinero proveniente de ilícitos como la evasión y la corrupción.

El producto de las investigaciones parlamentarias es un informe que suele dar lugar a modificaciones legislativas, pero también da visibilidad a problemáticas y pone en funcionamiento demás mecanismos estatales de control, investigación y aplicación de sanciones.

²³ Ley 24.156, arts.127 y 129.

²⁴ Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación, artículo 104. La práctica ha sido refrendada por los tribunales de justicia sobre la base de sus poderes implícitos: CNFed. Cont.-Adm., Sala de FERIA, Enero 22 1976.- Cruzada de Solidaridad.DE, 66-334 y 333; 1a Instancia Crim. y Correc. Fed. Juzgado N. 3, septiembre 10 1984.-Klein, Guillermo W. DE, 110-462.

²⁵ Para una referencia a estas comisiones, ver Pablo A. Ramella, “Comisiones investigadoras del Congreso”, p. 649. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/641/31.pdf>

²⁶ La Comisión Especial Investigadora sobre Hechos Ilícitos Vinculados con el Lavado de Dinero fue creada por Resolución aprobada por la Excelentísima Cámara de Diputados de la Nación de fecha 9 de Mayo de 2000. Sus informes se encuentran disponibles en: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ari/Principal/LAVADO/Lavado.htm>

Poder Ejecutivo

En el ámbito del Poder Ejecutivo operan múltiples órganos que se ocupan de supervisar o controlar la legalidad de la actuación de agencias públicas y privadas.

En la administración pública nacional, cada estructura institucional cuenta con un “departamento” o “área” o “secretaría” de “**asuntos legales**” que se ocupa de dictaminar en los trámites administrativos que la agencia lleva adelante. Los informes elaborados por dichas áreas contienen evaluaciones e información eventualmente relevante a los fines investigativos.

Por otro lado, distintos organismos estatales de control tienen competencias específicas sobre las actividades desarrolladas por ciertos sectores de la economía de alto impacto social o especialmente sensibles a riesgos en materia de criminalidad económica. Así, el **Banco Central de la República Argentina (BCRA)** monitorea a los bancos e instituciones financieras²⁷, la **Comisión Nacional de Valores (CNV)** monitorea los mercados de valores y las compañías que allí cotizan²⁸, la **Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN)** controla a las agencias en esta rama de actividad²⁹ y la **Inspección General de Justicia (IGJ)** supervisa a las sociedades que, sin hacer oferta pública de acciones, están inscriptas y operan en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires³⁰. Instituciones similares a la IGJ operan en cada una de las jurisdicciones provinciales.

También la **Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)** lleva adelante tareas de monitoreo funcionales a la persecución de los delitos de corrupción. Se trata de un ente autárquico en el ámbito del Ministerio de Economía encargado de ejecutar las políticas impulsadas por el Poder Ejecutivo Nacional en materia tributaria, aduanera y de recaudación de los recursos de la seguridad social. Sus funciones incluyen la

²⁷ El BCRA se rige por su Carta Orgánica (Ley 26.739). <http://www.bcra.gov.ar/>

²⁸ La Comisión Nacional de Valores (CNV) es una entidad autárquica con jurisdicción en toda la República. Fue creada por la Ley de Oferta Pública N° 17.811 y actualmente el marco normativo que rige su funcionamiento está dado por la Ley N° 26.831 y su objetivo es otorgar la oferta pública velando por la transparencia de los mercados de valores y la correcta formación de precios en los mismos, así como la protección de los inversores. <http://www.cnv.gob.ar/>

²⁹ <http://www2.ssn.gob.ar/>

³⁰ La Inspección General de Justicia, organismo dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, tiene la función de registrar y fiscalizar a las sociedades comerciales, sociedades extranjeras, asociaciones civiles y fundaciones que se constituyen en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A su vez, es la encargada de la inscripción en el Registro Público de Comercio de las sociedades comerciales nacionales y extranjeras, las matrículas de los comerciantes, y de los auxiliares de comercio; ejercer el control federal de las sociedades de ahorro e implementar el Registro Nacional de Sociedades (Art. 3 Ley 22.315, Art. 2 Ley 26.047). <http://www.jus.gob.ar/igi>

aplicación, percepción y fiscalización de los tributos y accesorios, y el control del tráfico internacional de mercaderías.³¹ Sus bases de datos patrimoniales son una fuente esencial a la hora de la investigación de los delitos de corrupción.

Existen además entes reguladores y de control de los servicios públicos -que fueron privatizados durante la década de los años noventa y, en algunos casos, re-estatizados en los últimos años-. Los principales entes reguladores son el **Ente Nacional de Regulación de Energía (ENRE)**³², el **Ente Nacional de Regulación del Gas (ENERGAS)**³³, la **Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC)**³⁴, el **Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS)**³⁵ y la **Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT)**³⁶. Estos entes producen informes acerca del funcionamiento de los servicios públicos y regulan, monitorean, y en su caso sancionan a las empresas prestatarias por incumplimientos a la ley.

Por su parte, la **Sindicatura General de la Nación (SIGEN)** es la principal agencia de control interno de la Administración nacional, con competencia sobre las jurisdicciones del Poder Ejecutivo Nacional y los entes descentralizados y empresas y sociedades del

³¹ Decreto 618/1997.

³² El Ente Nacional Regulador de Energía (<http://www.enre.gov.ar/>) fue creado en 1993 encargado de regular la actividad eléctrica y de controlar que las empresas del sector (generadoras, transportistas y distribuidoras Edenor y Edesur) cumplan con las obligaciones establecidas en el Marco Regulatorio y en los Contratos de Concesión. Recibe reclamos de manera telefónica o a través de su sitio web. Además, publica informes anuales respecto de la gestión realizada.

³³ El Ente Nacional de Regulación del Gas (http://www.enargas.gov.ar) fue creado en 1992 para el control y fiscalización de las empresas prestadoras del servicio de gas. El ente recibe reclamos provenientes de los usuarios una vez que ellos ya han acudido a la empresa que presta el servicio. Los reclamos pueden realizarse a través de su plataforma online en el mismo sitio web del ente regulador. El ente publica anualmente informes sobre el desempeño de su actividad en su sitio web. El último del 2013 incluye la estructura del mercado del servicio de gas, el otorgamiento de licencias a los proveedores y cómo evolucionó el patrimonio de las licencias en el año, y cuál es la relación entre ENERGAS y los usuarios del servicio.

³⁴ La Comisión Nacional de Comunicación (http://www.cnc.gov.ar) fue creada en 1996 para regular los servicios de telecomunicaciones (internet, teléfono, audio texto, satélites, entre otros). La Comisión recibe reclamos de los usuarios a través de su página web (por una plataforma online) o por teléfono a través de un número gratuito. La Comisión a su vez publica informes anuales respecto de su gestión. Los temas tratados son los objetivos, metas y logros de la Comisión. Además, los usuarios pueden acceder a las licitaciones de las contrataciones celebradas por el Ente a través de su sitio web, lo que aumenta el nivel de transparencia de la gestión.

³⁵ El Ente Regulador de Agua y Saneamiento (http://www.eras.gov.ar) fue creado en el año 2006 para controlar y fiscalizar los servicios proveídos por la empresa AySA, designada como concesionaria del servicio. El Ente controla la contabilidad de la concesión así como también la calidad del servicio brindado.

El Ente no cuenta con informes anuales pero cuenta con la información respecto de la economía y finanzas de la empresa AySA.

³⁶ La Comisión Nacional de Regulación del Transporte (http://www.cnrt.gov.ar) fue creada en 1996 para controlar el transporte de pasajeros, de carga, y la estación de trenes de Retiro. La información que el Ente provee de manera pública son las contrataciones que ha realizado pero no cuenta con informes anuales.

Estado que de él dependen³⁷. La SIGEN a su vez supervisa el trabajo de las unidades de auditoría interna de cada una de las agencias pertenecientes a la administración pública, como a las empresas del Estado, y puede establecer normas de control interno que dichas unidades deban aplicar, así como monitorear el cumplimiento de las reglas y estándares contables³⁸.

Finalmente, el Poder Ejecutivo cuenta con agencias especializadas en la prevención e investigación de la corrupción y en la coordinación del sistema de control del lavado de activos: la **Oficina Anticorrupción (OA)**, y la **Unidad de Información Financiera (UIF)**.

La OA fue creada por la ley 25.233 del año 1999 en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con el objetivo de elaborar y coordinar programas de lucha contra la corrupción en el sector público nacional³⁹. Está conformada por la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (DPPT), y la Dirección de Investigaciones (DIOA).

LA DPPT es la responsable de la elaboración de políticas estatales contra la corrupción en el sector público nacional, brindando asistencia técnica para el diseño e implementación de programas de prevención de la corrupción. Está encargada de publicitar esas políticas, realizar campañas de concientización y capacitación en el ámbito de la administración pública nacional, así como de diseminar los resultados del trabajo de la OA⁴⁰. Las principales funciones de monitoreo que la OA cumple se relacionan con el régimen de presentación y evaluación de las declaraciones juradas patrimoniales y de conflictos de interés de los funcionarios públicos de alto rango y/o con competencia para administrar recursos públicos⁴¹. A través del monitoreo de declaraciones juradas, la OA analiza si su contenido puede ofrecer indicios de enriquecimiento ilícito o incompatibilidad en el ejercicio de las funciones.

³⁷ Artículos 7 y 8 de la Ley de Administración Financiera, n° 24.156.

³⁸ Ley. 24.156.

³⁹ Su ámbito de competencia es 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.

⁴⁰ Entrevista con María José Mallea. Las campañas de concientización y capacitación suelen estar dirigidas a funcionarios públicos y no tanto al ciudadano común. No obstante las autoridades de la DPPT han señalado que la OA ha firmado un convenio con la Unión Personal Civil de la Nación (UPCN) para brindar cursos, en forma conjunta, a fin de dar a conocer los alcances de la normativa vigente y los medios disponibles para denunciar irregularidades en el ámbito competente, y que en la actualidad están trabajando en la planificación de una campaña pública dirigida a la ciudadanía en general.

⁴¹ Ley 25.188, de Ética en la Función Pública. Decreto 102/99, artículo 2.

Por su parte, la DIOA tiene como misión esencial la investigación del incumplimiento de los deberes de los agentes estatales y el debido uso de los recursos públicos, la formulación de denuncia penal o administrativa y, eventualmente, la constitución como parte querellante a fin de impulsar la persecución penal junto al Ministerio Público Fiscal. Está integrada por cinco Coordinaciones de Investigación que se encargan de realizar el seguimiento de las investigaciones preliminares, y por la Unidad de Admisión y Derivación que tiene a su cargo la recepción e ingreso de denuncias, su clasificación y derivación.

La UIF, finalmente, también integra Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, pero goza de autonomía y autarquía financiera. Se encarga principalmente de la recepción, el análisis y, en su caso, la transmisión a las autoridades de persecución de los reportes de operaciones sospechosas formulados por los sujetos designados por el régimen de prevención de los delitos de lavado de activos y financiación del terrorismo,⁴² y de la coordinación a nivel nacional, provincial y municipal a todos los organismos públicos relacionados con la prevención del lavado de activos.⁴³ También tiene atribuciones para constituirse como parte querellante e impulsar procesos penales junto a la fiscalía.

Poder Judicial

El Poder Judicial de la Nación está estructurado en distintos fueros, que dividen sus competencias por territorio y por materia. La justicia federal es competente en asuntos de dicho orden, establecidos como cuestiones federales por su importancia estratégica para el estado federal o por involucrar a sus funcionarios⁴⁴. La justicia federal cubre territorialmente todo el país, coexistiendo con los poderes judiciales provinciales, que se ocupan de resolver casos de “derecho común”, es decir no federal. En materia penal, la enorme mayoría de los delitos son de competencia de la justicia provincial (por ejemplo los delitos contra la propiedad, contra la vida, etc.), mientras que sólo los delitos considerados federales, como excepción, son de competencia de los tribunales

⁴² Ley 25.246, artículos 5 y 6.

⁴³ Decreto 1936/2010.

⁴⁴ Constitución Nacional, art. 116: “Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación, con la reserva hecha en el inc. 12 del Artículo 75: y por los tratados con las naciones extranjeras: de las causas concernientes a embajadores, ministros públicos y cónsules extranjeros: de las causas de almirantazgo y jurisdicción marítima: de los asuntos en que la Nación sea parte: de las causas que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; entre los vecinos de diferentes provincias; y entre una provincia o sus vecinos, contra un Estado o ciudadano extranjero.”

criminales federales (por ejemplo, además de los delitos cometidos en “territorio federal”, como aquellos cometidos abordo de buques nacionales o en ríos o puertos nacionales, aquellos que son federales por la materia, como los que atentan contra la soberanía o seguridad de la Nación, los delitos de contrabando, de narcotráfico, de lavado de activos y, específicamente, por involucrar el comportamiento de funcionarios del estado nacional en el ejercicio de sus funciones públicas y/o el desvío de fondos públicos, los delitos de corrupción)⁴⁵.

Ahora bien, toda descripción del funcionamiento de la justicia penal federal argentina debe comenzar por aclarar que su sistema de enjuiciamiento, que rige también para los delitos “comunes” cometidos en la Ciudad de Buenos Aires que aún no han sido transferidos a la justicia de dicha Ciudad⁴⁶, está en transición entre un modelo de corte mixto, compuesto por una instancia inicial de instrucción en la cual la investigación cae bajo la responsabilidad de un juez de instrucción, que reúne capacidades tanto investigativas como de jurisdiccionales, y uno de orientación acusatoria, en el cual el impulso de la acción y la investigación corresponden al fiscal y los jueces únicamente ejercen la jurisdicción. Mientras este estudio se escribe, en diciembre de 2014, el Congreso Nacional aprobó un nuevo Código Procesal Penal de la Nación, cuya fecha de entrada en vigencia es todavía incierta, y cuya implementación requiere también la sanción de nuevas normas de implementación, que deberían ser estudiadas e impulsadas por una Comisión Bicameral del Congreso Nacional que aún no ha sido creada. Por dicho motivo describimos el sistema vigente, en cuyo contexto se han dado los problemas de coordinación a los cuales se hará mención en la sección siguiente.

Inspirado en el modelo de enjuiciamiento inquisitivo propio de la tradición europeo-continental que inspiró la codificación en toda Latinoamérica, el sistema procesal penal vigente coloca en cabeza del juez de instrucción la responsabilidad por la investigación de los hechos. Aunque se trata de un sistema mixto pues la instrucción se complementa luego con un juicio oral –hasta la aprobación de este código, en 1992, el procedimiento era completamente de corte inquisitivo, sin instancia oral ni distribución de

⁴⁵ Ley 48, de Jurisdicción y competencia de los tribunales nacionales. Además de los casos federales penales, que son tramitados ante el fuero Nacional en lo Criminal y Correccional Federal, la justicia federal tiene competencia también sobre casos que versan sobre materias regidas por el derecho civil, el derecho comercial y el derecho laboral, tramitados ante los respectivos fueros federales en dichas materias. Por último, el fuero en lo contencioso-administrativo federal recibe las impugnaciones a los actos de la administración

⁴⁶ Ley 26.702.

competencias entre investigación y adjudicación-, la instrucción sigue siendo la fase esencial del procedimiento. Es escrita, sujeta a estrictas exigencias formales, y suele ser larga e ineficiente. Como concesión al derecho penal liberal que exige la Constitución, para que se inicie el proceso es necesario el impulso de la acción por parte del Ministerio Público Fiscal, de cuya estructura nos ocupamos seguidamente. Su acusación también es necesaria para la condena, aunque esto ha sido materia de controversia en la jurisprudencia, zanjada hace no tanto tiempo. Por otra parte, el juez de instrucción puede delegar la investigación en el fiscal, pero esto queda a su criterio y, en caso de hacerlo, en todo momento puede abocarse nuevamente a la investigación desplazando al fiscal⁴⁷. Cuando los fiscales tienen la instrucción delegada, pueden tomar las medidas de prueba necesarias con excepción de aquellas que, por restringir derechos constitucionales, exigen autorización judicial⁴⁸.

La segunda etapa del proceso es el juicio oral, en el cual un tribunal oral compuesto por tres jueces juzga sobre la base de la acusación formulada por el Ministerio Público Fiscal. Mientras que la Cámara de Apelaciones resuelve las impugnaciones formuladas durante la etapa de instrucción, la Cámara Nacional de Casación Penal (máximo tribunal penal del país, por debajo de la Corte Suprema de Justicia) resuelve los recursos presentados durante la etapa del juicio.

Ministerio Público

El Ministerio Público, creado por la Constitución en su reforma de 1994 como poder independiente (no pertenece ni al Poder Ejecutivo ni al Poder Judicial, constituyéndose en lo que ha sido denominado un “extra-poder”). Está compuesto por el Ministerio Público Fiscal (MPF) y el Ministerio Público de la Defensa (MPD)⁴⁹. Ambos intervienen –uno impulsando la acción penal pública; el otro garantizando el derecho de defensa del imputado- en los procesos judiciales.

La estructura del Ministerio Público Fiscal ha sido hecha a imagen y semejanza de la del Poder Judicial, y en consecuencia hay fiscales de instrucción, fiscales de juicio oral, fiscales intervinientes ante las respectivas cámaras de apelaciones y fiscales que actúan ante la Corte Suprema de Justicia –principalmente el Procurador General de la Nación, la cabeza institucional de este cuerpo. La intervención de fiscales por caso se decide en

⁴⁷ Código Procesal Penal de la Nación, art. 196.

⁴⁸ Código Procesal Penal de la Nación, art. 198.

⁴⁹ Constitución Nacional, art. 120.

función de criterios de turnos de acuerdo con distribuciones territoriales. Sin embargo, en la última década la Procuración General de la Nación ha creado distintas unidades fiscales a fines de intervenir en determinadas áreas de especialización temática. Por ejemplo, la Unidad Fiscal para la Investigación de delitos cometidos en el ámbito de actuación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados – (UFI-PAMI), la Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos contra el Medio Ambiente (UFIMA), la Unidad Fiscal para investigar el atentado perpetrado contra la Asociación de Mutuales Israelitas de Argentina (AMIA) que tuvo lugar en 1994, la Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos relativos a la seguridad social, o la Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos contra la Integridad Sexual y Prostitución Infantil.

En este contexto, en 2009 se creó la Oficina de Coordinación y Seguimiento en materia de Delitos contra la Administración Pública (OCDAP) con la misión específica de formular políticas institucionales que permitan optimizar el modo en que se investigan los hechos de corrupción⁵⁰. En 2012, la Procuradora General creó la **Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (PROCELAC)**, que absorbió la OCDAP dentro del Área Operativa de Delitos contra la Administración Pública. La PROCELAC cuenta, entre otras, con las funciones de recibir denuncias y realizar investigaciones preliminares respecto de hechos que revistan trascendencia institucional e impacto socioeconómico, intervenir en los casos que versen sobre hechos vinculados a delitos contra la administración pública -entre ellos los de corrupción- en todas las instancias, llevar un registro completo y actualizado de las diferentes manifestaciones de la delincuencia económica y elaborar una base de datos con el objeto de detectar patrones comunes que permitan anticipar ámbitos de riesgo institucional y orientar investigaciones, elaborar informes periódicos sobre el estado de los procesos, los avances y las dificultades observadas, diseñar estrategias de investigación para el esclarecimiento de hechos de criminalidad económica, prestar asesoramiento técnico y colaboración, así como coordinar el trabajo de las fiscalías que intervienen en la investigación y entre ellas y otros organismos especializados con el propósito de mejorar las investigaciones y el juzgamiento de los casos, y proponer nuevas estrategias investigativas⁵¹.

⁵⁰ Resolución PGN 86/09.

⁵¹ Resolución PGN 914/2012.

De todas maneras, en la práctica, al menos hasta aquí, la PROCELAC se ha caracterizado por apoyar y asistir técnicamente, en lugar de liderar, las investigaciones a cargo de las fiscalías ordinarias con competencia en cada caso.

Por otro lado, la **Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas (FIA)**, órgano preexistente a las unidades recién mencionadas y a la propia creación del Ministerio Público como órgano extra-poder, también se especializa en la investigación de actos de corrupción e irregularidades administrativas cometidas por funcionarios de la Administración nacional. Su competencia abarca al personal de los organismos centrales y descentralizados y entes en los que el Estado tiene participación.⁵² Esta fiscalía puede compartir competencia con el fiscal que interviene en el caso en aplicación de la distribución de competencias territorial⁵³.

Organizaciones de la sociedad civil y sector privado

Argentina cuenta con una sociedad civil organizada activa, particularmente en materia de transparencia y lucha contra la corrupción⁵⁴. Al margen de la capacidad de incidencia en el debate público y en la promoción de reformas institucionales que han logrado a través de sus trabajos de monitoreo e investigación del funcionamiento de las instituciones públicas, en los últimos años la jurisprudencia del fuero penal federal ha aceptado la posibilidad de que actúen en los casos allí investigados en calidad de querellantes⁵⁵. Este reconocimiento ha logrado fuente legal con la sanción del nuevo Código Procesal Penal, aún no vigente.

Por su parte, aunque el marco legal argentino no estimula la colaboración público-privada –a la ausencia de responsabilidad penal de personas jurídicas y de mecanismos de atenuación de responsabilidad se suma la percepción generalizada de la debilidad de

⁵² Artículo 43 y 45.a de la Ley 24.946.

⁵³ Ley 24.946, artículo 46.

⁵⁴ Distintas organizaciones con sede en la Ciudad de Buenos Aires se han ocupado de estos temas sostenidamente en las últimas décadas, como Poder Ciudadano –capítulo argentino de Transparencia Internacional, la primera de estas organizaciones creada durante los años noventa, como respuesta inicial a los escándalos de corrupción que comenzaban a golpear a la ciudadanía-, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), el Centro para la Implementación de Políticas Públicas para el Crecimiento (CIPPEC) y el Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE). Por otro lado, organizaciones con foco en estos temas trabajan también en las provincias, y organizaciones especializadas en otros temas específicos han participado de iniciativas en la materia, como la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) o el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

⁵⁵ Ver ACIJ, “Algunos apuntes sobre la participación como querellantes de las ONGs en causas de corrupción” (2010). Disponible en: http://acij.org.ar/wp-content/uploads/Informe_Participacion_Organizaciones_como_Querellantes.pdf

las instituciones de persecución; lo cual impide la generación de incentivos para la puesta en funcionamiento de programas de cumplimiento anticorrupción-, únicamente los sectores del sector privado bajo monitoreo específico de órganos de control, y particularmente aquellos que se encuentran obligados a reportar a la UIF han creado estructuras de cumplimiento regulatorio, pero no orientadas específicamente a la detección y reporte de la corrupción, sino particularmente de sospechas de lavado de activos. Las compañías que están sujetas a marcos regulatorios anticorrupción extranjeros de aplicación transnacional, como la *Foreign Corrupt Practices Act* de los Estados Unidos (FCPA) han avanzado algo más en la implementación de programas de cumplimiento anticorrupción, pero ello no se traduce en un fortalecimiento de la cooperación con las autoridades locales, sino en el mejor de los casos con autoridades extranjeras por hechos sucedidos en nuestro territorio.

3. Coordinación anticorrupción: prácticas y desafíos

La persecución y sanción de la corrupción exige la actuación coordinada de agencias de distintos poderes estatales. Algunas de ellas adquieren o poseen información que permite identificar actividades o situaciones sospechosas y corresponde que las transmitan a otras con facultades para iniciar investigaciones. Esto es lo que sucede entre agencias de monitoreo o supervisión y aquellas que tienen facultades para investigar. Tanto los informes de la AGN como los de la SIGEN pueden, por ejemplo, dar lugar a -o robustecer- investigaciones de corrupción. De ellos surgen inconsistencias e irregularidades en la ejecución del presupuesto público, así como -en algunos casos- imputaciones concretas sobre determinados áreas de gobierno o funcionarios.

En algunos casos, ciertas agencias reúnen ellas mismas facultades de recolección de información, monitoreo e investigación, lo cual genera necesidades de coordinación interna entre distintas direcciones o secciones de la misma agencia.

Por otro lado, el avance en las investigaciones necesita también del esfuerzo coordinado tanto de distintas agencias como de distintas áreas de una misma agencia estatal para lograr efectividad y aspirar a la aplicación de sanciones. Complementos entre la agencia con competencia en la investigación del caso y otras agencias especializadas que pueden aportar conocimiento experto en técnicas investigativas especiales. Órganos con atribuciones repartidas, como el Ministerio Público Fiscal y el Poder Judicial de la

Nación, deben coordinar necesariamente desde la etapa de la instrucción del proceso penal en adelante.

Coordinación para el monitoreo y la generación de información

La principal función de las agencias con funciones de monitoreo es la recolección de información que permita detectar instancias de corrupción. Como vimos en la sección anterior, las instituciones con funciones de este tipo son múltiples, repartidas por sector y territorio. Al margen de los múltiples mecanismos formales a través de los cuales las agencias de monitoreo procuran estrechar lazos y cooperar –principalmente en la forma de memorándums de entendimiento⁵⁶-, esta sección describirá –mostrará fortalezas y debilidades- los escenarios de coordinación intra e inter-institucional más relevantes en la maquinaria estatal argentina.

Coordinación intra e inter-institucional para el control externo

Por otro lado, el cumplimiento de las propias funciones de monitoreo exige coordinación inter-institucional. Por ejemplo, a fin de cumplir sus funciones, la AGN requiere la colaboración de otros entes del sector público, que están obligados a proveer información, documentos, detalles de contexto, y reportes relacionados con el ejercicio de sus funciones⁵⁷. Puede acordar la realización de auditorías conjuntamente con otros organismos de control provinciales y establecer convenios especiales en el área de su competencia⁵⁸.

Durante la visita *in situ* del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), el Presidente de la AGN resaltó la importancia de la coordinación entre las agencias de monitoreo. Sin embargo, es claro que dicha coordinación podría ser mayor. En el propio informe se presentan visiones contradictorias de distintos auditores de la AGN acerca de si existe o no

⁵⁶ Distintos memorándums de entendimiento han dado marco a las relaciones de coordinación existentes entre distintas agencias de recolección de información. Por ejemplo, en 2011 la SIGEN y la UIF firmaron un Convenio de Colaboración para que la SIGEN –no expresamente impuesta como sujeto obligado a reportar ante la UIF conforme a la legislación en materia de prevención del lavado de activos - informe a la UIF operaciones sospechosas detectadas en los ámbitos de su competencia, y desarrolle e implemente políticas para prevenir el lavado de activos y la financiación del terrorismo.

⁵⁷ Artículo 119.b de la Ley 24.156.

⁵⁸ Artículo 30 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la AGN.

coordinación suficiente, y se destacó la necesidad de asegurar, mediante normas expresas, mayor coordinación y cooperación entre las distintas agencias⁵⁹.

En particular, la coordinación entre las propias agencias de monitoreo del Congreso Nacional (la AGN y la CPMRCA) es sumamente débil, lo cual afecta el cumplimiento por parte del Poder Legislativo de su función de control externo a la administración pública. La Constitución previó que la AGN estuviere presidida por un funcionario propuesto por la oposición política al gobierno nacional justamente porque su función de control podría quedar diluida si estuviera en manos del propio oficialismo. Sin embargo, de todos modos se producen trabas al funcionamiento eficaz de la función de monitoreo producto de disputas partidarias.

Por un lado, aunque la presidencia de la AGN esté “en manos” opositoras, la mayoría de sus auditores generales –el Colegio de Auditores está compuesto por el Presidente y otros seis auditores generales- es propuesta por el oficialismo⁶⁰. Esto genera, de por sí, problemas de coordinación interna: controversias acerca de la falta de mayorías para aprobar informes críticos de áreas de gobierno han salido a la luz pública en múltiples oportunidades los últimos años.

Por otro lado, la actividad “contramayoritaria” de la AGN suele chocar contra la indiferencia mayoritaria del Congreso, particularmente visible en la falta de actividad de la CPMRCA, que en los últimos años ha soslayado los informes producidos por la AGN –a diferencia de la AGN, la CPMRCA no es presidida por un miembro de la oposición sino por un legislador del oficialismo-. Así, las Cámaras del Congreso se ven privadas de aprovechar la función esencial de la CPMRCA como agencia coordinadora con la AGN⁶¹.

⁵⁹ MESICIC, “Informe relativo a la implementación en la República Argentina de las disposiciones de la convención seleccionada para ser analizada en la cuarta ronda, y sobre el seguimiento de las recomendaciones formuladas a dicho país en la primera ronda”, párr. 129. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_arg_sp.pdf

⁶⁰ LEY 24.156, arts. 121/123.

⁶¹ ACIJ, “En busca del control perdido. Informe sobre la estructura y el trabajo de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración”. Disponible en: http://acij.org.ar/wp-content/uploads/INFORME_I_.pdf. Ver también

Coordinación intra e inter-institucional para el control interno

La SIGEN también requiere la información que le sea necesaria para el cumplimiento de sus funciones a todos los agentes y/o autoridades del sector público nacional⁶². Y tiene el deber de informar en forma periódica acerca de la gestión financiera y operativa de los organismos monitoreados al Presidente de la Nación, a la AGN y a la opinión pública⁶³.

Para la coordinación de sus funciones, la SIGEN cuenta con la Red Federal de Control Público, que integra y complementa las estructuras estatales de fiscalización y auditoría con el fin de evaluar el desempeño de los programas sociales⁶⁴.

Sistemas de recolección y análisis de información

La principal función de los organismos de control y monitoreo de las actividades de los sectores público y privado consiste en la recolección e información esencial para asegurar el cumplimiento de la ley y detectar eventuales desvíos o irregularidades.

Uno de los problemas que se derivan de la estructura federal del Estado argentino es la fragmentación de la información registrada por jurisdicción. Por poner un ejemplo especialmente gráfico, no existe un registro centralizado de información de sociedades de todo el país. Esto fue alertado por el Grupo de Trabajo de la OCDE contra el Soborno Transnacional⁶⁵. La IGJ registra únicamente la información relativa a las compañías de la Ciudad de Buenos Aires, y cada provincia posee su propio registro en la materia, pero no existe un registro unificado o centralizado a nivel nacional que comprenda todas las compañías que operan en el país.

La puesta en funcionamiento de registros nacionales -el Registro Nacional de Sociedades por Acciones, los Registros Nacionales de Sociedades Extranjeras y de Asociaciones Civiles y fundaciones y el Registro Nacional de Sociedades no

⁶² Artículo 106 de la Ley No. 24.156.

⁶³ Artículo 107 de la Ley No. 24.156.

⁶⁴ Informe MESICIC, párr. 162.

⁶⁵ OECD Working Group on Bribery, Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Argentina, December 2014, par. 123. Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Argentina-Phase-3-Report-ENG.pdf>

Accionarias- fue establecida en 2005 por la Ley 26.047⁶⁶. La ley dispuso un mecanismo de coordinación a dichos fines: la organización y funcionamiento de dichos registros nacionales estarían a cargo de la IGJ, por medio de sistemas informáticos desarrollados y provistos –no sólo para la IGJ, sino también para los registros provinciales, a los cuales también debería capacitar- por la AFIP. La norma creó un comité técnico integrado por un representante de la IGJ, otro de la AFIP y dos de dos provincias adheridas, designados por el Consejo Federal de Inversiones, a cargo la coordinación y el control técnico del funcionamiento de los registros nacionales a crearse. Las provincias que adhieran a la ley se comprometen a remitir a los nuevos registros nacionales la totalidad de los datos incluidos en los respectivos instrumentos públicos o privados en relación con los cuales se haya dispuesto la inscripción, conformidad administrativa o autorización correspondiente.

Sin embargo, la ley aún no se implementó, pues es necesario que cada provincia adhiera legislativamente y al momento sólo 16 de 23 jurisdicciones lo han hecho.

Sistema de declaraciones juradas patrimoniales y de conflictos de interés

El sistema de monitoreo de las declaraciones juradas patrimoniales y de conflictos de interés es fundamental para la detección de indicios de corrupción. En nuestro país, funciona sobre la base de distintas formas de coordinación entre agencias estatales pertenecientes a distintos poderes.

La ley de Ética en la Función Pública había previsto la creación de una entidad a cargo de la centralización de las funciones de monitoreo de las declaraciones juradas con relación a los funcionarios de cada poder del Estado: la Comisión Nacional de Ética Pública. Sin embargo, dicha autoridad nunca se creó, y ello determinó que, hasta el año 2013, cada poder estatal estableciera su propio sistema.

Hasta hace poco tiempo, mientras que el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Congreso se ocuparon limitada y tardíamente del tema, sin permitir el acceso al público de las declaraciones ni contar con sistemas de control sistemáticos-, el Poder Ejecutivo había establecido, desde 1999, un control de rutina del incremento patrimonial de los

⁶⁶ Disposiciones por las que se regirán el Registro Nacional de Sociedades por Acciones, los Registros Nacionales de Sociedades Extranjeras y de Asociaciones Civiles y Fundaciones y el Registro Nacional de Sociedades no Accionarias.

funcionarios del Poder Ejecutivo obligados declarar sus bienes y relaciones que pudieran generar conflictos de intereses. Dicho sistema estaba a cargo de la OA, que debía llevar el registro de las declaraciones juradas y evaluar su contenido, identificando las situaciones que pudieran constituir enriquecimiento ilícito, conflictos de intereses o incompatibilidad en el ejercicio de la función⁶⁷.

En 2013, el Congreso de la Nación sancionó la Ley de Publicidad de las Declaraciones Juradas de los/as funcionarios/as públicos de todos los Poderes del Estado⁶⁸. Dicha norma modificó parcialmente la ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública y eliminó la nunca creada la Comisión de Ética Pública.

La nueva ley establece procedimientos de coordinación entre agencias de distintos poderes a fin de preservar la independencia de cada uno, pero centralizando la recepción de declaraciones en la OA, del Poder Ejecutivo, hasta tanto cada uno de los restantes poderes designe la autoridad que se hará cargo del sistema en su esfera.

La ley establece que las declaraciones juradas deben ser presentadas ante la Oficina Anticorrupción en el caso de los funcionarios del Poder Ejecutivo nacional y los candidatos a ejercer cargos públicos electivos nacionales –que recién ahora han sido incorporados a la obligación de presentación⁶⁹-, y en las dependencias que determinen los poderes Legislativo y Judicial, respectivamente, en el caso de los funcionarios de dichos poderes –la norma “olvida” al Ministerio Público-. Sin embargo, dispone que hasta tanto no se designe la mencionada dependencia, las presentaciones de estos funcionarios deberán efectuarse directamente ante la Oficina Anticorrupción. A su vez, establece que la totalidad de las declaraciones juradas recibidas, con excepción de sus anexos reservados, deben ser publicadas en el sitio de Internet de la Oficina Anticorrupción⁷⁰.

La ley ordena una necesaria coordinación entre la OA y la AFIP, pues dispone que las declaraciones juradas públicas que corresponde presentar ante la OA deben ser iguales a aquellas que se presentan ante la AFIP, no rigiendo para dichos casos el secreto fiscal

⁶⁷ En 1999, cuando comenzó a desempeñar esta tarea, la OA recibía las DDJJ en formato papel, lo que dificultaba seriamente su análisis. Luego de realizar un diagnóstico que incluyó el examen de modelos de derecho comparado y experiencias eficaces en otros organismos de la administración, hacia el año 2000, la OA puso en marcha un sistema de presentación y control de las declaraciones totalmente informatizado, el cual continúa empleándose en la actualidad (MINJUS, 1000/2000).

⁶⁸ Ley N° 26.857, publicada en el Boletín Oficial del 23 de mayo de 2013.

⁶⁹ Ley 26.857, art. 3.

⁷⁰ Ley 26.857, art. 6.

establecido por la legislación impositiva, con excepción de un anexo reservado -que incluye la totalidad de los datos personales y patrimoniales correspondientes a cada una de las personas obligadas, su cónyuge, conviviente e hijos menores no emancipados-⁷¹. La AFIP resolvió, a través de una resolución interna⁷² complementaria a la reglamentación hecha por el Poder Ejecutivo⁷³, que sería el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos el encargado de confeccionar el formulario de “declaración jurada patrimonial integral”.

Se ha señalado que la nueva reglamentación restringe la información patrimonial a la que puede accederse en relación a cónyuges e hijos menores no emancipados de los funcionarios, pues la totalidad de dicha información se encontrará en un anexo reservado, por lo cual a dicha información sólo se podrá acceder por vía judicial (incluso los fiscales); y que la nueva reglamentación tampoco prevé la inclusión de información sobre empleos anteriores, la cual resulta fundamental para evaluar posibles incompatibilidades y/o conflictos de interés⁷⁴.

La implementación del sistema funciona de forma dispar en cada poder estatal. El cumplimiento en la presentación de declaraciones es alto en el Ejecutivo, pero es bajo en el Congreso⁷⁵. Por su parte, la Acordada 25/2013 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció que la norma que dispone que la OA sería la autoridad de aplicación de la ley no le será aplicable al Poder Judicial, pues de otro modo se violaría la independencia de dicho poder: “no resulta admisible que las declaraciones de aquellos pertenecientes al Poder Judicial sean controladas por funcionarios de la Administración Pública”. La Corte estableció que la Secretaría General y de Administración de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sería la autoridad de aplicación para el Poder Judicial⁷⁶.

⁷¹ Ley 26.857, arts. 4 y 5.

⁷² Resolución 3511/2013.

⁷³ Decreto 985/13.

⁷⁴ ACIJ y Contadores Forenses, “Informe sobre el estado de situación “a un año de la vigencia de la ley de declaraciones juradas patrimoniales integrales de funcionarios/as públicos/as”, mayo de 2014, p. 10. Disponible en: <https://es.scribd.com/doc/225800745/Informe-A-un-ano-de-la-vigencia-de-la-ley-de-declaraciones-juradas-patrimoniales-integrales-de-funcionarios-as-publicos-as>. El informe hace referencia a otros retrocesos producto de la menor cantidad de información que el nuevo formulario de declaración exige al declarante.

⁷⁵ Idem, p. 14.

⁷⁶ CSJN, Acordada 9/2014.

La Procuración General de la Nación dispuso su propio sistema de declaraciones juradas, del cual se desprende que una versión simplificada sería puesta a disposición para su publicación por parte de la OA⁷⁷. El Ministerio Público de la Defensa, por su parte, resolvió que las declaraciones de sus funcionarios sólo estarían publicadas en su sitio web institucional (no en el de la OA)⁷⁸.

El sistema implementado por la OA da cuenta de la experiencia que este organismo tiene en la materia, y funciona bien tanto en la recepción como en el monitoreo de las declaraciones que ante ella se presentan. A su vez, la OA posee capacidades y experiencia que le permiten analizar debidamente la información allí consignada y detectar incrementos patrimoniales sospechosos y otros indicios puedan sugerir la necesidad de mayores investigaciones.

A los fines de la recepción de las declaraciones, la OA ha puesto en línea un sistema (<http://www.ddjonline.gov.ar/Faq.htm>), que no sólo permite la recepción sino que también guía a los funcionarios en cómo completar los formularios y responde preguntas acerca de los deberes existentes y las vías para dar cumplimiento a la ley. Por otro lado, a través de sitio web de la OA es posible también solicitar una declaración jurada y acceder a listas de funcionarios cumplidores e incumplidores de las distintas agencias y entidades de la administración pública nacional⁷⁹.

Sistema de recolección y análisis de información anti-lavado

La Ley 25.246 creó la UIF y definió las instituciones del sector público y privado que se encuentran sujetas a las obligaciones de identificación de clientes, conservación de información y reporte de operaciones sospechosas sobre la base de las pautas, modalidades, oportunidades y límites que fije dicho organismo⁸⁰. La ley sólo estableció de manera general qué información deben recabar y conservar los sujetos obligados, y qué operaciones deben ser consideradas sospechosas⁸¹, y delegó en la UIF el poder de exponer orientación adicional detallada⁸².

⁷⁷ Resolución PGN 792/2014.

⁷⁸ Res. DGN 1120/06.

⁷⁹ http://www.anticorrupcion.gov.ar/declaraciones_04.asp

⁸⁰ Ley 25.246, art. 20.

⁸¹ Idem, art. 21.

⁸² Idem, art. 14 inc. 10.

El trabajo de cooperación con otras agencias públicas y privadas en la recolección de información es fundamental para la misión de la UIF, consistente en analizar reportes tanto de sujetos obligados a informar operaciones sospechosas de canalizar activos provenientes de hechos ilícitos como de otras agencias no obligadas pero que igualmente puedan generar información valiosa. La UIF debe coordinar, así, con agencias públicas y privadas.

La introducción del sistema anti-lavado significó en nuestro país la adopción por vez primera de un sistema que conminó al sector privado a colaborar con la detección de los delitos que generan ganancias. Pero tal conminación no ha sido acompañada de esfuerzos tendientes a disciplinar las naturales resistencias que generaría.

La premisa básica de un sistema preventivo basado en el riesgo es que los sujetos obligados son quienes se encuentran en mejor posición para advertir —en el sentido de “notar”, pero también en el de “dar noticia”— cuándo una operación debe ser considerada sospechosa. Sin embargo, para que los sujetos obligados orienten su conducta y organicen sus negocios en el sentido que pretende la regulación, es necesario, en primer lugar, que perciban que el costo del cumplimiento con la regulación es menor que los costos asociados con su incumplimiento. Tales costos pueden tener su origen en asuntos legales (sanciones, costos de litigio, abogados, etc.), o estar asociados con la pérdida de reputación en negocios que se basan en la confianza del público —como el mercado bancario o muchos productos financieros— cuya magnitud depende, en gran medida, de la difusión del caso.

Una parte importante de esta evaluación de riesgos está basada en la percepción que los sujetos obligados tengan de las políticas que aplican sus reguladores, sus conocimientos sobre los mercados regulados y en la voluntad y capacidad real de sancionar a aquellos sujetos obligados que no cumplan con la regulación. La incorporación de la UIF al espectro institucional argentino no ha sido sencilla en ninguno de estos aspectos. Su imagen inicial fue la de una agencia creada “para cumplir” con el GAFI, imagen que se reflejó en las reacciones de sus interlocutores, tanto privados como públicos. En sus primeros años de vida, no solamente tuvo que lidiar con varios grupos de sujetos obligados —que el sistema propone como sus aliados en la transmisión de información— que veían con desconfianza el nacimiento de un organismo con acceso prácticamente irrestricto a la información financiera, sino inclusive con algunos de sus

pares institucionales, que en ciertos casos veían potencialmente amenazadas algunas de sus competencias exclusivas.

A juzgar por las partidas presupuestarias y los recursos humanos asignados al nuevo organismo, en sus inicios, dichos problemas debieron ser enfrentados sin demasiado apoyo del Poder Ejecutivo. Pero con el correr de los años, la UIF resolvió paulatinamente algunas de las resistencias iniciales que obstaculizaban su funcionamiento.

La UIF cuenta con facultades para solicitar todo elemento que estime útil a cualquier organismo público —nacional, provincial o municipal—, así como a toda persona física o jurídica, pública o privada. Otra de las facultades principales de la UIF es guiar la conducta de los sujetos obligados a prevenir el lavado de dinero y a reportar las operaciones sospechosas. La herramienta más importante para ello es su facultad de impartir directivas de cumplimiento obligatorio para cada grupo de sujetos obligados. La UIF también ejerce, sobre todos los sujetos obligados, el poder de sancionar el incumplimiento de la obligación genérica de informar —usualmente caracterizada como omisión de reportar operaciones sospechosas⁸³— para lo cual ha dictado un procedimiento sumarial específico⁸⁴.

Los sujetos obligados que ya contaban con un ente supervisor continuaron siendo supervisados y regulados por éste, excepto con relación a la obligación de reportar operaciones sospechosas, que pasó a ser regulada, supervisada y sancionada por la UIF. Así, las entidades financieras y cambiarias comprendidas en la Ley de Entidades Financieras —bancos, compañías financieras, sociedades de ahorro, cajas de crédito, etc.— son supervisadas por el BCRA; quienes intermedian en el mercado de valores —agentes y sociedades de bolsa y otros intermediarios en la compraventa de títulos valores—, por la CNV y el mercado asegurador lo es por la SSN. Cada uno de estos organismos puede aplicar sanciones a las entidades que supervisa en los términos establecidos por sus respectivas leyes de aplicación y en relación con las obligaciones no relacionadas con el reporte de operaciones sospechosas. Los restantes sujetos obligados no tienen, hasta el momento, supervisión específica. En el mejor de los casos, los organismos u asociaciones profesionales encargados de la vigilancia de la conducta

⁸³ Idem, arts. 14, inc. 8 y 23.

⁸⁴ Res. UIF, 10/2003.

ética de sus miembros (Consejo Profesional de Ciencias Económicas, Colegios de Escribanos, Lotería Nacional, etc.) estimulan el cumplimiento de las reglas de prevención.

En sus primeros años, las resoluciones dictadas por la UIF no resultaron un instrumento idóneo para guiar su conducta. En el caso de los sujetos que ya contaban con otros órganos de supervisión, porque las resoluciones no eran homogéneas con las dictadas por los otros supervisores, lo que generaba a veces contradicciones y a veces, duplicaciones innecesarias. En el caso de otros grupos de sujetos obligados, las regulaciones, a veces adaptadas de los lineamientos más generales dictados por organismos internacionales, no alcanzaban a capturar las sutilezas con las que opera cada mercado en particular en la Argentina, lo que generaba en algunos casos obligaciones de imposible cumplimiento, costos hundidos que no contribuían ni a prevenir ni a detectar operaciones sospechosas. El aparente desconocimiento de los mercados regulados es un factor que impactó negativamente, en sus inicios, en la legitimidad del organismo.

La UIF, a través de distintas resoluciones, ha establecido una guía para identificar operaciones inusuales o sospechosas; ha establecido reglas relativas a la identificación del cliente y de las medidas apropiadas para conocer a los beneficiarios finales de la transacción; ha fijado el plazo para la conservación de registros y las condiciones y términos para que los sujetos obligados analicen y reporten las operaciones sospechosas. También el BCRA, a través de circulares, ha sentado parámetros que vinculan a los sujetos regidos por la Ley de Entidades Financieras. Luego de algunos años de desavenencias inter-institucionales, a partir del año 2007, la UIF y el BCRA han homogeneizado la normativa que afecta al sector financiero y cambiario. Ambas instituciones han abandonado paulatinamente un modelo puramente normativo y avanzado hacia uno basado en el riesgo. De hecho, a partir de 2007 se aprecia un aumento de la coordinación entre las directivas de la UIF y todos los supervisores específicos (BCRA, CNV y SSN). Luego de varios años de incoherentes superposiciones, ellos han comenzado a homogeneizar las directivas y resoluciones dirigidas a los sujetos obligados, en consonancia con las recomendaciones formuladas por la evaluación mutua de GAFI-GAFISUD de 2004.

El enfoque basado en riesgos fue luego consolidado por la UIF en la Resolución UIF N° 165/2011, que dispone mecanismos de coordinación con el BCRA, la SSN y la CNV, y en los procesos de inspección definidos por el BCRA. Se creó un Comité de Selectividad basada en Riesgo con la función principal de proponer al Presidente de la UIF los Sujetos Obligados a supervisar, fiscalizar e inspeccionar *in situ*⁸⁵.

En 2013, la UIF aprobó y comenzó a aplicar la “Matriz de Riesgo de Supervisión”⁸⁶, que sistematiza la información con la que cuenta la Unidad para estimar riesgos de utilización de sujetos obligados en operaciones de lavado de activos y/o financiación del terrorismo –y así facilita el establecimiento de criterios de selección para optimizar recursos de supervisión-.

Por otro lado, luego de un período de controversias en cuanto a los alcances de las facultades de la UIF, en 2011, la reforma de la ley 25.246⁸⁷ y la sanción de la ley 26.831⁸⁸, que regula el mercado de capitales, dejaron en claro que frente a sus requerimientos no pueden ser opuestos los secretos bancario, fiscal, bursátil o profesional, ni compromisos legales o contractuales de confidencialidad. Así, la AFIP, el BCRA, la CNV y la SSN, entre otras agencias, deben cumplir con los requerimientos de información formulados por la UIF sin necesidad de autorización judicial.

La posibilidad de acceder a información protegida por el secreto fiscal en manos de la AFIP había resultado particularmente controvertida, impidiendo a la UIF acceder a la información de la AFIP –posiblemente la base de datos patrimoniales más importante del país- sin orden judicial⁸⁹. La reforma a la ley 25246 que eliminó dicha barrera ha sido un gran avance en términos de promover mayor coordinación para una investigación más eficaz.

⁸⁵ Resolución UIF N° 165/2011, art. 7.

⁸⁶ Resolución UIF N° 361/13.

⁸⁷ Ley 26.683, art. 14.

⁸⁸ Ver, en lo que aquí importa, el art. 27.

⁸⁹ Desde su creación, la UIF tuvo sostenidos desacuerdos con la AFIP en relación con la posibilidad de acceso a sus bases de datos. Inicialmente, la UIF solicitaba a la AFIP el acceso irrestricto a su base de datos sin intervención judicial, pero dicho pedido era rechazado. La AFIP dispuso que fuera la Procuración del Tesoro quien decidiera si estaba habilitada para levantar el secreto fiscal sin límites, y ésta dictaminó que “El secreto fiscal no debe ser abierto a la UIF y cada pedido de abrir la información deberá ser interpuesto a la Justicia”. Una reforma de la Ley 25.246 hecha en 2006 dispuso que la AFIP sólo pudiera levantar el secreto fiscal mediando decisión de autoridad judicial, con la única excepción de aquellos reportes originados por la propia AFIP, y únicamente con relación a las personas involucradas directamente en la operación reportada. Luego de ello, la UIF también consiguió acceder electrónicamente a la información remitida por la AFIP como reporte de operación sospechosa, lo cual ya representó un avance importante en la relación entre ambos organismos.

La UIF también tiene acceso a, entre otras, las bases remotas del Registro de la Propiedad Inmueble de la Ciudad de Buenos Aires, el Registro Nacional de la Propiedad Automotor, el Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal y la Dirección Nacional de Migraciones.

La ley dispone, a su vez, que para realizar sus investigaciones puede solicitar el apoyo de oficiales de enlace designados por los ministerios de Economía, de Justicia y Derechos Humanos, del Interior y de Relaciones Exteriores, del BCRA, la SEDRONAR, la AFIP, la CNV, la SSN, los registros públicos o similares de las provincias y cualquier otro organismo de la administración nacional o provincial.

A su vez, en 2011 se incorporó de forma expresa el deber de la UIF de establecer procedimientos de supervisión, fiscalización e inspección *in situ* para el control del cumplimiento por parte de los sujetos obligados de sus obligaciones. La Resolución UIF N° 165/2011 sentó las bases del Sistema General de Supervisión, reglamentando tanto el deber de colaboración de los órganos de contralor específicos -BCRA, CNV y SSN- como el procedimiento de supervisión aplicable a los sujetos obligados no alcanzados por dichos órganos. Por medio de la Resolución UIF N° 12/2012 se incorporó al Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) como organismo sujeto al deber de colaboración en la inspección de todo el espectro de entidades cooperativas y mutuales que presten servicios financieros.

De este modo, la UIF se constituyó en el eje del Sistema General de Supervisión, debiendo los órganos de contralor específicos reportarle los resultados de sus inspecciones a los fines de la aplicación de sanciones por incumplimiento.

Producto de la expansión en las capacidades de la UIF, así como en sus recursos humanos –que se duplicaron- y presupuesto –que se quintuplicó desde 2010- los últimos años se ha observado un aumento notable en la cantidad de sujetos obligados a reportar ante ella operaciones sospechosas: las entidades obligadas pasaron de ser 350 en 2009 a 34.510 en marzo de 2014, y mientras que entre 2009 y 2011 se recibieron 6042 reportes, sólo en 2013 los reportes recibidos fueron 36.079⁹⁰.

Ahora bien, a los fines de analizar el funcionamiento del sistema de coordinación a cargo de la UIF, no debe soslayarse la percepción que los sujetos del sistema tienen

⁹⁰ UIF, Informe Anual 2013.

acerca de su pertenencia institucional y falta de autonomía respecto del Poder Ejecutivo. Con la sanción de la Ley 26.119 de 2006, el Congreso Nacional reemplazó el cuerpo colegiado — compuesto por miembros pertenecientes a diferentes instituciones— que gobernaba a la UIF originalmente, por un Presidente designado por el Poder Ejecutivo, a instancias del Ministerio de Justicia, de donde depende la UIF, sin perjuicio de su autarquía funcional. El Presidente de la UIF dura 4 años, designación que puede ser renovada indefinidamente. La ley no establece un sistema específico de remoción, por lo que puede ser removido directamente por el Poder Ejecutivo.

Existen buenas razones para creer que la dependencia del Poder Ejecutivo desincentiva a los sujetos obligados a reportar transacciones que involucren a miembros o a personas asociadas o percibidas como asociadas al Poder Ejecutivo, ya que razonablemente podrían pensar que, más allá de la autarquía funcional de la UIF y de la indemnidad que otorga la ley contra el lavado de dinero (art. 18), tales reportes podrían originar represalias informales. En los últimos años, a la par del fortalecimiento institucional y de las capacidades de análisis e investigación de la UIF, que resulta indiscutible, también ha aumentado la percepción de este organismo como un instrumento político del oficialismo.

Coordinación en la investigación y persecución

Distintas agencias, de un mismo poder y de distintos poderes estatales, pueden actuar simultáneamente en la Argentina en la investigación y persecución de la corrupción: la OA y la UIF —y demás órganos de monitoreo como la AFIP, el BCRA o la CNV—, del Poder Ejecutivo, los fiscales del Ministerio Público Fiscal competentes en cada caso, sumados a la FIA y la PROCELAC (además de la Policía Federal, cuyas acciones deben dirigir), y los tribunales —federales y no federales; de instrucción, de juicio y de apelación—; a los cuales se deben adicionar las oficinas de sumarios administrativos con competencia para el establecimiento de sanciones de dicho tipo.

Investigaciones administrativas

Comencemos por el sistema de investigaciones administrativas. Funciona de forma descentralizada. Los sumarios administrativos en los cuales se vuelcan los resultados de las investigaciones son realizados por las “oficinas de sumarios” de cada una de las

agencias de que se trate. Las oficinas de sumarios están integradas por funcionarios especializados y con estabilidad laboral⁹¹. Pero en todos los casos, la apertura de un sumario administrativo debe ser notificada a la FIA a los fines de que decida si actuará en impulso de una sanción⁹².

El origen de esta norma se encuentra en el decreto-ley 11.265/62, que creó la FIA y expresó la necesidad de que "la investigación de las irregularidades administrativas se promueva por órganos permanentes e independientes del Poder Ejecutivo dotados de facultades que aseguren su eficiencia". Así, en todas las actuaciones que se rigen por el Reglamento de Investigaciones Administrativas (decreto 467/99), la FIA es tenida como parte acusadora.

Estos trámites también exigen a la FIA coordinación con la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN)⁹³. Este órgano del Poder Ejecutivo tiene las funciones de brindarle a dicho poder asesoramiento jurídico, asumir la representación y defensa del Estado Nacional en juicio, dirigir al Cuerpo de Abogados del Estado y, cuando lo disponga el Poder Ejecutivo, instruir investigaciones y sumarios administrativos. La ley establece que "(c)uando en la investigación practicada por la Fiscalía resulten comprobadas transgresiones a normas administrativas, el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas pasará las actuaciones con dictamen fundado a la Procuración del Tesoro de la Nación o al funcionario de mayor jerarquía administrativa de la repartición de que se trate, de conformidad con las competencias asignadas por el Reglamento de Investigaciones Administrativas. En ambas circunstancias, las actuaciones servirán de cabeza del sumario que deberá ser instruido por las autoridades correspondientes"⁹⁴. Así, en los casos en los cuales se encuentran involucrados funcionarios de alto rango puede ejercer competencia la PTN.⁹⁵

Investigaciones penales

En cuanto a las investigaciones penales, el artículo 26 de la Ley Orgánica del Ministerio Público dispone que los fiscales podrán requerir informes a los organismos nacionales,

⁹¹ Decreto No. 467/99, *Reglamento de Investigaciones Administrativas*

⁹² Decreto No. 467/99, *Reglamento de Investigaciones Administrativas*

⁹³ Conforme a la Ley 24.667 el Procurador del Tesoro de la Nación, depende directamente del Presidente de la Nación. Tiene jerarquía equivalente a la de los Ministros del Poder Ejecutivo y ejerce sus competencias con independencia técnica.

⁹⁴ Art. 49 de la ley 24.946.

⁹⁵ Decreto No. 1462/94.

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 testimonial⁹⁶. En 2010, la SIGEN firmó un convenio con la Procuración General de la Nación para facilitar el intercambio de información, la realización de consultas, asesoramientos y talleres de intercambios de experiencias. Un convenio similar fue firmado por la PGN –que actuará mediante la PROCELAC- con la CNV en 2014, también para facilitar el intercambio de información.

Ahora bien, la Ley Orgánica del Ministerio Público dio a la FIA facultades concurrentes a las de los fiscales ordinarios, mientras que la Ley de Ministerios, que creó la OA, dio a ésta facultades concurrentes a las de la FIA⁹⁷. Obviamente esto ha generado necesidades de coordinación a fin de evitar duplicación de esfuerzos y competencia, y en lugar de ello potenciar las investigaciones a través del trabajo conjunto. Lamentablemente, luego de muchas controversias se ha logrado paulatinamente lo primero pero no tanto lo segundo. La propia Procuradora General de la Nación ha señalado que la existencia de múltiples actores para adelantar las investigaciones hace difícil la coordinación⁹⁸.

⁹⁶ El artículo 50 de dicha Ley establece que, además, los magistrados de la FIA podrán disponer exámenes periciales, a cuyo fin podrán requerir de las reparticiones o funcionarios públicos la colaboración necesaria, que éstos estarán obligados a prestar. A su vez, el artículo 31 de la Resolución PGN No. 18/05 prevé entre las atribuciones de la FIA llevar adelante las relaciones interinstitucionales que resulten necesarias con los otros Poderes del Estado, sus organismos y dependencias; con el Ministerio Público; con Organizaciones de la Sociedad Civil; con Universidades públicas y privadas; y con colegios de profesionales o entidades privadas de cualquier tipo; y realizar convenios de cooperación con organismos o entes públicos o privados, como medio para conocer posibles delitos o irregularidades, y para facilitar el desarrollo de investigaciones y capacitación de los fiscales, funcionarios y empleados de la FIA.

⁹⁷ Ley 25.233, art. 13: “Créase la Oficina Anticorrupción en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la que tendrá a su cargo la elaboración y coordinación de programas de lucha contra la corrupción en el sector público nacional y, en forma concurrente con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, gozará de las competencias y atribuciones establecidas en los artículos 26, 45 y 50 de la Ley N° 24.946.”

⁹⁸ MESICIC, Informe relativo a la implementación en la República Argentina de las disposición de la convención seleccionada para ser analizada en la cuarta ronda, y sobre el seguimiento de las recomendaciones formuladas a dicho país en la primera ronda; Aprobado en la sesión plenaria del 21 de marzo de 2013), párr. 214.

Conflicto por las atribuciones de la FIA

La aparente superposición de funciones entre la FIA y los fiscales ordinarios con competencia en cada caso generó disputas que concluyeron con un recorte de las atribuciones de la primera.

La Ley Orgánica del Ministerio Público estableció que la FIA tiene el deber y facultad de promover investigaciones, que “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”; de efectuar investigaciones en toda institución o asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal en caso de sospecha razonable sobre irregularidades en la inversión dada a los mencionados recursos; de denunciar ante la justicia competente los hechos que considere delitos, en cuyos casos el ejercicio de la acción pública quedará a cargo de los fiscales competentes “con la intervención necesaria” de la FIA; y entre otras, de 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”⁹⁹.

Luego de que en distintas causas los fiscales ordinarios se quejaron acerca de una cierta “invasión” de facultades por parte de la FIA –en nuestro país tiene mucho apoyo la teoría de que los fiscales gozan de “independencia interna” en la estructura del Ministerio Público Fiscal-, la Resolución No. 147/08 del Procurador General de la Nación Esteban Righi hizo una interpretación estricta del concepto de “intervención necesaria” que la ley del Ministerio Público le confiere a la FIA y restringió su competencia únicamente a las causas que se hubieran iniciado por denuncias propias, y siempre y cuando el fiscal del caso hubiera decidido no seguir adelante con la investigación. Buscó así evitar competencia entre distintos integrantes del Ministerio Público y, en sus términos, facilitar medidas de coordinación¹⁰⁰.

Sin embargo, en los hechos dicha resolución implicó la imposibilidad de la FIA –que en ese momento se encontraba a cargo del actual diputado Manuel Garrido y tenía un elevado perfil público- de continuar interviniendo en causas resonantes en las que había

⁹⁹ Ley 24.946, art. 45.

¹⁰⁰ PGN Resol. 147/08.

tenido un papel importante, como el expediente sobre irregularidades en la elaboración de las estadísticas del Indec y otro por el pago de sobornos de la empresa sueca Skanska.

En 2012, la Corte Suprema emitió sentencia y resolvió la cuestión relativa a “la facultad (de la FIA) de asumir, en cualquier estado de la causa, el ejercicio directo de la acción pública cuando los fiscales competentes tuvieran un criterio contrario la prosecución de la acción”. Según la Corte, en contra de lo resuelto por el Procurador General, la FIA puede intervenir en todos los casos, y no sólo cuando se tratare de uno iniciado a partir de una denuncia de ella misma¹⁰¹.

La sentencia de la Corte llegó en un momento en el cual la FIA carece del protagonismo que supo tener. Justamente producto de la restricción en sus competencias propiciada por el Procurador General de la Nación, quien liderara la FIA en su momento, el Dr. Manuel Garrido, decidió renunciar a su cargo. Desde su renuncia –que tuvo lugar en marzo de 2009- la FIA ha estado vacante hasta que recién se designó a su reemplazante a través de los mecanismos constitucionales en diciembre de 2014, más de cinco años después.

Parece haber tenido razón el renunciante fiscal cuando, en su carta de renuncia, expresó que “(e)l cambio de rumbo que ahora se viene a consagrar deja mi gestión al garete, condenando a la FIA a un rol casi intrascendente que no condice con las capacidades con que se la dotó a costa de los contribuyentes (...) Se ha ocasionado, además, una lesión al lugar simbólico de la FIA como órgano anticorrupción, que resentirá también, sin dudas, el desarrollo futuro de investigaciones preliminares.”

Coordinación entre unidades fiscales especiales y fiscalías ordinarias

Otra fuente de necesidades de mayor coordinación interna en el Ministerio Público Fiscal ha sido la creación de unidades fiscales para la persecución de delitos específicos. En un principio la PGN creó unidades especiales de investigación sobre delitos de lesa humanidad, de trata de personas, de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, de contrabando y evasión tributaria. Luego se establecieron unidades especializadas

¹⁰¹ CSJN, "Moreno, Guillermo si recurso de queja (recurso extraordinario)", sentencia del 8 de mayo de 2012.

para perseguir el fraude y la corrupción en casos relacionados con el sistema de seguridad social y la provisión de medicamentos.

La resolución PGN 86/09 facultó a las unidades fiscales creadas para esas materias a coordinar estrategias de investigación y persecución con los fiscales competentes, relevar información para mantener bases de datos y proponer políticas específicas al Procurador General. Así, cada fiscal continúa siendo competente para perseguir todo tipo de delitos pero, para algunos casos, puede contar con el auxilio de estas unidades fiscales si así lo desea. Anteriormente, la mayoría de las unidades fiscales especiales no estaban a cargo de personas con dedicación exclusiva, sino de fiscales que ejercían su ministerio en otros asuntos y, complementariamente, dirigían la unidad especializada. Esto fue corregido en los últimos años.

En 2012, todas las unidades fiscales fueron reordenadas tras la asunción de una nueva Procuradora General, la Dra. Alejandra Gils Carbó. En particular, se creó la PROCELAC, en cuyo seno se desempeña la Unidad de Delitos contra la Administración Pública. La reestructuración de las unidades especializadas incluyó la designación de funcionarios dedicados con exclusividad a su coordinación.

Ahora bien, la colaboración entre el fiscal a cargo del caso y el fiscal coordinador depende de la voluntad del primero de ellos, que puede no solicitarla o rechazar la colaboración ofrecida.

Todavía es pronto para juzgar si la creación de la PROCELAC ha fortalecido la coordinación de las investigaciones por corrupción. En la práctica, son muchos los casos en los cuales los fiscales competentes en el caso buscan resistir la participación de la PROCELAC. Esto se enmarca, también, en la desconfianza que las autoridades de persecución designadas por el oficialismo han producido en autoridades preexistentes.

Si bien la Dra. Gils Carbó fue designada en su cargo con amplio consenso, representado por los votos positivos de la mayoría de la oposición política en la audiencia de confirmación celebrada en el Senado de la Nación, al poco tiempo de asumir los medios de comunicación no oficialistas han descripto su trabajo como el de una mandataria, en lugar de un control, de la voluntad presidencial. La propia política de creación de procuradurías especializadas por materias fue desafiada por parte de la oposición política, pero también por funcionarios del Ministerio Público Fiscal. De

hecho, la propia Procuradora está imputada en un caso penal por la designación a cargo de estas procuradurías de funcionarios nombrados *ad hoc* sin la celebración de concurso ni acuerdo del Senado¹⁰².

Posiblemente el más saliente en este mismo contexto es el caso “Báez”, en el cual se investiga a un empresario muy cercano a quienes han ejercido la Presidencia de la nación en los últimos más de diez años por lavado de activos. En el momento en el cual esta contribución se escribe, el fiscal a cargo de la PROCELAC se encuentra procesado por el delito de prevaricato, por haber buscado evitar, supuestamente, que el empresario fuera investigado.

Así, la legitimidad de la PROCELAC ha sido puesta en tela de juicio a muy poco de creada, lo cual conspira necesariamente contra una adecuada coordinación con agencias pares.

Coordinación entre la OA y la FIA y demás fiscalías

Las facultades concurrentes de la OA –del Poder Ejecutivo- y la FIA –del Ministerio Público Fiscal- no han generado controversias de igual intensidad. El artículo 8 del Decreto 102/99 incluye entre las atribuciones del Fiscal de Control Administrativo a cargo de las investigaciones de la OA la de coordinar la actuación de la Oficina con los otros órganos de control estatal. Un funcionario de la OA entrevistado para este trabajo señaló que la intervención de la OA se reduce a llevar adelante investigaciones preliminares, perfeccionando el trabajo investigativo que se hace en la justicia, pero siempre teniendo en claro que “nuestro trabajo termina donde empieza el de otro agente”¹⁰³, por lo cual se busca complementar en lugar de competir con el trabajo que está haciendo otra institución. De hecho, la OA adoptó el criterio de que, si observa que no tiene la capacidad de hacer aportes mayores de los que puede hacer el juez de instrucción o el fiscal, simplemente se acude al tribunal a constatar que la denuncia esté siendo tramitada debidamente y de allí en más el rol de la OA se limita al de hacer el seguimiento del caso¹⁰⁴.

¹⁰² Ver, por ejemplo, La Nación, “Marijuan cuestionó la designación de Gonella como fiscal de la Procelac” (26/06/2013). Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1595527-marijuan-cuestiono-la-designacion-de-gonella-como-fiscal-de-la-procelac>

¹⁰³ Entrevista al Dr. Luis Arocena.

¹⁰⁴ Idem.

Efectivamente, el Subdirector de Investigaciones de la OA señaló ante el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción que se trata de evitar duplicidades entre los diferentes actores y que la coordinación con los fiscales se hace con base en una relación de confianza personal, teniendo presente los intereses del Estado.¹⁰⁵

Que tanto la OA como agencias judiciales o fiscales tengan bajo su órbita una misma denuncia es común, pues existe mucha duplicación de denuncias, y generalmente la mayoría de las denuncias por corrupción son presentadas en la OA.

La OA se ha constituido, de hecho, en el organismo especializado en la recepción y la tramitación de denuncias de corrupción¹⁰⁶. De conformidad con lo establecido en el decreto N° 102/99, las denuncias ante la OA pueden ser realizadas tanto por funcionarios públicos como por particulares (personas físicas o jurídicas). La OA también tiene la capacidad de iniciar investigaciones de oficio, aun cuando haya conocido los hechos a partir de información periodística¹⁰⁷ e incluso si ya existieran actuaciones jurisdiccionales o administrativas en curso.¹⁰⁸

Por otro lado, la OA debe analizar la información vinculada con el ejercicio de sus competencias producida por la AGN o por la SIGEN¹⁰⁹ –para lo cual puede solicitar a la agencia en cuestión que remita los informes u obtener acceso a éstos a través de la página web de la agencia, si es que se encuentran publicados–, y puede que después de realizar ese análisis tome conocimiento de sospechas o evidencias de la comisión de un ilícito que se encuentre en el ámbito de su competencia¹¹⁰. En algunos casos, los propios organismos transmiten informes a la OA relacionados con problemáticas que son de su competencia¹¹¹. Según estadísticas de la oficina, alrededor de 4 o 5 denuncias por año

¹⁰⁵ MESICIC, cit. párr. 214.

¹⁰⁶ También la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (FIA) puede recibir denuncias por casos de corrupción en el ámbito de la Administración Pública Nacional. La FIA integra el Ministerio Público Fiscal, como órgano especializado en la investigación de hechos de corrupción y de irregularidades administrativas cometidas por agentes de la Administración Nacional (Ley 24.946, art. 45.). En la práctica se ha desarrollado cierta coordinación entre ambas agencias, por ejemplo, cuando la OA determina que los hechos denunciados constituyen una falta administrativa, pone en conocimiento de la FIA esta situación, para que el organismo evalúe la posibilidad de presentarse como parte acusadora en el sumario administrativo.

¹⁰⁷ Resolución 1316/2008 del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Anexo I, art. 1 (c)

¹⁰⁸ Resolución 1316/2008 del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Anexo I, art. 1 (b)

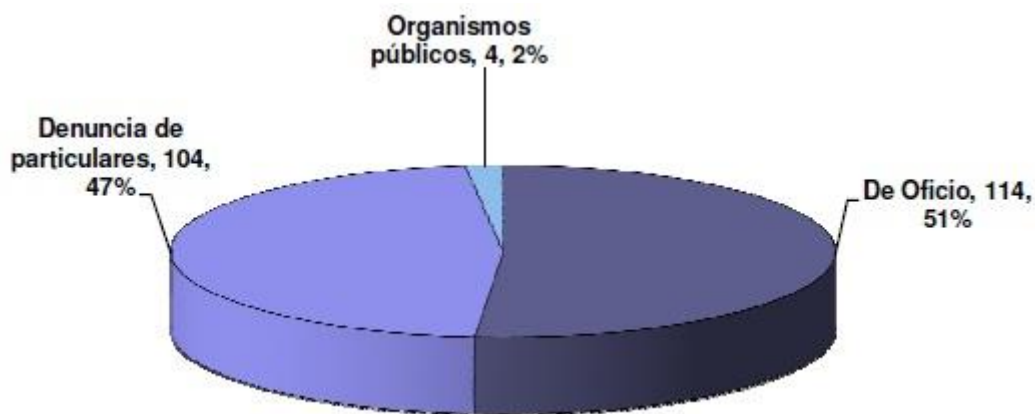
¹⁰⁹ Decreto N° 102/99, art. 11, inc. e.

¹¹⁰ Resolución 1316/2008 del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Anexo I, art. 1 (d)

¹¹¹ El art. 1°, inc. d) del Anexo al Reglamento Interno de la Dirección de Investigaciones (Res. MJSyDH N° 1316/2008) prevé que los trámites de la DIOA se iniciarán “a partir de los informes que efectúen la

son recibidas mediante esta vía. Como se observa en el gráfico que sigue, esto representa un porcentaje menor en el total de casos iniciados anualmente -casi todos son iniciados de oficio o por la denuncia de particulares-.

Origen de los expedientes iniciados por la OA



* El gráfico indica el porcentaje de expedientes iniciados por la OA durante el año 2013 según su origen. Extraído de: Oficina Anticorrupción, *Informe anual de gestión 2013*, pág. 15. Disponible en: <http://www.anticorrupcion.gov.ar/gestion.asp>.

Entre otros aportes que la OA puede hacer a las investigaciones por corrupción sobresalen dos: su fácil acceso a ciertas bases de datos como resultado de años de estrechamiento de relaciones y los aportes en materia de aplicación de técnicas especiales de investigación.

En cuanto al primero, por ejemplo, la OA ha logrado establecer un canal de comunicación preferencial con la Agencia de Recaudación de Impuestos de la Provincia de Buenos Aires (ARBA) –o con los registros automotores o de la propiedad inmueble de la Ciudad de Buenos Aires-, por el cual sus pedidos de información suelen ser rápidamente respondidos. Al margen de la existencia de memorándums de entendimiento u otros vínculos formales, lo que pesa especialmente aquí son los años de trabajo conjunto, a nivel institucional pero también a nivel personal. La OA ha mantenido una planta de profesionales estable por mucho tiempo, y eso da frutos en términos de memoria y confianza institucional y el consecuente fortalecimiento de los vínculos de cooperación inter-institucionales.

Finalmente, un punto que sí ha resultado conflictivo entre la OA y el Ministerio Público Fiscal se relaciona con la posibilidad de este último de acceder a la parte reservada de las declaraciones juradas que guarda la OA. La Ley 25.188 dispone que sólo puedan acceder al anexo reservado de dichas declaraciones la Comisión de Ética Pública — nunca creada y recientemente eliminada por ley 26.857— y la “autoridad judicial” (art. 6, inc. e de la Ley 25.188). Siempre se discutió si tal expresión incluye o no a los fiscales, hasta que una decisión de 2008 de la Cámara Nacional de Casación Penal resolvió excluir al Ministerio Público del concepto de autoridad judicial.

Coordinación entre el Ministerio Público Fiscal y la AFIP

El Ministerio Público también se ve privado de la posibilidad de acceder a información fiscal sin autorización judicial luego de que la Res. AFIP 08/06 re-interpretó el alcance del secreto fiscal. Por dicho motivo, la FIA formuló un cuestionamiento, que condujo a la Secretaría de Coordinación Institucional de la PGN a señalar que “[l]a Instrucción General 08/06 (...) trae consecuencias devastadoras desde el punto de vista de las tareas que el Ministerio Público Fiscal está convocado a cumplir (...) pues desarticula una de las herramientas más importantes que poseen los fiscales en la etapa previa a la iniciación de una causa penal. Para la detección e investigación eficaz de delitos económicos es imprescindible reunir y analizar información relativa al giro patrimonial de ciertos grupos o agentes económicos (...) [d]ado que el fiscal no tiene suficiente información para avalar la presunta comisión de un delito, no podría presentar válidamente el caso ante un juez”¹¹². La Secretaría de Coordinación Institucional de la PGN concluyó que la orden de un juez no era necesaria para que el Ministerio Público pudiera acceder a la información fiscal, en atención a que “la solicitud de informes (...) se encuentra dentro de las atribuciones específicas que la ley 24.946 [Ley Orgánica del Ministerio Público] otorga a los Fiscales para el cumplimiento de su tarea (la persecución de delitos)”. Sin embargo, la AFIP mantuvo su posición al expresar que la Res. 08/06 “es fiel reflejo de la interpretación del artículo 101 de la Ley N° 11.683 que se subordina al espíritu que informa a la citada norma legal, que no es otro que el de otorgar seguridad jurídica como medio decisivo establecido para facilitar la adecuada percepción de la renta pública. De tal modo se asegura que las declaraciones,

¹¹² PGN, 5523/2006.

manifestaciones e informes presentados ante la Dirección General Impositiva no puedan ser usados, como armas, contra el contribuyente que los formuló”.

La decisión de la AFIP fue ratificada en la Disposición AFIP N° 98/09. El Informe Anual 2011 de la FIA –el último producido, aunque no publicado por la FIA- hizo referencia a esta problemática al aludir a “los obstáculos impuestos por algunas reparticiones estatales para que la FIA pueda ejercer plenamente su rol de parte acusadora en sumarios administrativos, al igual que otros frenos frente a sus requerimientos de documentación o información obrante en ciertas dependencias estatales, estorbando así el avance exitoso de muchas de las investigaciones llevadas a cabo por la Fiscalía. Entre otros ejemplos, hay que mencionar el secreto fiscal opuesto por la AFIP al organismo y que, al día de hoy, representa una traba insuperable para el progreso exitoso de pesquisas de contenido patrimonial.”¹¹³

Los problemas de coordinación son tales que la forma a través de la cual la FIA ha buscado resolverlos es la interposición de una demanda judicial, presentada con el objeto de que se declare la nulidad por inconstitucionalidad de las IG AFIP N° 08/06 (modif. por la IG AFIP N° 12/06 –Anexo I-) y la Disp. AFIP N° 98/09, en tanto imponen a la FIA el secreto fiscal¹¹⁴.

La falta de colaboración de la AFIP con las investigaciones anticorrupción se hace verdaderamente notable al advertir que jamás una inspección fiscal dio lugar a una detección de sobornos. Esto fue resaltado por el Grupo de Trabajo contra el Soborno Transnacional de la OCDE¹¹⁵. La Argentina se comprometió ante dicha organización a desarrollar un sistema de detección de sobornos durante las inspecciones de la AFIP hace varios años, pero dicho Grupo de Trabajo considera que el compromiso no se ha cumplido¹¹⁶.

Coordinación entre el Ministerio Público y la UIF

Finalmente, es fundamental la coordinación entre las autoridades de persecución penal y la UIF. Cuando la UIF agota el análisis de los reportes de operaciones sospechosas, si determina que una operación es sospechosa de canalizar el producto de algún delito,

¹¹³ Informe MESICIC, párr. 35-36.

¹¹⁴ Disponible en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_arg_secreto.pdf

¹¹⁵ OCDE, Informe del Grupo de Trabajo contra la Corrupción, 3era Fase Argentina..., p....

¹¹⁶ Idem...

remite los elementos de convicción obtenidos al MPF para que éste establezca si corresponde iniciar la acción penal¹¹⁷.

El mecanismo de coordinación entre el MPF y la UIF data del año 2001. Allí la Procuración General de la Nación estableció que los informes de la UIF serían recibidos por un fiscal general (PGN, 9/2001), quien en 2006 fue designado titular de una nueva Unidad Fiscal para la Investigación de los Delitos de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo (UFILAV) (PGN, 130/2006). Actualmente dicho rol es cumplido por la PROCELAC, que lleva un registro de los expedientes que le remite la UIF y realiza una investigación preliminar a fin de determinar si corresponde ejercer la acción penal.

Llamativamente, no se observa en la práctica la modalidad inversa de coordinación: con excepciones, fiscales y jueces no suelen recurrir a la UIF para obtener información que ésta pueda poseer o a la cual pueda acceder. Esto es particularmente llamativo en cuanto a la escasa búsqueda de inteligencia financiera internacional, porque como miembro pleno del Grupo Egmont –y también por los múltiples memorandos de entendimiento que ha firmado con UIFs de distintos países-, la UIF puede acceder a información financiera de cientos de pares en el exterior.

El fortalecimiento de la UIF ha impactado fuertemente en la cantidad de reportes que envía a las autoridades de persecución¹¹⁸. La UIF también creó un “Área de Colaboraciones”, que funciona dentro de su Dirección de Análisis y presta asistencia técnica a la justicia (analizando inconsistencias patrimoniales, vínculos financieros o societarios, operaciones de compraventa o la participación de empresas pantalla y demás modos de operar de organizaciones criminales). Desde la puesta en funciones de la Unidad, el 31 de Diciembre de 2013, la UIF recibió 468 solicitudes de colaboración por parte de la justicia.

Estas vías de colaboración también se ven afectadas, sin embargo, por las dudas que genera la permeabilidad política de la UIF. El último informe del Grupo de Trabajo contra el Soborno Transnacional de la OCDE hace referencia a denuncias por la no emisión de reportes de operaciones sospechosas que comprometían a funcionarios de

¹¹⁷ Art.13 inc. 2 y art. 19 de la Ley 25.246.

¹¹⁸ Ver UIF, Informe de Gestión 2013. Disponible en: <http://www.uif.gov.ar/uif/images/links/Informe%20de%20Gestion%202013.pdf>

alta jerarquía. Posiblemente se trate del caso “Báez” ya referido, en el cual reportes formulados por sujetos obligados no habrían sido canalizados debidamente a las autoridades de persecución por la UIF, lo cual llevó al juez de instrucción a cargo del caso a ordenar a la UIF su remisión¹¹⁹.

Equipos interdisciplinarios de investigación

La investigación de casos de corrupción requiere la adopción de técnicas especiales de investigación que no todas las agencias de persecución están en condiciones de utilizar. En la actualidad ni el Poder Judicial ni el MPF cuentan con equipos interdisciplinarios de trabajo sino que, para la investigación de los aspectos financieros de este tipo de casos, deben recurrir al cuerpo de peritos contadores del Poder Judicial, el cual además de ser extremadamente lento en la producción de sus informes, no está especializado en la investigación de hechos complejos.

Posiblemente por estos motivos, recientemente, a través de la Acordada 34/14, la Corte Suprema de Justicia de la Nación creó el Cuerpo de Peritos del Poder Judicial de la Nación Especializados en Casos de Corrupción y Delitos contra la Administración Pública¹²⁰. Dicho cuerpo de peritos será un complemento de los Cuerpos Técnicos Periciales y actuará a requerimiento de los magistrados judiciales con competencia criminal. Estará integrado por diez expertos elegidos por la Corte mediante concurso abierto de evaluación de antecedentes.

Coordinación en la adjudicación y aplicación de sanciones

En el sistema jurídico argentino, la regla general es la independencia de los procedimientos administrativos, civiles, penales, legislativos y fiscales. Como excepciones, sin embargo, se prevén algunas reglas básicas para coordinar los procedimientos y la imposición de sanciones que de ellos derivan.

En primer lugar, la legislación aplicable a las contrataciones públicas establece que las personas que se encontraren procesadas por delitos contra la propiedad, o contra la Administración Pública Nacional, o contra la fe pública u otros delitos comprendidos en

¹¹⁹ OECD Working Group on Bribery, Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Argentina, December 2014, par. 123. Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Argentina-Phase-3-Report-ENG.pdf>

¹²⁰ Disponible en: <http://www.csjn.gov.ar/docus/documentos/verdoc.jsp>

la Convención Interamericana contra la Corrupción no están habilitadas para contratar con la administración nacional, incluyendo todas las obras públicas, las licencias y los contratos de servicios públicos¹²¹.

Por otro lado, existen reglas de precedencia entre procedimientos civiles y penales. Si una acción penal precedió cualquier acción civil sobre mismos hechos, o si se intenta durante un procedimiento civil sobre los mismos hechos, no puede tomarse ninguna decisión judicial en el proceso civil antes de que recaiga sentencia penal. Las únicas excepciones son los casos en los cuales el acusado ha muerto a la espera del juicio penal, o en los que el acusado está ausente, por lo que el proceso penal no puede proceder¹²². Por otro lado, cuando la decisión judicial en el proceso penal depende de hallazgos específicos en un proceso civil de quiebra comercial o por validez matrimonial, es la sentencia penal la que debe esperar hasta la conclusión del proceso civil¹²³.

Tanto una condena como una absolución penal establecen los hechos para la esfera civil¹²⁴. Pero la sentencia del juicio civil sobre el hecho no influirá en el juicio criminal, ni impedirá ninguna acción criminal posterior, intentada sobre el mismo hecho, o sobre otro que con él tenga relación¹²⁵.

El procedimiento de adjudicación penal está regido por el principio el principio *ne bis in ídem*, impide más de una persecución y sanción por un mismo hecho, y exige la participación de la fiscalía que debe impulsar la acción, y del tribunal oral, que juzga. Como concesión al derecho penal liberal que exige la Constitución, el impulso de la acción y la eventual acusación por parte del Ministerio Público Fiscal es siempre necesario para que se instruya el caso y se llegue eventualmente a una condena. Aunque esto ha sido materia de controversia en la jurisprudencia, pues la ley procesal todavía permite avanzar la acción penal sin impulso fiscal si así lo decidiera la Cámara de

¹²¹ Decreto 893/2012, artículo 86, y Decreto 1023/2001, art. 28. Este último decreto dispone como causal determinante del rechazo sin más trámite de la propuesta u oferta, en cualquier estado de la licitación, o de la rescisión de pleno derecho del contrato, dar u ofrecer dinero o cualquier dádiva a fin de que funcionarios públicos con competencia referida a una licitación o contrato hagan o dejen de hacer algo relativo a sus funciones, o hagan valer la influencia de su cargo ante otro funcionario o empleado público con la competencia descrita, o haga valer su relación o influencia sobre un funcionario o empleado público con la competencia descrita, a fin de que éstos hagan o dejen de hacer algo relativo a sus funciones. Sin embargo, esta norma nunca se aplicó.

¹²² Código Civil, art. 1101.

¹²³ Código Civil, art. 1104.

¹²⁴ Idem, arts. 1102 y 1103.

¹²⁵ Ídem, art. 1105.

Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal¹²⁶, la cuestión ha sido finalmente zanjada por la Corte Suprema de Justicia hace no tanto tiempo¹²⁷, y ha sido definitivamente resuelta exigiendo el impulso fiscal por el nuevo ordenamiento procesal recientemente aprobado.

Por otra parte, el juez de instrucción puede delegar la investigación en el fiscal, pero esto queda a su criterio y, en caso de hacerlo, en todo momento puede abocarse nuevamente a la investigación desplazando al fiscal¹²⁸. Cuando los fiscales tienen la instrucción delegada, pueden tomar las medidas de prueba necesarias con excepción de aquellas que, por restringir derechos constitucionales, exigen autorización judicial¹²⁹.

Con el paso del tiempo, la tendencia hacia una investigación comandada por fiscales fue consolidándose en la práctica, aunque sólo estará consolidada cuando entre en vigencia el nuevo sistema de enjuiciamiento. Hasta dicho momento, dependiendo de los jueces de instrucción y fiscales actuantes en cada caso, sus relaciones durante la instrucción varían entre la tensión y la colaboración.

Por último, el proceso que puede conducir a la aplicación de una sanción penal puede tener como actor también a la parte querellante. La ley procesal establece que “toda persona con capacidad civil particularmente ofendida por un delito de acción pública tendrá derecho a constituirse en parte querellante y como tal impulsar el proceso, proporcionar elementos de convicción, argumentar sobre ellos y recurrir con los alcances que en este Código se establezcan”¹³⁰.

Por otra parte, distintas agencias estatales de investigación y monitoreo han sido investidas de la capacidad de actuar como querellantes en casos penales, entre ellas la OA¹³¹ y la UIF¹³², en lo que constituye una absoluta innovación a nivel global –en lo

¹²⁶ Código Procesal Penal de la Nación, art. 348.

¹²⁷ CSJN, “Quiroga, Edgardo O.”, sentencia del 23/12/2004.

¹²⁸ Código Procesal Penal de la Nación, art. 196.

¹²⁹ ¹²⁹ Código Procesal Penal de la Nación, art. 198.

¹³⁰ Código Procesal Penal de la Nación, art. 82.

¹³¹ Artículo 4 de la Ley N° 17.516.

¹³² La facultad de ser querellante fue otorgada a la UIF en primer lugar por el Decreto N° 2226/08. Luego, una reforma a la ley 25.246 prohibió a la UIF actuar en dicho rol, pero el veto parcial del Poder Ejecutivo eliminó dicha prohibición. La exposición de motivos del decreto presidencial fundamentó la decisión en atención a que: “el Estado Nacional tiene un significativo interés institucional en satisfacer los deberes emergentes de los compromisos internacionales asumidos en la materia...por lo que se requiere que, con el máximo respeto a la división constitucional de poderes, el PODER EJECUTIVO NACIONAL tome intervención en las actuaciones judiciales en las que se investigan hechos de tal gravedad (...) “Que, pese a que la recuperación de bienes es un objetivo central de la acción penal, en un alto número de procesos

que respecta a las atribuciones de las UIF del resto del mundo-. También la AFIP ha buscado ejercer como parte querellante en casos penales –aunque no siempre dicha calidad le ha sido reconocida, pues carece de fuente legal¹³³- y, en los últimos años, organizaciones de la sociedad civil han solicitado, y en algunos casos accedido, a actuar como querellantes a fin de impulsar la acción junto con las autoridades públicas¹³⁴, algo que ha sido consolidado en la reciente sanción de un nuevo Código Procesal Penal que aún resta implementar.

El proceso de adjudicación judicial se nutre entonces de múltiples perseguidores que actúan ante el tribunal, algunos en ejercicio de la acción pública, otros en defensa de un interés propio de la víctima del delito, aunque en algunos casos dicho ejercicio es desempeñado por oficinas también públicas y en otros –o en los mismos, pues pueden actuar en forma simultánea- también por organizaciones de la sociedad civil.

4. Reflexiones finales

En Argentina existe una multiplicidad de instituciones públicas que cumplen funciones relevantes en el combate a la corrupción. Todos los poderes estatales están involucrados en acciones de investigación y de persecución, y un sistema de control con eje en el Poder Ejecutivo pero compuesto también por piezas de otros poderes cubre extensamente –aunque en un contexto de debilidad institucional- las necesidades de recolección de información y monitoreo.

Si bien existen normas dirigidas a favorecer la coordinación, no hay una política de coordinación de políticas anticorrupción que efectivamente promueva la cooperación

no se investiga el aspecto financiero del delito ni existen pedidos de decomiso. Por eso, se creó en la (UIF) un área de querellas, destinada específicamente a explotar las potestades otorgadas por el Decreto N° 2226/08 para impulsar las investigaciones ya judicializadas”.

¹³³ La AFIP ha resuelto actuar como querellante ella misma, a través de la Disposición N° 531 (AFIP) de fecha 24 de agosto de 2006.

¹³⁴ El art. 82 bis del Código Procesal Penal establece que ““Las asociaciones o fundaciones, registradas conforme a la ley, podrán constituirse en parte querellante en procesos en los que se investiguen crímenes de lesa humanidad o graves violaciones a los derechos humanos siempre que su objeto estatutario se vincule directamente con la defensa de los derechos que se consideren lesionados.” Si bien esta norma no permite explícitamente la participación de organizaciones de la sociedad civil como querellantes en casos de corrupción, esto ha sido progresivamente aceptado por la jurisprudencia con fundamento en el vínculo existente entre corrupción y derechos humanos.

inter-institucional. La falta de coordinación es visible y ha sido reportada en cuanto informe sobre la materia se ha publicado¹³⁵.

En general, las agencias públicas pueden coordinar o no como resultado de prácticas y experiencias (tanto institucionales como personales) y no de políticas concretamente direccionadas. En muchos casos impera la desconfianza, y así la competencia, pero también la más explícita resistencia a los intentos de coordinación propiciados por agencias especializadas de reciente creación (el caso más explícito es el de las resistencias a la coordinación interna en el Ministerio Público Fiscal).

Las experiencias revisadas en este estudio (de la AGN, de la FIA, de la UIF, de la OA, de la PROCELAC) muestran que el principal obstáculo a la coordinación eficaz, y al desarrollo de un sistema modular (o de multiplicidad institucional eficaz) al estilo del modelo brasilero, es la desconfianza que genera la permeabilidad a la influencia, tanto política como de sectores de poder económico, de instituciones que deberían actuar con independencia.

El caso “Báez” es gráfico al respecto. A raíz de una investigación periodística se inició una investigación judicial por presunta corrupción y lavado de dinero que involucraba al empresario y a la propia Presidenta de la Nación. En el marco de estas investigaciones se ha denunciado que la IGJ protegió a empresas de la Presidenta y del empresario al omitir intimarlas por la falta de presentación de balances y por inconsistencias en los domicilios denunciados –faltas que habilitaban a la IGJ incluso a cancelar la personalidad jurídica de las empresas-. La IGJ también habría demorado la entrega a las autoridades de persecución de documentación solicitada respecto de dichas sociedades, dándoles tiempo para regularizar su situación. El Banco Nación habría otorgado préstamos excepcionales y omitido reportar a la UIF operaciones sospechosas. Autoridades de la AFIP que habían iniciado investigaciones sobre estas empresas fueron removidas, quedando dichos expedientes a cargo de la cuñada del hijo de la Presidenta. El fiscal que había iniciado de oficio las actuaciones fue denunciado y sometido al Jurado de Enjuiciamiento del Ministerio Público, y aunque el oficialismo no logró la mayoría suficiente para destituirlo, lo mantuvo suspendido por largos meses. La PROCELAC fue acusada de interferir en la investigación para sacar de su ámbito al

¹³⁵ El último ejemplo es el informe del Grupo de Trabajo contra el Soborno Transnacional de la OCDE, citado; y el último informe del MECISIC sobre Argentina (por ejemplo, párr. 172.; 212-213)

empresario cercano a la Presidenta, y por ello su jefe procesado. El juez que decidió este procesamiento sufrió una reducción del 30% en sus haberes como sanción.

Las relaciones institucionales están deformadas por la partidización -o la mayor o menor cercanía a ciertos padrinos políticos- de quienes ejercen su representación, y el temor a retaliaciones parece inhibir el cumplimiento funcional aun en ausencia de señales claras en uno u otro sentido. Casos de gran trascendencia pública que no han pasado sin represalias para los funcionarios a cargo de la persecución así lo indican—por ejemplo, el caso en el cual se encuentra procesado el Vicepresidente de la Nación, en cuyo contexto el juez de instrucción y el fiscal actuantes debieron dejar la investigación y el mismísimo Procurador General de la Nación decidió renunciar a su cargo; o el caso en el cual se investiga a un empresario muy cercano a la Presidenta por lavado de activos, en cuyo contexto el oficialismo sancionó al juez de instrucción con una reducción en su sueldo y el funcionario del Ministerio Público a cargo de la agencia especializada en delitos económicos está procesado por prevaricato por haber intentado evitar, según dicen los acusadores y el juez que lo procesó, que el caso ensucie a la Presidenta-. De hecho, estos mismos casos parecen confirmar que el destino de las investigaciones de corrupción parece inescindiblemente unido al destino político del país: los casos contra funcionarios del Gobierno avanzan con más potencia en la medida en que los días en el poder del Gobierno se reducen.

De todos modos, la ausencia de una política de lucha contra la corrupción consistente no ha inhibido algunas específicas iniciativas relativamente exitosas contra la corrupción, como ciertas reformas en el sistema de seguridad social, el sistema de salud, o el Ministerio de Defensa. Estas reformas anticorrupción específicas se han hecho “en silencio”, pues pareciera que ningún funcionario político se siente cómodo en la Argentina haciendo explícita referencia al combate contra la corrupción, y esta actitud también inhibe la coordinación. Mal pueden coordinarse iniciativas que son hechas con el más bajo perfil posible, en el intento de que queden fuera del radar de los medios de comunicación y de la política.

Aun así, el estudio aquí presentado revela que algunas instituciones relevantes en la investigación de la corrupción han fortalecido sus capacidades de investigación. También asistimos a una etapa de reformas legislativas importantes, que bien implementadas podrían modificar el estado de situación, favorecer mayores instancias

de colaboración público-privada y dar lugar a sistemas de investigación y persecución más eficaces. La reforma del Código Procesal Penal y la proyectada reforma del Código Penal van en esa dirección, y podrían dar lugar a una etapa más promisorio. El fortalecimiento de la Procuración General de la Nación que necesariamente implicará el cambio del Sistema de enjuiciamiento podría dar lugar, ahora sí, a una política criminal de mayor consistencia en la persecución de la corrupción, en la medida en que también se reduzca la influencia política sobre la actuación de los fiscales.