

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

---

1. El presente es el Cuarto Informe de la Comisión de Seguimiento del cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) en Argentina, y contiene las respuestas al Cuestionario elaborado por el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la implementación de la CICC para la Segunda Ronda de evaluaciones.

Es de recordar que el Primer y el Segundo Informe de la Comisión de Seguimiento estuvieron dirigidos a responder el cuestionario utilizado en la Primera Ronda de evaluaciones, fueron elevados a la Secretaría General y al Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento, y fueron presentados personalmente en la reunión celebrada entre los miembros del referido Comité y los representantes de las Sociedades Civiles de los países evaluados, llevada a cabo en las oficinas de la Organización de los Estados Americanos, en Washington, durante el mes de febrero del año 2003. El Tercero fue un Informe de avance sobre cuestiones específicas, también elevado a los organismos referidos.

2. El presente Cuarto Informe no responde a la totalidad del cuestionario, sino que lo hace sólo en relación al punto 1 del Capítulo Primero (sistemas para la contratación de funcionarios públicos) y al Capítulo Segundo (sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción). El escaso tiempo disponible habido entre la entrega oficial del cuestionario, realizada por la Oficina Anticorrupción, de Argentina, el día 9 de mayo pasado, y la fecha límite de presentación, que opera el día 17 de julio, hizo que la Comisión de Seguimiento, que desarrolla sus tareas ad-honorem, tuviera que optar por responder sólo aquellas preguntas que consideró prioritarias.
3. Siguiendo las instrucciones recibidas, el Informe no supera las 30 páginas, e incluye, como anexos, la legislación existente (y mencionada) relativa a los temas tratados. Es presentado al Mecanismo de Seguimiento por intermedio de la Federación Interamericana de Abogados (FIA), entidad integrante de la Comisión e inscrita formalmente en la OEA.
4. Cabe mencionar que la Comisión de Seguimiento mantiene los mismos objetivos y el mismo Reglamento de funcionamiento que constan en el Primer Informe y que la integran, en la actualidad, las siguientes entidades (por orden alfabético) representadas por las personas que se indican: **Coordinador:** Dr. Ángel Bruno; **Asociación de Mujeres Jueces:** Dras. Hilda Kogan y Sara N. Silva; **Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires:** Dres. Jorge Ibáñez y Eleonora Casabé; **Colegio Público de Abogados de la Capital Federal:** Dres. Silvina Napoli y José Kenny; **Consejo Profesional de Ciencias Económicas:** Dr. Rodolfo Duffy; **Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires:** Dr. Mario Ganora; **Facultad de Derecho de la Universidad de**

**Buenos Aires:** Dr. Mario Resnik; **Federación Interamericana de Abogados:** Dr. Cayetano Povolo; **Oficina Anticorrupción:** Dres. Nicolás Raigorodsky y Néstor Baragli. **Asesores:** Lic. María Baron y Dr. Nicolás Dassen. La Oficina Anticorrupción, como organismo público integrante de la Comisión, aporta técnicamente pero no vota ni participa en la elaboración de los Informes de ésta.

Buenos Aires, 14 de julio de 2006.

**Ángel Bruno**  
**Coordinador**  
**Comisión de Seguimiento**

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

---

**CUARTO INFORME**

Contestación parcial al Cuestionario elaborado por el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción, para la Segunda Ronda de evaluaciones.

**CAPÍTULO I**

**SISTEMAS PARA LA CONTRATACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS POR PARTE DEL ESTADO (ARTÍCULO III, PÁRRAFO 5 DE LA CONVENCIÓN)**

**1. Sistemas para la contratación de funcionarios públicos**

- a) **¿Existen en su país normas y/u otras medidas que establezcan sistemas para la contratación de funcionarios públicos? En caso afirmativo, describa brevemente los principales sistemas, señalando sus características y principios y relacione y adjunte copia de las disposiciones y documentos en los que estén previstos.**

**Describa también como los anteriores sistemas aseguran en su país la publicidad, equidad y eficiencia.**

**En relación con lo anterior, refiérase entre otros, a los siguientes aspectos:**

- i. Autoridades rectoras o administrativas del sistema y mecanismos de control.**
- ii. Acceso al servicio público a través del sistema basado en el mérito.**
- iii. Divulgación para la selección de servidores públicos, indicando los requisitos para dicha selección.**
- iv. Recursos de impugnación previstos en los sistemas de selección.**
- v. Excepciones relevantes e relación con los anteriores aspectos.**

- b) En relación con la pregunta a) mencione los resultados objetivos que se han obtenido, incluyendo los datos estadísticos disponibles.
- c) En caso de que no existan las normas y/o medidas aludidas anteriormente, indique brevemente cómo ha considerado su país dar aplicabilidad, dentro de su sistema institucional, a medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para la contratación de funcionarios públicos , de acuerdo con lo previsto en el párrafo 5 artículo III de la Convención.

## **RESPUESTAS**

### ***1. a) Descripción del régimen nacional de empleo público y de las disposiciones legales y reglamentarias tendientes a asegurar la publicidad, equidad y eficiencia del sistema.***

La República Argentina adoptó para su gobierno la forma republicana, representativa y federal (art. 1 de la Constitución Nacional). Esto significa que existen, al lado del gobierno nacional, los gobiernos provinciales (arts. 121 y concordantes de la Constitución Nacional) y el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 129 de Constitución Nacional). El gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen sus propias administraciones y sus propios regímenes jurídicos regulatorios de la función pública.

En la esfera del gobierno nacional, la Constitución Nacional dispone en su art. 16 que la Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento. No hay lugar en ella para fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas. Sobre estas premisas se han dictado las leyes correspondientes.

En este sentido la relación de empleo público está sujeta a los principios generales establecidos en la Ley N° 25.164, denominada "Ley Marco de regulación de Empleo Público Nacional" promulgada el 6 de octubre de 1999, y en el Decreto N° 1421/2002 reglamentario de la mencionada ley. Esos principios generales deben ser respetados en las negociaciones colectivas que se celebren en el marco de la Ley N° 24.185. Los derechos y garantías acordados en la Ley N° 25.164 para los trabajadores que integran el servicio civil de la nación constituyen mínimos que no pueden ser desplazados en perjuicio de éstos en las negociaciones colectivas que se celebren en virtud de la citada Ley N° 24.185 (art. 1).

La Ley N° 25.164, regula los deberes y derechos del personal que integra el Servicio Civil de la Nación que está constituido por las

personas que habiendo sido designadas conforme lo previsto en ese cuerpo legal, prestan servicios en dependencias del Poder Ejecutivo y en entes jurídicamente descentralizados. Según el art. 3 de la referida ley: *“Quedan exceptuados de lo establecido en el párrafo anterior:*

*a) El Jefe de Gabinete de Ministros, los Ministros, el Secretario General de la Presidencia de la Nación, los Secretarios, Subsecretarios, el Jefe de la Casa Militar, las máximas autoridades de organismos descentralizados e instituciones de la Seguridad Social y los miembros integrantes de los cuerpos colegiados.*

*b) Las personas que por disposición legal o reglamentaria ejerzan funciones de jerarquía equivalente a la de los cargos mencionados en el inciso precedente.*

*c) El personal militar en actividad y el retirado que prestare servicios militares.*

*d) El personal perteneciente a las Fuerzas de Seguridad y Policiales, en actividad y retirado que prestare servicios por convocatoria.*

*e) El personal diplomático en actividad comprendido en la Ley del Servicio Exterior de la Nación.*

*f) El personal comprendido en convenciones colectivas de trabajo aprobadas en el marco de la Ley 14.250 (t.o. decreto 198/88) o la que se dicte en su reemplazo.*

*g) El clero.*

*Al personal que preste servicios en organismos pertenecientes a la Administración Pública Nacional, y esté regido por los preceptos de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 (t.o. 1976), y modificatorias o la que se dicte en su reemplazo, se les aplicarán las previsiones contenidas en ese régimen normativo.*

*En los supuestos contemplados en el párrafo anterior y en el inciso f), las partes, de común acuerdo, podrán insertarse en el régimen de empleo público, a través de la firma de convenios colectivos de trabajo, tal como lo regula el inciso j) de la Ley 24.185 y de acuerdo con las disposiciones de dicha norma”.*

El ingreso a la Administración Pública Nacional está sujeto a la previa acreditación de las siguientes condiciones (art. 4 de la Ley N° 25.164):

*“a) Ser argentino nativo, por opción o naturalizado. El Jefe de Gabinete de Ministros podrá exceptuar del cumplimiento de este requisito mediante fundamentación precisa y circunstanciada de la jurisdicción solicitante.*

*b) Condiciones de conducta e idoneidad para el cargo, que se acreditará mediante los regímenes de selección que se establezcan, asegurando el principio de igualdad en el acceso a la función pública. El convenio colectivo de trabajo, deberá prever los mecanismos de participación y de control de las asociaciones sindicales en el cumplimiento de los criterios de selección y evaluación a fin de garantizar la efectiva igualdad de oportunidades.*

*c) Aptitud psicofísica para el cargo”.*

Son impedimentos para el ingreso (art. 5 de la Ley N° 25.164):

- “a) El que haya sido condenado por delito doloso, hasta el cumplimiento de la pena privativa de la libertad, o el término previsto para la prescripción de la pena.*
- b) El condenado por delito en perjuicio de la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal.*
- c) El que tenga proceso penal pendiente que pueda dar lugar a condena por los delitos enunciados en los incisos a) y b) del presente artículo.*
- d) El inhabilitado para el ejercicio de cargos públicos.*
- e) El sancionado con exoneración o cesantía en la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal, mientras no sea rehabilitado conforme lo previsto en los artículos 32 y 33 de la presente ley.*
- f) El que tenga la edad prevista en la ley previsional para acceder al beneficio de la jubilación o el que gozare de un beneficio previsional, salvo aquellas personas de reconocida aptitud, las que no podrán ser incorporadas al régimen de estabilidad.*
- g) El que se encuentre en infracción a las leyes electorales y del servicio militar, en el supuesto del artículo 19 de la Ley 24.429.*
- h) El deudor moroso del Fisco Nacional mientras se encuentre en esa situación.*
- i) Los que hayan incurrido en actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático, conforme lo previsto en el artículo 36 de la Constitución Nacional y el Título X del Código Penal, aun cuando se hubieren beneficiado por el indulto o la condonación de la pena”.*

De acuerdo con el art. 6 de la Ley N° 25.164: *“Las designaciones efectuadas en violación a lo dispuesto en los artículos 4° y 5° o de cualquier otra norma vigente, podrán ser declaradas nulas, cualquiera sea el tiempo transcurrido, sin perjuicio de la validez de los actos y de las prestaciones cumplidas durante el ejercicio de sus funciones”.*

Con relación a la naturaleza de la relación de empleo la Ley N° 25.164 contempla tres regímenes diferentes de revista: personal sujeto al régimen de estabilidad, sujeto al régimen de contrataciones, personal de gabinete de las autoridades superiores (art. 7). Según la mencionada ley: *“El régimen de estabilidad comprende al personal que ingrese por los mecanismos de selección que se establezcan, a cargos pertenecientes al régimen de carrera cuya financiación será prevista para cada jurisdicción u organismos descentralizados en la Ley de Presupuesto. La carrera administrativa básica y las específicas deberán contemplar la aplicación de criterios que incorporen los principios de transparencia, publicidad y mérito en los procedimientos de selección para determinar la idoneidad de la función a cubrir, de la promoción o avance en la carrera basada en la evaluación de la eficiencia, eficacia, rendimiento laboral y de exigencias de capacitación acorde con las necesidades de las tareas o funciones a desarrollar, así como la previsión de sistemas basados*

*en el mérito y la capacidad de los agentes, que motiven la promoción de los mismos en la carrera” (art. 8). El régimen de contrataciones de personal por tiempo determinado comprenderá exclusivamente la prestación de servicios de carácter transitorio o estacionales, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera, y que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente (art. 9).*

El personal contratado en esta modalidad no podrá superar en ningún caso el porcentaje que se establezca en el convenio colectivo de trabajo, el que tendrá directa vinculación con el número de trabajadores que integren la planta permanente del organismo. Dicho personal será equiparado en los niveles y grados de la planta permanente y percibirá la remuneración de conformidad con la correspondiente al nivel y grado respectivo. La Ley de Presupuesto fijará anualmente los porcentajes de las partidas correspondientes que podrán ser afectados por cada jurisdicción u organismo descentralizado para la aplicación del referido régimen. Por último *“El régimen de prestación de servicios del personal de gabinete de las autoridades superiores, que será reglamentado por el Poder Ejecutivo, solamente comprende funciones de asesoramiento, o de asistencia administrativa. El personal cesará en sus funciones simultáneamente con la autoridad cuyo gabinete integra y su designación podrá ser cancelada en cualquier momento “ (art. 10).*

La ley establece que (art. 15) *“Los agentes serán destinados a las tareas propias de la categoría o nivel que hayan alcanzado y al desarrollo de tareas complementarias o instrumentales, para la consecución de los objetivos del trabajo. Pueden ser destinados por decisión fundada de sus superiores a desarrollar transitoriamente tareas específicas del nivel superior percibiendo la diferencia de haberes correspondiente. La movilidad del personal de una dependencia a otra dentro o fuera de la misma jurisdicción presupuestaria, dentro del ámbito de aplicación del presente régimen, estará sujeta a la regulación que se establezca en los convenios colectivos celebrados en el marco de la Ley 24.185, debiendo contemplarse en todos los casos la ausencia de perjuicio material y moral al trabajador. Para la movilidad geográfica se requerirá el consentimiento expreso del trabajador. El Poder Ejecutivo podrá celebrar convenios con los otros poderes del Estado, Provincias y Municipios, que posibiliten la movilidad interjurisdiccional de los agentes, sin perjuicio del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley. La movilidad del personal que se instrumente a través de la adscripción de su respectivo ámbito a otro poder del Estado nacional, Estados provinciales y/o Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires no podrá exceder los trescientos sesenta y cinco (365) días corridos salvo excepción fundada en requerimientos extraordinarios de servicios y estará sujeta a las reglamentaciones que dicten en sus respectivas jurisdicciones los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial”.*

Con referencia a los derechos de los funcionarios la ley dispone (art. 16) que: *“Las personas vinculadas laboralmente con la Administración Pública Nacional, según el régimen al que hubieren ingresado, tendrán los siguientes derechos, de conformidad con las modalidades establecidas en las leyes, en las normas reglamentarias y, en cuanto corresponda, en los convenios colectivos de trabajo:*

- a) Estabilidad.*
- b) Retribución justa por sus servicios, con más los adicionales que correspondan.*
- c) Igualdad de oportunidades en la carrera.*
- d) Capacitación permanente.*
- e) Libre afiliación sindical y negociación colectiva.*
- f) Licencias, justificaciones y franquicias.*
- g) Compensaciones, indemnizaciones y subsidios.*
- h) Asistencia social para sí y su familia.*
- i) Interposición de recursos.*
- j) Jubilación o retiro.*
- k) Renuncia.*
- l) Higiene y seguridad en el trabajo.*
- m) Participación, por intermedio de las organizaciones sindicales, en los procedimientos de calificaciones y disciplinarios de conformidad con que se establezca en el Convenio Colectivo de Trabajo.*

*La presente enumeración no tiene carácter taxativo, pudiendo ser ampliada por vía de la negociación colectiva.*

*Al personal comprendido en el régimen de contrataciones y en el de gabinete de las autoridades superiores sólo le alcanzarán los derechos enunciados en los incisos b), e), f), i), j), k) y l) con salvedades que se establezcan por vía reglamentaria”.*

La ley también señala (art. 17) que *“El personal comprendido en el régimen de estabilidad tendrá derecho a conservar el empleo, el nivel y grado de la carrera alcanzado. La estabilidad en la función, será materia de regulación convencional”.*

Así como la ley determina cuáles son los derechos de los empleados públicos también establece cuáles son sus deberes (art. 23), sin perjuicio de los que en función de las particularidades de la actividad desempeñada, se establezcan en las convenciones colectivas de trabajo. Estos deberes legales son los siguientes: a) Prestar el servicio personalmente, encuadrando su cumplimiento en principios de eficiencia, eficacia y rendimiento laboral, en las condiciones y modalidades que se determinen. b) Observar las normas legales y reglamentarias y conducirse con colaboración, respeto y cortesía en sus relaciones con el público y con el resto del personal. c) Responder por la eficacia, rendimiento de la gestión y del personal del área a su cargo. d) Respetar y hacer cumplir, dentro del marco de competencia de su función, el sistema jurídico vigente. e) Obedecer toda orden emanada del superior jerárquico competente, que reúna las formalidades del caso y tenga por objeto la realización de actos de servicio compatibles con la función del agente. f)



Observar el deber de fidelidad que se derive de la índole de las tareas que le fueron asignadas y guardar la discreción correspondiente o la reserva absoluta, en su caso, de todo asunto del servicio que así lo requiera, en función de su naturaleza o de instrucciones específicas, con independencia de lo que establezcan las disposiciones vigentes en materia de secreto o reserva administrativa. g) Declarar bajo juramento su situación patrimonial y modificaciones ulteriores con los alcances que determine la reglamentación. h) Llevar a conocimiento de la superioridad todo acto, omisión o procedimiento que causare o pudiere causar perjuicio al Estado, configurar delito, o resultar una aplicación ineficiente de los recursos públicos. Cuando el acto, omisión o procedimiento involucrase a sus superiores inmediatos podrá hacerlo conocer directamente a la Sindicatura General de la Nación, Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas y/o a la Auditoría General de la Nación. i) Concurrir a la citación por la instrucción de un sumario, cuando se lo requiera en calidad de testigo. j) Someterse a examen psicofísico en la forma que determine la reglamentación. k) Excusarse de intervenir en toda actuación que pueda originar interpretaciones de parcialidad. l) Velar por el cuidado y la conservación de los bienes que integran el patrimonio del Estado y de los terceros que específicamente se pongan bajo su custodia. m) Seguir la vía jerárquica correspondiente en las peticiones y tramitaciones realizadas. n) Encuadrarse en las disposiciones legales y reglamentarias sobre incompatibilidad y acumulación de cargos.

También la ley sujeta al personal a prohibiciones sin perjuicio de las que en función de las particularidades de la actividad desempeñada se establezcan en las convenciones colectivas de trabajo (art. 24). Estas prohibiciones son: a) Patrocinar trámites o gestiones administrativas referentes a asuntos de terceros que se vinculen con sus funciones. b) Dirigir, administrar, asesorar, patrocinar, representar o prestar servicios remunerados o no, personas de existencia visible o jurídica que gestionen o exploten concesiones o privilegios de administración en el orden nacional, provincial municipal, o que fueran proveedores o contratistas de las mismas. c) Recibir directa o indirectamente beneficios originados en contratos, concesiones o franquicias que celebre u otorgue la administración en orden nacional, provincial o municipal. d) Mantener vinculaciones que le signifiquen beneficios u obligaciones con entidades directamente fiscalizadas por el ministerio, dependencia o entidad en el que se encuentre prestando servicios. e) Valerse directa o indirectamente de facultades o prerrogativas inherentes a sus funciones para fines ajenos a dicha función o para realizar proselitismo o acción política. f) Aceptar dádivas, obsequios u otros beneficios u obtener ventajas de cualquier índole con motivo u ocasión del desempeño de sus funciones. g) Representar, patrocinar a litigantes o intervenir en gestiones extrajudiciales contra la Administración Pública Nacional. h) Desarrollar toda acción u omisión que suponga discriminación por razón de raza, religión, nacionalidad, opinión, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o

social. i) Hacer uso indebido o con fines particulares del patrimonio estatal.

En cuanto a las incompatibilidades la ley determina (art. 25) que *“Es incompatible el desempeño de un cargo remunerado en la Administración Pública Nacional, con el ejercicio de otro de igual carácter en el orden nacional, provincial o municipal, con excepción de los supuestos que se determinen por vía reglamentaria, o que se establezca en el Convenio Colectivo de Trabajo”*.

El personal vinculado por una relación de empleo público y que revista en planta permanente no podrá ser privado de su empleo ni ser objeto de medidas disciplinarias, sino por las causas en las condiciones que expresamente se establecen. En cuanto al personal comprendido en el régimen de contrataciones y de gabinete, se le aplicarán los preceptos correspondientes en las condiciones que establezcan las respectivas reglamentaciones (art. 27). El personal no podrá ser sancionado más de una vez por la misma causa, debiendo graduarse la sanción en base a la gravedad de la falta cometida, y los antecedentes del agente (art. 28) y tiene derecho a que se le garantice el debido proceso adjetivo, en los términos del artículo 1º inciso f) de la Ley 19.549 o la que la sustituya. La ley dispone (art. 30) que podrá ser objeto de las siguientes medidas disciplinarias: a) Apercibimiento. b) Suspensión de hasta treinta (30) días en un año, contados a partir de la primera suspensión. c) Cesantía. d) Exoneración. Son causas de cesantía entre otras el incumplimiento de los deberes establecidos en los artículos 23 y 24 cuando por la magnitud y gravedad de la falta así correspondiere y la comisión de delito doloso no referido a la Administración Pública, cuando por sus circunstancias afecte el prestigio de la función o del agente. Son causales para imponer la exoneración, entre otras, la sentencia condenatoria firme por delito contra la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal, la falta grave que perjudique materialmente a la Administración Pública, la violación de las prohibiciones previstas en el artículo 24, la imposición como pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para la función pública. La ley dispone (art. 34) que la substanciación de los sumarios por hechos que puedan configurar delitos y la imposición de las sanciones pertinentes en el orden administrativo, son independientes de la causa criminal, excepto en aquellos casos en que de la sentencia definitiva surja la configuración de una causal más grave que la sancionada; en tal supuesto se podrá sustituir la medida aplicada por otra de mayor gravedad. Cabe destacar que contra los actos administrativos que dispongan la aplicación de sanciones al personal amparado por la estabilidad prevista en este régimen, el agente afectado podrá optar por impugnarlo por la vía administrativa común y una vez agotada ésta acudir a sede judicial, o recurrir directamente por ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal o por ante las cámaras federales con asiento en las provincias, según corresponda conforme al lugar de prestación de servicios del agente. La opción formulada

es excluyente e inhibe la utilización de cualquier otra vía o acción (art. 39).

Por último la ley enumera las causas de finalización de la relación de empleo (art. 42) que son las siguientes: a) Cancelación de la designación del personal sin estabilidad en los términos del artículo 17. b) Renuncia aceptada o vencimiento del plazo de conformidad con lo previsto en el artículo 22. c) Conclusión o rescisión del contrato en el caso del personal bajo el régimen de contrataciones. d) Vencimiento del plazo que le correspondiere de conformidad con lo previsto en el artículo 11 por reestructuración o disolución de organismos. e) Razones de salud que lo imposibiliten para el cumplimiento de tareas laborales. f) Aplicación de sanciones de cesantía o exoneración. g) Baja por jubilación, retiro o vencimiento del plazo previsto en el artículo 20. h) Por fallecimiento.

Al momento de reglamentarse la Ley N° 25.164, el Poder Ejecutivo Nacional entendió necesario armonizar esta normativa coadyuvando a la aplicación del principio de transparencia en el accionar de los agentes públicos, incorporando las normas sobre ética pública.

Con anterioridad comenzó a regir el Decreto N° 1184/01 que establece un régimen de equiparación entre el personal permanente y el contratado, con independencia de la fuente de financiamiento del contrato. Este punto cobra importancia en orden a la transparencia por cuanto con anterioridad el status jurídico del contratado era diferente según fuera el origen de los fondos para su contrato. Por otra parte, el Decreto citado establece la obligatoriedad de publicar la nómina de las personas contratadas en las páginas de cada jurisdicción u organismo descentralizado, como así también crea un Registro Central del Personal Contratado.

Profundizando lo anterior la Resolución 48/02 de la Secretaría de la Gestión Pública establece el deber, por parte de la dependencia pública contratante, de informar con precisión y detalle la función a cumplir por el contratado. Lo cual debería impedir contrataciones “fantasmas”.

Otra norma en la misma dirección es el Decreto N° 491/02, que establece que el Poder Ejecutivo tiene el control directo de todas las designaciones de personal permanente y no permanente que se realicen en el ámbito de la Administración Pública Nacional. De esta forma, es el Jefe de Gabinete de Ministros el único autorizado a designar y contratar personal, evitando que sean las propias dependencias administrativas quienes lo hagan, lo cual originaba frecuentes y previsibles corruptelas. Las únicas excepciones se describen en el Decreto N° 898/02, y se refieren a designaciones por contrato de personal especializado para realizar tareas puntuales por períodos de hasta tres meses.

Con relación a la reglamentación de la Ley N° 25.164, y siempre en orden a la transparencia, el art. 4 del decreto reglamentario N° 1421/02 dispone en lo pertinente que: *“El cumplimiento de las condiciones previstas para el ingreso a la Administración Pública Nacional deberá acreditarse en todos los casos, con carácter previo a la designación en el correspondiente cargo. La máxima autoridad de la jurisdicción u organismo descentralizado en el que figura el cargo a ocupar, resultará responsable de la verificación del cumplimiento de tales recaudos, así como de las previsiones pertinentes de las normas sobre Ética en el Ejercicio de la Función Pública, contenidas en el Código de Ética aprobado por el Decreto N° 41 del 27 de enero de 1999 y en la Ley N° 25.188 y su modificatorio, o las que se dicten en su reemplazo.*

*A tal efecto, los titulares de las Unidades de Recursos Humanos deberán adjuntar al correspondiente proyecto de designación, los antecedentes y certificaciones que permitan constatar el cumplimiento de los requisitos de ingreso del postulante y la acreditación de no estar incurso en los impedimentos establecidos en el artículo 5° del Anexo a la Ley que se reglamenta por el presente.*

*Dicho cumplimiento y acreditación deberán constar en los fundamentos del referido proyecto de designación. En todos los casos y complementariamente, deberá exigirse una declaración jurada de no encontrarse alcanzado por las incompatibilidades y conflictos de intereses previstos en el Capítulo V de la Ley N° 25.188 y su modificatorio, ni por los impedimentos establecidos por el artículo 5° del Anexo a la Ley que se reglamenta por el presente o en otros regímenes que resulten aplicables.*

*En lo concerniente a las normas sobre Ética en el Ejercicio de la Función Pública precitadas y su aplicación respecto al presente artículo, se deberá dar cumplimiento a las normas interpretativas o aclaratorias que determine el órgano competente establecido en las mismas, el que, en su caso, deberá expedirse dentro de los CINCO (5) días de efectuado el pertinente requerimiento por parte de las jurisdicciones u organismos descentralizados.*

*Cuando corresponda, los funcionarios designados deberán cumplimentar la declaración jurada patrimonial integral, adjuntando los antecedentes laborales según lo previsto por el artículo 12 de la mencionada Ley N° 25.188 y su modificatorio.*

*El señor Jefe de Gabinete de Ministros regulará las condiciones en que deberán acreditarse los requisitos exigidos en el presente artículo, pudiendo delegar esa regulación en el órgano rector establecido en el artículo 2° del presente”.*

La reglamentación también apunta a controlar la eficacia y eficiencia del personal no sólo con medidas referidas al ingreso sino también al seguimiento de su situación. A estos fines la reglamentación dispone (art. 4) la instrumentación por parte de la autoridad de aplicación, del régimen de administración integral del legajo único personal y la creación del SISTEMA DE INFORMACION PARA LA GESTION DE LOS RECURSOS HUMANOS comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley N° 25.164 a efectos de

suministrar a las autoridades la información necesaria para la planificación, administración y seguimiento de la política en materia de gestión de personal y del "REGISTRO CENTRAL DEL PERSONAL" como integrante del citado sistema. Los titulares de las Unidades de Recursos Humanos tienen la responsabilidad de la actualización y conservación de los datos. La reglamentación agrega que *"Dichos titulares y el personal que deberá ser autorizado al efecto, tendrán acceso al legajo del personal, siendo responsables de la confidencialidad de los datos cuya reserva se disponga. Los legajos deberán ser conservados en el organismo en el que reviste el agente y en ellos se deberán acumular, entre otros datos, las certificaciones de los servicios prestados en las distintas dependencias. El agente podrá verificar periódicamente el cumplimiento de las incorporaciones de datos y de las certificaciones en su legajo"*.

**Precisiones requeridas en cuanto a lo mencionado precedentemente:**

***i. Autoridades rectoras o administradoras del sistema y mecanismos de control.***

La SUBSECRETARIA DE LA GESTION PUBLICA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS es el órgano rector en materia de empleo público y autoridad de aplicación e interpretación de las disposiciones de la Ley N° 25.164, del régimen anexo y de sus normas reglamentarias, con facultades para el dictado de las normas interpretativas, complementarias y aclaratorias correspondientes.

Semestralmente, cada jurisdicción y organismo descentralizado debe informar sobre la aplicación de la ley de conformidad con la solicitud que efectúe el órgano rector, el que, a su vez, informará al titular de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS para que, en su caso, se adopten las medidas pertinentes. (art. 2 del Decreto 1421/2002 reglamentario del art. 2 de la Ley 25.164).

Existen dos organismos de control: la Oficina Anticorrupción (OA) y la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (FIA).

La Oficina Anticorrupción fue creada por la Ley 25.233 (art. 13) en el ámbito del Ministerio de Justicia, antiguamente denominado Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y tiene 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 de Ministerio Público Fiscal. Hay que destacar empero que esta dependencia forma parte del Poder Ejecutivo

Nacional y por lo tanto se trata de un organismo de control interno de la Administración.

El otro organismo, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (prevista en el art. 43 de la Ley N° 24.946) forma parte del Ministerio Público Fiscal como órgano dependiente de la Procuración General de la Nación y tiene a su cargo la investigación de hechos de corrupción y de irregularidades administrativas cometidas por agentes de la Administración Nacional. Es un órgano de contralor superior independiente en los términos del art. 3 inc. 9 de la Convención Interamericana de la O.E.A. contra la Corrupción. La Fiscalía de Investigaciones Administrativas no forma parte del Poder Ejecutivo Nacional. El Ministerio Público al que pertenece es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República (art. 120 de la Constitución Nacional).

La FIA está facultada por la Ley N° 24.946 (art. 45), entre otras cosas, para promover la investigación de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la administración nacional centralizada y descentralizada, y de las empresas, sociedades y todo otro ente en que el Estado tenga participación. En todos los supuestos, las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga, sin perjuicio de ajustar su proceder a las instrucciones generales que imparta el Procurador General de la Nación. También está facultado para efectuar investigaciones en toda institución o asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, ya sea prestado en forma directa o indirecta, en caso de sospecha razonable sobre irregularidades en la inversión dada a los mencionados recursos. Por último tiene el deber de denunciar ante la justicia competente, los hechos que, como consecuencia de las investigaciones practicadas, sean considerados delitos. En tales casos, las investigaciones de la Fiscalía tendrán el valor de prevención sumaria.

El ejercicio de la acción pública quedará a cargo de los fiscales competentes ante el tribunal donde quede radicada la denuncia y, en su caso, ante las Cámaras de Apelación y Casación con la intervención necesaria del Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas o de los magistrados que éste determine.

Tanto la Oficina Anticorrupción como la Fiscalía de Investigaciones Administrativas están facultadas por la ley (art. 26 de la Ley N° 24.946 y art. 13 de la Ley N° 25.233 para requerir informes a los organismos nacionales, provinciales, comunales; a los organismos privados; y a los particulares cuando corresponda, así como recabar la colaboración de las autoridades policiales, para realizar diligencias y citar personas a sus despachos, al solo efecto

de prestar declaración testimonial. Los organismos policiales y de seguridad deberán prestar la colaboración que les sea requerida, adecuándose a las directivas impartidas por los miembros del Ministerio Público y destinando a tal fin el personal y los medios necesarios a su alcance. Anoticiados de la perpetración de un hecho ilícito — ya fuere por la comunicación prevista en el artículo 186 del Código Procesal Penal de la Nación o por cualquier otro medio — sin perjuicio de las directivas que el juez competente imparta a la policía o fuerza de seguridad interviniente, deberán requerir de éstas el cumplimiento de las disposiciones que tutelan el procedimiento y ordenar la práctica de toda diligencia que estimen pertinente y útil para lograr el desarrollo efectivo de la acción penal. A este respecto la prevención actuará bajo su dirección inmediata (art. 45 de la Ley N° 24.946 y art. 13 de la Ley N° 25.233). Tanto la Oficina Anticorrupción como los magistrados de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas estarán investidos de las siguientes facultades de investigación: a) Disponer exámenes periciales, a cuyo fin podrán requerir de las reparticiones o funcionarios públicos la colaboración necesaria, que éstos estarán obligados a prestar. Cuando la índole de la peritación lo requiera, estarán facultados a designar peritos *ad hoc*. b) Informar al Procurador General de la Nación cuando estimen que la permanencia en funciones de un Ministro, Secretario de Estado o funcionario con jerarquía equivalente o inferior, pueda obstaculizar gravemente la investigación.

En cierto sentido también podría decirse que las asociaciones sindicales con actuación en el ámbito de la Administración Pública, ejercen algún tipo de control. En efecto, la Ley N° 25.164 se refiere a ellas en su art. 26, dándoles participación en cuestiones tales como la estabilidad en el empleo, remuneraciones limitadas a las partidas presupuestarias, escalafones, condiciones de ingreso del personal, concursos y promociones, calificaciones, régimen horario, y licencias, entre otras.

**ii. Acceso al servicio público a través del sistema basado en el mérito.**

El art. 8, segundo párrafo de la Ley N° 25.164, dispone que: *“La carrera administrativa básica y las específicas deberán contemplar la aplicación de criterios que incorporen los principios de transparencia, publicidad y mérito en los procedimientos de selección para determinar la idoneidad de la función a cubrir, de la promoción o avance en la carrera basada en la evaluación de la eficiencia, eficacia, rendimiento laboral y de exigencias de capacitación acorde con las necesidades de las tareas o funciones a desarrollar, así como la previsión de sistemas basados en el mérito y la capacidad de los agentes, que motiven la promoción de los mismos en la carrera”.*

El art. 8 del Decreto 1421/2002 reglamentario de la Ley N° 25.164 determina, a su vez, que *“Los mecanismos generales de*

*selección para garantizar el principio de idoneidad como base para el ingreso, la promoción en la carrera administrativa y la asignación de funciones de jefatura serán establecidos por la autoridad de aplicación y, en forma conjunta, con los titulares de los organismos descentralizados que tengan asignadas dichas facultades por la ley de creación. Los mecanismos generales de selección deberán ajustarse a los principios del sistema de concursos.*

*Asimismo, establecerá los requisitos mínimos a exigir para la cobertura de cargos pertenecientes al régimen de carrera, de naturaleza funcional similar o equivalente, que tengan por objeto comprobar un conjunto básico de conocimientos, habilidades y aptitudes; determinará los sistemas de evaluación de desempeño que correspondan, como así también las pautas para el diseño, certificación y evaluación de la capacitación requerida para el desarrollo de la carrera de los agentes.*

*Las normas que se dicten de conformidad con lo establecido en los párrafos precedentes de este artículo, garantizarán la aplicación de los principios de igualdad de oportunidades, transparencia y publicidad en los procedimientos, sin perjuicio de otras exigencias acordadas en el marco de la negociación colectiva, cuando corresponda.*

*La designación de personal ingresante en la Administración Pública Nacional en cargos de carrera sin la aplicación de los sistemas de selección previstos por los escalafones vigentes, no reviste en ningún caso carácter de permanente, ni genera derecho a la incorporación al régimen de estabilidad”.*

El art. 43 de la Ley N° 25.164 faculta al Poder Ejecutivo a crear un fondo de capacitación permanente y recalificación laboral que funcionará en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Este fondo tiene por objetivo elaborar programas de capacitación, recalificación de puestos de trabajo y toda otra acción tendiente a facilitar la movilidad funcional y la readaptación de los empleados públicos a los cambios tecnológicos, funcionales u organizacionales propios de la administración moderna (art. 44 de la referida ley). Al momento de reglamentarse la ley, el P.E.N. dispuso la creación del FONDO DE CAPACITACION PERMANENTE Y RECALIFICACION LABORAL, en el ámbito de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, que se afectará a los programas de capacitación e inversión en desarrollo de recursos humanos. El referido Fondo funcionará, en el INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA dependiente de la SUBSECRETARIA DE LA GESTION PUBLICA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, en el marco de las atribuciones conferidas por la Ley N° 20.173 y modificatorias (art. 43 del decreto 1421/2002). El fondo tendrá por objetivo elaborar programas de capacitación, recalificación de puestos de trabajo y toda otra acción tendiente a facilitar la movilidad funcional y la readaptación de los empleados públicos a los cambios tecnológicos, funcionales u organizacionales propios de la administración moderna (art. 44 del citado decreto).



Por otra parte, el Decreto 993/91 crea el SISTEMA NACIONAL DE LA PROFESIÓN ADMINISTRATIVA (SINAPA) con el objeto de atender a las condiciones de idoneidad para el ingreso a un cargo en cualquier jurisdicción u organismo descentralizado de la Administración Pública Nacional.

El sistema establece el acceso a la función pública por sistemas de selección basados en la convocatoria a concursos generales o abiertos; y la promoción en la carrera administrativa a partir de la aplicación de la evaluación del desempeño.

El sistema encuadra al personal en tres agrupamientos: General, Científico-Técnico, y Especializado, que comprenden distintos niveles y grados, de acuerdo con la complejidad, responsabilidad y requisitos de capacitación propios de las funciones que se desempeñen. El agrupamiento General comprende a las funciones administrativas, técnicas, profesionales y de servicios.

En todos los casos el ingreso al sistema y la carrera del agente se establecen de acuerdo con mecanismos abiertos de selección y procedimientos de evaluación del desempeño.

El SINAPA se propone, entre otros aspectos, asegurar la jerarquización de los servidores públicos, siendo su articulado susceptible de ser revisado, adecuado y modificado en el ámbito de la negociación colectiva entre el Estado y las Asociaciones Profesionales del sector.

El sistema actualmente equipara el personal contratado al permanente, hasta tanto se establezcan otros sistemas de acreditación de competencias laborales para aquéllos casos.

**iii. *Divulgación para la selección de servidores públicos, indicando los requisitos para dicha selección.***

El art. 8 de la ley N° 25.164 y su reglamentación establecen que la Administración deberá basarse en *“los principios de transparencia, publicidad y mérito en los procedimientos de selección para determinar la idoneidad de la función a cubrir, de la promoción o avance en la carrera basada en la evaluación de la eficiencia, eficacia, rendimiento laboral y de exigencias de capacitación acorde con las necesidades de las tareas o funciones a desarrollar, así como la previsión de sistemas basados en el mérito y la capacidad de los agentes, que motiven la promoción de los mismos en la carrera”*. La reglamentación determina que *“Las normas que se dicten de conformidad con lo establecido en los párrafos precedentes de este artículo, garantizarán la aplicación de los principios de igualdad de oportunidades, transparencia y publicidad en los procedimientos, sin perjuicio de otras exigencias acordadas en el marco de la*

*negociación colectiva, cuando corresponda*". Sin embargo, no va mucho más adelante en las precisiones.

Finalmente, es oportuno mencionar que, de acuerdo con el Decreto 624/03, la Oficina Nacional de Empleo Público debe brindar a las autoridades, a los empleados activos, jubilados o retirados y a la ciudadanía en general información sobre el empleo público y la normativa aplicable a éste, debiendo difundir lo más ampliamente posible toda la documentación vinculada con la normativa de aplicación de los sistemas de evaluación de desempeño, para lo cual cuenta también con la página web [www.sfp.gov.ar](http://www.sfp.gov.ar)

También hay que mencionar la vigencia del Decreto N° 1172/2003 de "Acceso a la Información Pública" que en su Anexo VII establece el "REGLAMENTO GENERAL DEL ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA PARA EL PODER EJECUTIVO NACIONAL". El objeto de este Reglamento es regular el mecanismo de Acceso a la Información Pública, estableciendo el marco general para su desenvolvimiento (art. 1). Es de aplicación en el ámbito de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional. Sus disposiciones son aplicables asimismo a las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional, así como a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional a través de sus jurisdicciones o entidades y a las empresas privadas a quienes se les hayan otorgado mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual, la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público (art. 2). Define que el acceso a la información pública constituye una instancia de participación ciudadana por la cual toda persona ejercita su derecho a requerir, consultar y recibir información de cualquiera de los sujetos mencionados en el artículo 2° (art. 3). Su finalidad es permitir y promover una efectiva participación ciudadana, a través de la provisión de información completa, adecuada, oportuna y veraz (art. 4). El Reglamento considera información a estos efectos, toda constancia en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por los sujetos mencionados en el artículo 2° o que obre en su poder o bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público, o que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa, incluyendo las actas de las reuniones oficiales. El sujeto requerido debe proveer la información mencionada siempre que ello no implique la obligación de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse el pedido, salvo que el Estado se encuentre legalmente obligado a producirla, en cuyo caso debe proveerla (art. 5). Cabe destacar que toda persona física o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información, no siendo necesario acreditar derecho subjetivo, interés legítimo ni contar con patrocinio

letrado (art. 6). Los sujetos en cuyo poder obre la información deben prever su adecuada organización, sistematización y disponibilidad, asegurando un amplio y fácil acceso. La información debe ser provista sin otras condiciones más que las expresamente establecidas en el presente. Asimismo deben generar, actualizar y dar a conocer información básica, con el suficiente detalle para su individualización, a fin de orientar al público en el ejercicio de su derecho (art. 10). El reglamento establece que el funcionario público o agente responsable que en forma arbitraria e injustificada obstruya el acceso del solicitante a la información requerida, la suministre en forma incompleta, permita el acceso a información eximida de los alcances del presente u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de este Reglamento General, será considerado incurso en falta grave, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran caberle conforme lo previsto en los Códigos Civil y Penal de la Nación (art. 15). La Autoridad de Aplicación de este Reglamento es la SUBSECRETARIA PARA LA REFORMA INSTITUCIONAL Y FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, quien tendrá a su cargo verificar y exigir el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el mismo (art. 18) y la Oficina Anticorrupción del MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS es el organismo encargado de recibir, formular e informar a las autoridades responsables, las denuncias que se formulen en relación con el incumplimiento de este régimen (art. 19). Esto último sin perjuicio de la posible intervención de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas.

#### ***iv Recursos de impugnación previstos para los sistemas de selección.***

La Ley N° 25. 164 y su decreto reglamentario no prevén recursos específicos de impugnación. Por tanto, la cuestión se rige por la Ley de Procedimiento Administrativo (Ley N° 19.549) y su reglamentación que contempla todo el sistema de recursos administrativos y judiciales a los fines de remediar los errores y abusos de la Administración. Todo esto sin perjuicio de la posibilidad de interponer la acción de amparo contemplada en el art. 43 de la Constitución Nacional y art. 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que en la República Argentina tiene jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22 C.N.).

Independiente de ello, debe señalarse que la normativa del antes referido SINAPA, contempla recursos de impugnación dentro del sistema.

**1. b) En relación con la pregunta a), mencione los resultados objetivos que se han obtenido, incluyendo los datos estadísticos disponibles.**

1. Los resultados objetivos disponibles no son muy halagüeños por múltiples razones, algunas de carácter estructural y otras de naturaleza organizativa.

En efecto, según Max Weber, el progreso hacia una burocracia racional y eficiente que proceda conforme a derecho, está estrechamente unida al desarrollo capitalista moderno ya que la empresa capitalista de nuestros días precisa de una justicia y de una administración, cuyo funcionamiento, por lo menos en principio, pueda también ser calculado racionalmente sobre la base de normas generales fijas.

Weber también puntualizó que la existencia de una justicia y una administración arbitraria e irracional y a menudo venal *“hizo posible la aparición y la persistencia (y con frecuencia el exuberante florecimiento, explicable precisamente en razón de sus peculiares características) tanto del capitalismo del mercader y proveedor del Estado, como de todas las demás formas de capitalismo pre-racionalista conocido en el mundo desde hace cuatro milenios, esto es el capitalismo aventurero y de rapiña inserto en la política, en la guerra y en la administración”*.

Desde el punto de vista estructural, la República Argentina nunca llegó a desarrollar un capitalismo industrial moderno en el sentido weberiano del concepto. Es más, ni siquiera estuvo muy claro en las últimas décadas que el Estado o los grupos hegemónicos tuvieran como propósito la industrialización del país. En consecuencia, no existió una definida presión desde dichos sectores para impulsar efectivamente una reforma de la administración tendiente a hacerla más eficiente, racional y honesta. Por el contrario, las características del “capitalismo del mercader y proveedor del Estado” propios de la economía nacional no sólo son compatibles con una administración y una justicia irracional y corrupta sino que además las necesitan así para poder funcionar y desarrollarse.

La profusa legislación que se dicta, los tratados internacionales que se firman y ratifican no hacen mella en la realidad. En este sentido nada ha cambiado desde los tiempos de la colonia cuando los virreyes recibían las leyes de la Corona española, les rendían homenaje y luego manifestaban solemnemente la fórmula “se acata pero no se cumple”.

Pero independientemente de estas cuestiones relacionadas con las fuerzas económicas y sociales que apuntan hacia el mantenimiento de la corrupción, existen otras cuestiones relacionadas con la estructura jurídica de la República Argentina que

se orientan en el mismo sentido. Veamos esto con un poco de detenimiento.

La Constitución Nacional siguió el modelo de la Constitución de los Estados Unidos y estableció un régimen republicano fundado en la separación tripartita de poderes. Sin embargo, desde sus inicios la Constitución Nacional estableció un esquema en el que el Poder Ejecutivo Nacional fue preponderante en relación con los demás poderes del Gobierno Federal. Así el antiguo artículo 86 inc. 1 de la Ley Fundamental determinaba que el Presidente de la Nación era el jefe supremo de la Nación y tenía a su cargo la administración general del país. La reforma constitucional de 1994 lejos de atenuar el carácter presidencialista del sistema constitucional, lo incrementó sustancialmente. En efecto, según el actual art. 99 inc. 1 de la Constitución Nacional el Presidente de la Nación es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país. Si bien el actual art. 100 inc. 1 de la Ley Fundamental establece que al jefe de gabinete de ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde ejercer la administración general del país, esto no significó un viraje hacia el sistema parlamentarista ni un verdadero límite a la autoridad presidencial. En primer lugar, porque el Presidente de la Nación por sí solo nombra y remueve al Jefe de Gabinete de Ministros y a los demás ministros del despacho, los oficiales de su secretaría y los empleados cuyo nombramiento no está reglado en distinta forma por la Constitución (art. 99 inc.7 C.N.). Por lo demás, el Presidente de la Nación puede dictar decretos de necesidad y urgencia (art. 99 inc. 3° C.N.) cuando circunstancias excepcionales –que él sólo por sí ante **sí** determina que se danhicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución para la sanción de las leyes. También la Constitución permite que el Congreso delegue en el Poder Ejecutivo facultades legislativas en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para el ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca (art. 76 C.N.). Estas disposiciones constitucionales le dieron al Presidente un poder casi absoluto sobre la administración y sus agentes con muy escasos controles efectivos sobre su accionar. Precisamente, y a partir de la llamada “emergencia económica” que está declarada y permanece sin solución de continuidad desde hace más de quince años, se han dictado sucesivamente leyes que, sea por vía de la delegación de facultades legislativas o sea por vía del empleo fórmulas muy amplias, han concentrado el poder de hacer y deshacer en el ámbito de la Administración al Poder Ejecutivo Nacional sin controles eficaces por parte del Congreso Nacional. Esta concentración de poderes y el clima político generado a partir de una interminable “emergencia económica” no es propicio ni para la transparencia ni para la limitación de la arbitrariedad.

Sin embargo, también debemos decir que esta fuerte concentración del poder en el Presidente y sus ministros no se

traduce necesariamente en un límite al poder de la burocracia gubernamental frente a los administrados ni contribuye a mejorar sus estándares éticos. Siguiendo la corriente de ideas de Max Weber, las disposiciones constitucionales mencionadas no representan en ningún caso un contrapeso y un medio de control adecuado frente al poder omnímodo del funcionario especializado, ni se puede esperar que lo sean. Esto se debe a que ni el Presidente de la República ni el jefe de gabinete de Ministros están en condiciones reales de controlar por sí mismos la administración pues ésta no sólo es muy vasta y numerosa sino que además es un administración técnicamente especializada, mientras que ni el Presidente de la República ni el Jefe de Gabinete de Ministros lo son, o al menos no lo son en todas las materias.

En la estructura constitucional actual, en la que no existe junto al Presidente de la Nación un Congreso Nacional igualmente poderoso, el primer mandatario y el jefe de Gabinete de Ministros deben recurrir para controlar la gestión a los informes de otros funcionarios de la máquina burocrática, lo que constituye un círculo vicioso. Frente a un Congreso Nacional decaído o deslegitimado, puede generarse la apariencia de que es el Presidente quien gobierna sin ningún límite pero, la realidad es que el funcionariado, con el respaldo presidencial, o sin él, pero fruto de decisiones anteriores, quien goza del privilegio de hacer y deshacer de manera incontrolada, irresponsable y sin verse obligado a rendir cuentas en otras instancias. Por otra parte, la consecuencia lógica de un gobierno de naturaleza hiperpresidencialista como el argentino no es, en muchos sentidos, otra que el conflicto continuo entre los distintos departamentos ministeriales y sus respectivas líneas políticas.

La concentración del poder en el Ejecutivo, torna poco importante el rol del Congreso Nacional. La lucha política por el poder no se da en el seno del Poder Legislativo donde los partidos y facciones pugnan por el espacio, sino que se traslada al Poder Ejecutivo. Entonces, tras la máscara de las declaraciones de lealtad al Presidente cada grupo político o facción o línea interna pugna por los cargos de la Administración toda vez que allí es donde se deciden las cuestiones importantes del país.

El crecimiento de determinados sectores de la burocracia o la redefinición de las funciones de los Ministerios no tienen así tanto que ver con cuestiones de mejor servicio sino con las relaciones de poder de cada grupo político, facción o línea interna. Estas pugnas tienen también que ver con otras cuestiones ajenas al funcionamiento de la Administración, esto es la financiación de la política.

La Constitución Nacional establece en el art. 38 que los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático y agrega que su *“creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la*

*representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas*". La referida disposición constitucional determina que el *"Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio"*. Rigen en nuestro país, además, la Ley N° 23.298 (Ley Orgánica de los Partidos Políticos) y la Ley N° 25.600 (Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos) que no han impedido, sin embargo, que los partidos políticos se estructuraran en la forma de la tan criticada "maquinaria política" con sus caciques y respectivas clientelas, cuestión que se ha debatido intensamente en nuestro país a causa de las distorsiones que genera en torno a la representación.

Uno de los problemas más serios del caciquismo y las clientelas es que el pago de los favores a los adeptos, al aparato de propaganda y de funcionarios del partido se hace mediante el reparto de cargos públicos. En este sentido, si bien la Ley N° 25.164 y su reglamentación tienen normas que ponen límites a la arbitrariedad en lo relativo al personal sujeto al régimen de estabilidad, esta cuestión se torna muy laxa en relación con los contratados. Precisamente, son los contratados los que se encuentran en una situación de máxima vulnerabilidad y dependencia en relación con sus dirigentes políticos, pues son estos los que deciden sobre su continuación o cesación en la relación de empleo. Esta vulnerabilidad es la que posibilita la aceptación del sistema de "retornos", es decir la situación de hecho en la cual los contratados deben entregar parte de su remuneración a los caciques para no perder sus trabajos, y/o se ven obligados a prestaciones personales, tales como la participación en actos y movilizaciones partidarias. A su vez, aquel cacique que tenga mayor cantidad de contratados es el que tiene mayor disponibilidad de fondos y de participantes para su actividad.

En síntesis, este aspecto de las contrataciones da cuenta de un mecanismo solapado para instaurar el pago indebido a la militancia. Esto da origen a rivalidades personales en el seno de la Administración ya que los puestos ministeriales son considerados, lamentablemente, prebendas para funcionarios o porciones de sus respectivas estructuras de poder.

También debe dejarse constancia de que es muy frecuente que buena parte del personal contratado en forma temporaria para acompañar a un funcionario de la administración pública o a un legislador mientras dure su mandato, continúa desempeñándose en la planta permanente, después del cese del mandato de aquel a cuyo cargo estaba asignado.

Por último, los órganos de control de la Administración que fueron mencionados, es decir la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y la Oficina Anticorrupción, no siempre cuentan con

los recursos necesarios para poder cumplir con total eficiencia sus funciones. El informe realizado por la propia Fiscalía de Investigaciones Administrativas, que se adjunta al presente, pone de manifiesto los graves defectos de funcionamiento y organización que existen en el organismo. Muchos de estos defectos se refieren al propósito deliberado del Poder Ejecutivo Nacional de que la FIA no funcionara, propósito que contó, por más de una década con la connivencia de los funcionarios a cargo de la propia Fiscalía. En cuanto a la Oficina Anticorrupción, debiera contar con mayor personal y elementos tecnológicos para cumplir más acabadamente sus funciones. Todo ello sin perjuicio de la indiscutida capacidad, honestidad y voluntad de servicio existentes en las actuales autoridades de ambos organismos.

En relación al control que puedan realizar las asociaciones profesionales de trabajadores a través de sus delegados, en los casos en que la normativa les concede lugares a tal efecto, el mismo es prácticamente nulo.

Sobre la base de estas consideraciones hay que concluir que los resultados objetivos obtenidos son escasos a pesar de la legislación dictada y que se ha mencionado en este Informe.

**2.** A modo de ejemplo, y como “caso testigo”, vale referirse a la situación existente en la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

La CONEAU es un organismo autónomo creado en 1995 por la Ley 24.521 de Educación Superior. Está integrada por doce miembros de reconocida jerarquía académica y científica, con experiencia en la gestión universitaria, que ejercen sus funciones a título personal, con independencia de criterio y sin asumir la representación de ninguna institución. Los miembros de la CONEAU son designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta del Consejo Interuniversitario Nacional; el Consejo de Rectores de Universidades Privadas; la Academia Nacional de Educación; el Senado de la Nación; la Cámara de Diputados de la Nación y el Ministerio de Educación de la Nación

La CONEAU tiene a su cargo la evaluación institucional de todas las universidades nacionales, provinciales y privadas; la acreditación de todos los estudios de posgrado y de las carreras reguladas por el Estado de todas las universidades nacionales, provinciales y privadas; y la emisión de recomendaciones sobre los proyectos de creación de nuevas universidades estatales y de establecimientos universitarios privados. Posee también la función de dictaminar sobre el reconocimiento de entidades privadas de evaluación y acreditación universitaria.

Las evaluaciones de las instituciones universitarias y la acreditación de carreras se realizan con la participación de miembros destacados de la comunidad académica y universitaria, contratados



especialmente para esos fines, con el apoyo del equipo técnico de la CONEAU y utilizando los criterios y procedimientos aprobados por esta Comisión.

Los miembros de la CONEAU son designados por cuatro años, con renovación parcial cada dos. Su Presidencia y Vicepresidencia son ejercidas por dos de sus miembros elegidos por mayoría durante un año. La CONEAU se reúne periódicamente y debe dar cumplimiento a los objetivos establecidos por ley, programando y supervisando las tareas de un equipo técnico, compuesto por profesionales universitarios, expertos en la elaboración de procedimientos y técnicas de evaluación, coordinados por tres Directores: de Administración, a cargo de la gestión económica, financiera y patrimonial del organismo, y de aplicar las normas que regulan al personal, su carrera administrativa y su capacitación; el de Evaluación, que debe instrumentar las medidas necesarias para la evaluación de las instituciones universitarias; y el de Acreditación, que debe instrumentar las medidas necesarias para la acreditación de las carreras de grado y posgrado.

Según su estructura original, los cargos deben cubiertos por concurso público, de acuerdo con las normas del SINAPA aunque, actualmente, la mayoría de los cargos están cubiertos por personal contratado.

Los doce miembros de la CONEAU, como se dijo, son designados por el Jefe de Gabinete de Ministros. El resto del personal se compone de 100 agentes, de los cuales una escasa proporción (6%) pertenece a la planta permanente del organismo, designada por concurso. El 3% ha sido designado en virtud de pedidos específicos realizados por el propio organismo. El resto, es decir, el 91% de los cargos pertenece a la planta del personal contratado.

Ahora bien; mientras la normativa vigente ya comentada establece la obligación de los organismos de la Administración Pública de elevar la nómina de sus agentes contratados al Registro Central dependiente de la Subsecretaría de la Gestión Pública, la CONEAU sólo envía el listado de 47 agentes contratados. El resto, vale decir 44 agentes contratados, no figura en la nómina en virtud de que se los hace aparecer como designados para las tareas específicas y de corto plazo, que son los casos exceptuados por el referido Decreto N° 898/02, cuando en realidad esos contratados cumplen tareas generales y en forma permanente. Vale decir, hay un incumplimiento manifiesto de la ley para lo cual se “encubre” la verdadera característica de la contratación.

Debe aclararse que en virtud de las actividades permanentes de evaluación y acreditación que la CONEAU lleva a cabo, se ve en la necesidad de contratar consultores para actividades muy concretas y por períodos muy cortos, por lo que permanentemente hace uso de la

excepción permitida por el decreto citado en el párrafo anterior. Internamente, la CONEAU denomina a estos últimos contratos, con la expresión “de obra”, por analogía con los contratos de “obra intelectual” tipificados en la Ley N° 25.164.

Analizando la página web de la CONEAU, con el detalle de su estructura funcional y los nombres de todas las personas que la cubren, se advierte que sobre un total de 100 agentes, 47 de ellos serían contratados de acuerdo con la Ley N° 25.164 y toda la documentación que la complementa, y el resto pertenecería a la planta de personal permanente. Sin embargo, si se arriba a esta conclusión se incurre en un error, por cuanto, tal como se dijo más arriba 44 personas de esos 100 son firmantes de contratos “de obra” aunque cumplen funciones generales y permanentes dentro del organismo.

Además de este flagrante incumplimiento de la ley tampoco se cumple con la obligación de que el personal contratado no supere en número al personal de planta permanente.

## **CAPÍTULO II**

### **SISTEMAS PARA PROTEGER A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y CIUDADANOS PARTICULARES QUE DENUNCIEN DE BUENA FE ACTOS DE CORRUPCIÓN (ARTÍCULO III, PÁRRAFO 8 DE LA CONVENCIÓN)**

- a) **¿Existen en su país normas y/u otras medidas que establezcan sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción incluyendo la protección de su identidad? En caso afirmativo, describa brevemente dichos sistemas y relaciones y adjunte copia de las disposiciones y documentos en los que estén previstos.**

#### **RESPUESTAS**

Existen en la legislación previsiones expresas tales como el Código Procesal Penal (art. 177) y el Decreto N° 1162/00 que obligan a los funcionarios a denunciar delitos de acción pública conocidos en ejercicio de sus funciones.

Asimismo, la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional N° 25.164 prevé en el inciso h) del art. 23 el deber de llevar a conocimiento de la superioridad actos que pudieren configurar delitos se indica seguir la vía administrativa haciéndolo “conocer” (no menciona la palabra “denuncia”) a la Sindicatura General de la

Nación, a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, y/o a la Auditoría General de la Nación. En la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas existe también una oficina que recibe denuncias sobre amenazas, persecuciones, nombramientos clientelares, concursos espurios, cooptación de cargos por medio de intimidaciones, entre otras situaciones, dentro de la Administración Pública Nacional.

Pero en ninguna de esa normativa existe una norma de protección y/o con protección de identidad para los denunciantes. Hay sí dos proyectos legislativos en el Congreso de la Nación para la protección de funcionarios públicos testigos de actos de corrupción.

En cuanto a la Oficina Anticorrupción, el Reglamento de Dirección de Investigaciones permite (art. 1º) recibir denuncias bajo reserva de identidad pero la misma cede ante requerimiento de un juez. Ese reglamento también prevé la posibilidad de recibir denuncias anónimas, que se aceptan de acuerdo con la razonabilidad del pedido del denunciante.

La OA tiene competencia (art. 2º) para recibir denuncias de personas jurídicas, particulares o agentes de la Administración Pública Nacional centralizada o descentralizada, empresa, sociedad, o todo otro ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, y para investigar preliminarmente a los agentes a los que se atribuya la comisión de algún hecho y a toda Institución o Asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal. También tiene atribuciones para denunciar ante la justicia competente, los hechos que, como consecuencia de las investigaciones practicadas, pudieren constituir delitos y para constituirse en parte querellante en los procesos en que se encuentre afectado el patrimonio del Estado, dentro del ámbito de su competencia.

Al denunciante se le hace saber la posibilidad de preservar su identidad y, en el caso de que ese fuera su deseo, la denuncia es recibida dejando constancia de esa circunstancia. Así, la identidad de la persona queda plasmada en una nota que se reserva en la OA, con indicación de la fecha en que se la recibió y el número de registro asignado. Los datos de la persona que haya solicitado reserva de identidad son mantenidos en secreto y no pueden ser revelados, excepto por requerimiento judicial, en cuyo caso se remiten al tribunal solicitante en sobre cerrado.

Sí existe la previsión del anonimato en la Ley N° 25.241 sancionada el 23 de noviembre de 2000 para quienes colaboren en la investigación de hechos de terrorismo, creándose la figura del "arrepentido".

Existe también la Ley N° 23.737, de estupefacientes, reformada en 2001 por la Ley N° 24.424, que admite la denuncia anónima y reglamenta la protección de testigos y amplía esta circunstancia con posterioridad al proceso otorgando la sustitución de identidad y la provisión de recursos para el cambio de domicilio y de ocupación, con la correspondiente rectificación de las partidas de los hijos y del matrimonio, si los hubiere.

A esto debemos unir que mediante la Ley N° 25.632, la República Argentina ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo), el Tratado para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la anterior Convención, y el Protocolo para reprimir el tráfico ilegal de migrantes. Todos estos tratados contemplan medidas para la protección de víctimas y testigos, especialmente en lo que atañe a la reserva de la identidad y la confidencialidad de sus datos. También contempla la asistencia social de las víctimas de estas clases de hechos.

En 2003 se promulgó la Ley N° 25.764 que crea el Programa Nacional de Protección de testigos destinado a la ejecución de las medidas que preservan la seguridad de los imputados y testigos que se encontraran en una situación de peligro para su vida e integridad física, que hubieran colaborado de modo trascendente y eficiente en una investigación judicial de competencia federal relativa a los delitos previstos por los arts. 142 bis y 170 del Código Penal de la Nación (privación agravada de la libertad y secuestro) y los previstos por las leyes 23.737 (estupefacientes) y 25.241 (terrorismo).

La ley aclara que a requerimiento de la autoridad judicial, el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, actualmente Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, podrá incluir fundadamente otros caso no previstos en el párrafo anterior cuando se tratare de delitos vinculados con la delincuencia organizada o de violencia institucional y la trascendencia e interés político de la investigación que lo haga aconsejable.

En algunas Provincias, que según el sistema federal argentino tienen la potestad de dictar sus propios códigos de procedimientos, existen algunos antecedentes sobre la cuestión.

Así, en Tierra del Fuego, se propuso, desde distintas comisiones parlamentarias, modificar el código procesal penal e incluir la figura de “declaración bajo reserva de identidad”.

En Neuquén, a partir de un caso concreto, la desaparición del estudiante universitario Sergio Avalos, fue presentado un proyecto de ley para unir programas de recompensas y de protección de testigos.

En Córdoba, el Ministerio de Gobierno confeccionó en el año 2000 un decreto de protección de testigos que prevé la creación de la Oficina de Protección de Testigos con la misión de proteger a los testigos, sus familiares, convivientes o allegados, extrayendo su identidad del expediente, que será mantenida en secreto en el Juzgado, e inclusive con gestión de sustitución de identidad ante el Ministerio del Interior.

**b) En relación con la pregunta a), mencione los resultados objetivos que se han obtenido, incluyendo los datos estadísticos disponibles.**

En el caso AMIA, referido al atentado terrorista contra la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina, que costó la vida de casi 100 personas, hubo declaraciones de testigos protegidos, entre ellos un ex agente iraní refugiado en Alemania.

En la provincia de Buenos Aires el Procurador General por Resolución dictada en el año 1998 dio origen a un Programa de protección de testigos, a partir del caso de José Luis Cabezas, periodista asesinado. Desde noviembre de 1998 hasta julio de 2002 pasaron por el programa 295 personas. En julio de 2002 había acogidas al sistema sólo 72 personas.

En 2004 se habilitó, en una Comisaría Policial de la ciudad de La Plata, un buzón denominado "Buzón de la vida", para recibir denuncias sobre la venta de droga. Los vecinos pueden mandar cartas anónimas para denunciar esos hechos que son remitidas al juez de turno. No obstante, la legislación vigente establece la competencia federal para el tratamiento de esos delitos y deja en manos de las Provincias sólo la ejecución de los procedimientos.

Durante 2004, de acuerdo con lo informado por la Oficina Anticorrupción hubo, sobre un total de 1133 expedientes con denuncias de particulares, 25 fueron con solicitud de identidad reservada y 360 fueron denuncias anónimas.

En la causa 15.803/05 del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 5 de la Capital Federal, se aplicó por primera vez el Tratado llamado "Protocolo de Palermo", en la investigación de casos de trata de personas y reducción a servidumbre. La Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal ordenó la ampliación de la investigación para comprobar la posible comisión de actos de corrupción de funcionarios nacionales y su complicidad en estos delitos, y la aplicación a testigos y víctimas de las medidas de protección previstas en ese Tratado.

En marzo de 2006 la Justicia Federal investigó un caso de tráfico de información confidencial, consistente en que los registros de 12 millones de afiliados a obras sociales y beneficiarios de planes para desocupados pasaron de una base de datos de un organismo del Estado a cargo de la previsión social, a una empresa privada evaluadora de riesgo crediticio. El fiscal trabajó a partir de un sumario administrativo a raíz de una denuncia anónima por correo electrónico, del que más tarde se dio a conocer la identidad cuando el caso llegó a la Justicia.

Pese a todo lo expuesto, hay jurisprudencia de actuaciones declaradas nulas por haberse iniciado a partir de denuncias anónimas.

Buenos Aires, 14 de julio de 2006

**Por la Comisión de Seguimiento del Cumplimiento de la  
Convención Interamericana contra la Corrupción, en Argentina:**

**Ángel Bruno  
Coordinador**