



LA INTEGRIDAD COMO MODELO DE GESTIÓN

2022

Secretaría Legal y Técnica

TABLA DE CONTENIDO

1. Introducción	3
2. Integridad y gobernabilidad. Una primera aproximación	4
2.1. Nuevos paradigmas en materia de integridad.	7
2.2. ¿Es un problema que atañe a “los otros”?	7
2.3. Sobre la honestidad de los funcionarios	8
2.4. El peso de las normas	9
2.5. La falta de integridad y su carácter reticular.....	11
2.6. Integridad y desarrollo	12
2.7. Las sanciones no son suficientes	13
2.8. Las consecuencias sociales y económicas de la falta de integridad	16
3. Corrupción	17
3.1. Panorama internacional	19
3.2. Mecanismos de prevención: las declaraciones juradas patrimoniales	22
4. Antecedentes y marco general de declaraciones juradas.....	23
5. Ética Pública y Constitución Nacional.....	25
6. Normativa aplicable.....	27
6.1. Principales aspectos del nuevo Régimen de Integridad Pública	27
7. EL ROL DE LA SECLYT	34
7.1. Normas	34
7.2. Acciones efectuadas y objetivos alcanzados por SECLYT en el marco de las leyes de Integridad Pública	35

TABLA DE ILUSTRACIONES

ILUSTRACIÓN 1. NIVEL DE CUMPLIMIENTO POR AÑO SEGÚN SUJETOS OBLIGADOS.....	39
ILUSTRACIÓN 2. PORCENTAJE ALCANZADO POR AÑO	40
ILUSTRACIÓN 3. DETALLE DE LAS ETAPAS DEL APLICATIVO DDJJ 2022.....	42
ILUSTRACIÓN 4. DETALLE COMPARATIVO DE LAS MEJORAS DEL APLICATIVO DDJJ 2022 VS APLICATIVO ANTERIOR SEGÚN SU IMPACTO	43

1. Introducción

La integridad pública se justifica en la necesidad de generar una cultura común en todos los funcionarios públicos que conlleve a lograr el bien común en su sentido más amplio. Se trata, nada más y nada menos, de alcanzar un estándar de conducta homogéneo —basado en las llamadas pautas de comportamiento virtuoso— que redunde en beneficio de la comunidad y del buen gobierno.

Según la OCDE, *“la integridad pública se refiere a la alineación consistente con, y el cumplimiento de, los valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público”*¹.

Para las Naciones Unidas *“La integridad del sector público -o integridad pública- se refiere al uso de poderes y recursos confiados al sector público de forma efectiva, honesta y para fines públicos. Los estándares éticos relacionados adicionales que se espera que sostenga el sector público incluyen transparencia, rendición de cuentas, eficiencia y competencia. Los miembros del personal de Naciones Unidas, por ejemplo, deben “mantener los más altos estándares de eficiencia, competencia e integridad”, y la integridad se define en el Estatuto y Reglamento del Personal de Naciones Unidas, que incluye, pero no se limita a “probidad, imparcialidad, equidad, honestidad y veracidad en todos los asuntos que afectan su trabajo y su estatus” (Estatuto y Reglamento del Personal de Naciones Unidas 1.2(b))”*

Más allá del acierto de tales definiciones, entendemos que éstas deben complementarse con aquella que surge de los artículos 7° y 8° de la Convención de Naciones Unidas en tanto de allí se desprende que *“la integridad pública es esencial para promover el bien público y garantizar la legitimidad de las organizaciones públicas y por ello resulta antítesis de la corrupción”*.

Resumidamente, entonces, contar con funcionarios probos, íntegros e idóneos resulta esencial en la calidad de la gestión de los asuntos públicos como “bien público”. Estas afirmaciones, serían mera expresión de deseos si no se traducen en acciones concretas que coadyuven a ese fin.

Es que, en definitiva, detrás de todo ello se encuentra ínsita la idea de generar herramientas efectivas que desalienten y prevengan los actos de corrupción.

¹ Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>



Tal fenómeno, negativo para el desarrollo de los pueblos y antiguo como las civilizaciones, se incrementó con volúmenes impensados a partir de la globalización y la internacionalización de los hechos de corrupción.

Por esa razón, todo esquema que sirva para limitar su campo de acción, como resulta ser el control de la presentación en tiempo y forma de las DDJJ patrimoniales y el seguimiento patrimonial de las mismas, contribuye a combatir el referido flagelo.

La Secretaría Legal y Técnica (en adelante SECLYT) ha sido determinante para lograr ese objetivo. Es que, por su estructura y competencias, debió asumir el protagonismo que las circunstancias, fundadas en hechos y normas, exigían. Tal experiencia, apoyada fundamentalmente en las interacciones que se dieron a lo largo de más de cinco años, coloca a la SECLYT en un lugar ineludible como fuente de consulta para transmitir los diferentes logros alcanzados y los obstáculos con los que se enfrentó.

En el presente trabajo, veremos la relación que existe entre integridad, gobernabilidad, transparencia y buen gobierno y, además, se explicarán las razones que fundan la existencia de un régimen de integridad pública en la Ciudad y el recorrido que hizo la SECLYT a partir de ellas para determinar finalmente, las medidas que sirvieron para lograr un impacto positivo en lo que a integridad pública se refiere.

Como veremos en ese punto, cada modificación normativa —vinculada al tema que nos convoca— tuvo su correlato preciso y oportuno en el temperamento adoptado por la SECLYT para dar cabal cumplimiento a la nueva necesidad.

De igual modo, cada acción llevada a cabo como consecuencia de aquellas, se tradujo en evidente cumplimiento al régimen de integridad pública aplicable a la Ciudad.

Un breve repaso sobre los antecedentes que rigen la materia al igual que la tarea emprendida en esa dirección, mostrarán los progresos alcanzados durante el tiempo en que la decisión política fue dejar en manos de la SECLYT lo concerniente al control y seguimiento de las declaraciones juradas de todos los sujetos obligados a generarlas.

2. Integridad y gobernabilidad. Una primera aproximación

Existen numerosos incentivos para favorecer el principio de integridad. Éste tiene que ver con la rendición de cuentas, la publicidad de los actos de gobierno, la posibilidad de responsabilizar a los funcionarios públicos y, ya de manera particular, con que todos los administrados sean tratados en iguales condiciones y de igual forma por el Estado y verificar que ello suceda.



Todo esto con un amplio control de las acciones estatales. Por esa razón, de tal principio surge otro inescindible de aquel como ser el principio de transparencia. Éste último aparece así, superando su tradicional objetivo cual es el de constituirse en una valla a la corrupción.

Ahora bien, la integridad, relacionada con la organización de responsabilidades e incentivos, ejerce una influencia directa sobre la gobernabilidad. Para el Banco Mundial, *gobernabilidad* es el modo en que los funcionarios y las instituciones públicas adquieren y ejercitan su autoridad para dar forma a políticas públicas y proporcionar bienes y servicios. Otras definiciones han puesto mayor énfasis en los procesos y en las reglas de juego, señalando que la gobernabilidad es un conjunto de iniciativas y responsabilidades que afectan la manera en que los organismos y los funcionarios públicos se hacen responsables de su comportamiento y de su capacidad para prestar servicios con calidad y eficiencia.

En el Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la gobernabilidad está referida al marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas. En su definición mínima, es la capacidad del Estado para implementar una política sustentable intemporalmente.

Así entonces, y de acuerdo con lo dicho recién, podemos afirmar que buen gobierno conlleva hoy la necesidad de gestionar de una manera transparente, responsable, participativa, sujeta a control y equitativa.

El derecho de los ciudadanos a conocer cómo actúan las instituciones del Estado, la obligación de éste de mostrar y responsabilizarse por sus actos, ser controlado, sometido a escrutinio público y desarrollar el ejercicio de sus competencias de un modo transparente, son cuestiones vistas como modos de fortalecer la gobernabilidad, al permitir generar confianza pública en la actuación de los órganos estatales, asegurar la rendición de cuentas, favorecer la gobernabilidad y, paralelamente, un sistema para combatir la corrupción, por lo que ambas perspectivas constituyen visiones complementarias entre sí y no antagónicas.

Un sistema de integridad permite saber que los funcionarios serán controlados y eventualmente responsabilizados por los hechos o actos que dicten.

El principio de transparencia unido al de integridad define, a nuestro modo de ver, un estilo de gobierno diferente tal vez a los tradicionales, con la consiguiente posibilidad de interacción y cooperación entre los poderes públicos y los actores no estatales en el interior de redes decisionales, abiertas al conocimiento público. He ahí un punto nodal y un vínculo directo entre transparencia e integridad y gobernabilidad o institucionalidad, en tanto aquélla es el primer recurso decisivo y específico para esta última.



La creación y apoyo a procedimientos que faciliten el mantenimiento y desarrollo del principio de integridad, requiere el fortalecimiento de múltiples capacidades y la reelaboración y seguimiento permanente de estrategias que sirvan para interpretar los abordajes adoptados, su eficacia u operatividad y las opciones de futuro. Es necesario, también, contar con un sistema político capaz de adaptarse y de enfrentarse con entornos y demandas cambiantes. Ello supone la existencia de funcionarios públicos con alta capacidad de aprendizaje, de experimentación, de monitoreo de resultados, de evaluación e interpretación de experiencias.

Se ha dicho que la generalización de la corrupción funcional es consecuencia de la relajación generalizada de los vigilantes políticos. La pasividad del control político asegura la impunidad de los infractores, por lo que debe ser calificada sin paliativos de un fomento directo de la corrupción funcional. Pasividad que es fruto de la falta de voluntad y de autoridad por parte de los controladores políticos. Porque, en verdad, es comprensible que los políticos corruptos no tengan el menor interés en reprender a los inferiores (cuanto menos se hable de estos asuntos, mejor) y, caso de que lo pretendieran, carecerían de autoridad para hacerlo. Una mano lava la otra, un silencio corresponde a otro y mirando cada uno a un lado distinto, todo funciona mejor [...]. Demostrada la dependencia de la corrupción funcional respecto de la corrupción política, las conclusiones parecen evidentes: allá donde veamos que hay corrupción funcional (desde la humilde mordida de un agente de tráfico hasta la compra de una licencia urbanística) podemos legítimamente sospechar que arriba hay otra corrupción política de superior envergadura y por lo mismo, cuando no hay corrupción política, es más fácil afrontar la corrupción funcional que se haya escapado al ojo vigilante del político controlador ².

Al cumplimiento de los procedimientos, mecanismos de control y normas legales es necesario sumarle las aspiraciones sociales y los incentivos para no limitarse a actuar a partir de las conductas reprobables sino de las ventajas y aportes que la transparencia está en condiciones de efectuar al proceso de fortalecimiento institucional y gobernabilidad.

Por ello centramos este análisis en una visión conforme la cual el principio de transparencia e integridad se vincula y relaciona con la gobernabilidad, en tanto forma parte de ella, al igual que diversos incentivos y responsabilidades (*accountability*).

² Como lo afirmara Alejandro NIETO, La función pública y la corrupción, en AAVV Homenaje al Prof. Dr. Agustín Gordillo (Graciela Reiriz Coord) Derecho Administrativo y aportes para el rediseño institucional de la República, Seminario Internacional de Derecho Administrativo desarrollado en la Facultad de Derecho (UBA), Buenos Aires, Revista Jurídica de Buenos Aires, Lexis Nexis/Abeledo Perrot, 2004.



Por esa misma relación, entonces, debemos pensar que estamos ante un concepto dinámico que ha evolucionado sobre la base de ciertos paradigmas que se construyeron a partir de abandonar determinadas concepciones reduccionistas.

2.1. Nuevos paradigmas en materia de integridad.

El concepto de integridad ha modificado los antiguos paradigmas respecto al tema del control de la corrupción. No resulta hoy posible afirmar, seriamente, que ella sea un delito sin víctimas, ni que sea como el tango, como algunos afirmaran, en tanto se necesitarían sólo dos para bailarlo.

Las hay, siempre, y en forma directa. De esa manera se afecta el sistema institucional democrático, la economía, las inversiones, la distribución del ingreso, se exagera la pobreza, se impide el libre desenvolvimiento del mercado, se altera la composición del gasto público, se genera cultura de desconfianza y por cierto una disminución de recursos públicos y la calidad de los bienes públicos.

Por esa razón, un sistema de transparencia es esencial para lograr un gobierno más efectivo, justo y eficaz. De lo contrario, se conoce sólo parcialmente si el Estado obra en representación de los ciudadanos y en función de los intereses y necesidades públicas. Se erosiona al sistema institucional cuando no se sabe si los representantes del pueblo actúan o no en beneficio de quienes los eligieron, en tanto la base de la democracia es, conforme la conocida fórmula, gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

La sospecha sobre que pueda existir falta de integridad, daña la legitimidad del gobierno y el imperio de la ley. Se afecta así a las instituciones, en tanto se duda de los poderes del Estado y del sistema legal, en la idea que éstos pueden favorecer a unos en perjuicios de otros, por razones ajenas al interés general.

A partir de lo antes dicho, es posible arribar a ciertos aspectos que nos permiten fundamentar el alcance que hoy ha de atribuirse a este principio fundamental del sistema institucional y del orden democrático.

2.2. ¿Es un problema que atañe a “los otros”?

La sociedad suele reclamar mayor integridad, lo que por cierto compartimos, pero colocando el problema sólo en la responsabilidad de los demás. En los otros.

Se enarbola así, con frecuencia, un discurso retórico a favor de la transparencia. Pero como un problema que no depende de cada uno o que se vincula exclusivamente, para esta visión, con los que ejercen funciones públicas.

Por el contrario, académicos, especialistas, profesionales, empresarios, sindicalistas, medios de comunicación o ciudadanos pasan a cumplir en relación a la vigencia de este principio y desde este punto de vista, un rol esencial.

En ese sentido, podemos destacar que es justamente a partir de la participación y presión coordinada de tales actores que los reclamos pueden convertirse en demandas sociales y luego de ello en políticas públicas sostenidas en el tiempo

2.3. Sobre la honestidad de los funcionarios

Para muchos el núcleo central del problema reside en la honestidad de los funcionarios públicos. Se parte, como sostén de tal idea, de un presupuesto —erróneo a nuestro juicio— conforme el cual los funcionarios se dividen en ángeles y en demonios y tal división hace, en definitiva, a un buen o mal gobierno.

Esta premisa es algo utópica porque no existen elementos objetivos que permitan inferir si nos hallamos frente a una persona totalmente honesta.

Se ha afirmado paralelamente que *“Una organización (...) es un sistema de información, reglas de decisión e incentivos; su desempeño es diferente del desempeño individual de las personas en ella. Y que una de ellas puede ser negligente sin que ningún individuo que la integre lo sea. Esperar que una organización refleje las cualidades de los individuos que trabajan para ella o imputar a los individuos las cualidades que uno ve en la organización, es cometer lo que los lógicos llaman la ‘falacia de la composición’”*³.

Cuando intentamos darle a la cuestión un marco conceptual a partir del cual diseñar mecanismos y procedimientos aptos para generar sistemas estatales transparentes, acudir a una apelación que se vincula con la creencia que el tema se encuentra ligado a las morales individuales, provoca algunas otras dificultades analíticas.

Podemos observar, y ello es fácilmente perceptible, que los estándares morales no son únicos ni universales. No existe un solo patrón, aún en una misma persona.

Tampoco resulta posible encontrar miles de seres incorruptibles para ocupar todos los cargos públicos disponibles, más arcángeles que personas de carne y hueso, que no ceden ni están jamás dispuestos a ceder a ninguna tentación. O a los que nunca se les presente algún dilema ético de tipo personal. Dilemas que, con distinto grado de entidad, se suelen presentar con relativa frecuencia.

³ En su obra “La Estrategia del Conflicto” el economista presentó un pionero estudio de la negociación y el comportamiento estratégico en lo que Schelling llama “comportamiento conflictivo”.

Por tanto, para hablar de integridad, no es posible hacerlo desde esa perspectiva.

2.4. El peso de las normas

Pese a las múltiples previsiones legales dirigidas a hacer efectivo el principio de integridad, la cuestión no parece ser ni de cerca sencilla. Ninguna norma es suficiente, por sí sola, para garantizarla.

Ello sin considerar, además, la fuerte anomia que, como una suerte de destino fatal, parece alcanzar a nuestro sistema social⁴, el que funciona con una fuerte cultura de la transgresión o tendencia a la ilegalidad⁵, características que cuentan con un cierto nivel de aceptación en nuestro país⁶.

Esa afirmación no supone que sea innecesario contar con una adecuada normativa legal. Las normas que regulan el principio de integridad son relevantes a la hora de analizar incentivos y responsabilidades, en especial respecto de los componentes sancionatorios cuya efectividad suele ser escasa. Pero la construcción de un conjunto de reglas que permitan estructurar una racionalidad en los mecanismos de control de la corrupción no puede obviar el problema de su frecuente limitada eficacia para orientar los comportamientos de los funcionarios públicos.

Consiguientemente ninguna reforma legal es suficiente, por sí misma, para garantizar una Administración transparente. Una cosa es tener procedimientos normativamente regulados. Otra, muy distinta, implementarlos exitosamente.

El sistema no se cambia apelando sólo a la sanción de leyes. No es exclusivamente a través de éstas como se modifican las prácticas, ni son sólo los marcos regulatorios los que dan las soluciones para asegurar la vigencia del principio de integridad y transparencia.

No desconocemos por ello el peso específico que tiene el ordenamiento jurídico para afianzarlo. Pero resulta también importante atender otros aspectos del quehacer estatal en esta materia y, entre ellos, los vinculados al

⁴ Carlos NINO, *Un país al margen de la ley: un estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino*, Buenos Aires, Emecé, 1995, y Mario REJTMAN FARAH, *Argentina: un país sin Estado ni Derecho*, en AAVV, Guillermo SCHEIBLER (coord.), *El Derecho Administrativo en la emergencia IV*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2005.

⁵ Ernesto Aldo ISUANI, *Fragmentación Social y Otras Cuestiones: Ensayos sobre Problemas Argentinos*, en AAVV, Cuadernos de Investigación de FLACSO, Buenos Aires, 2002. Ver también, Antonio HERNÁNDEZ, Daniel ZOVATTO y Manuel MORA y ARAUJO, *Argentina una sociedad anómica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas México, UNAM, 2005, *Argentina después de la crisis. Un tiempo de oportunidades – Informe de Desarrollo Humano 2005*, PNUD Buenos Aires; Gustavo GAMALLO, *Resetear la sociedad. Ideas de los jóvenes de la corrupción*, Oficina Anticorrupción, PNUD, Embajada Británica, Buenos Aires, PNUD, 2007.

⁶ Es probable que la cuestión no sea sólo un problema de nuestro país. En el marco de una valiosa investigación el 58,10% de las personas encuestadas en América Latina respondió que estaría de acuerdo con que el presidente vaya más allá de las leyes, el 54,70% apoyarían a un gobierno autoritario si resolviera sus problemas económicos, el 43,90% no cree que la democracia solucione los problemas de su país, conf. PNUD, *La democracia en América Latina*, Buenos Aires, Alfaguara, 2004, p. 137.



control en general y también al presupuestario, los relacionados con la rendición de cuentas, la coordinación de las políticas públicas llevadas adelante para hacer efectivo el principio, la implementación de medidas preventivas para evitar actos que vulneren el principio y su efectiva operatividad, contemplar un régimen sancionatorio amplio y general pero, sobre todo, que funcione efectivamente y el establecimiento de responsabilidades civiles, administrativas y penales de quienes violen este principio.

No obstante no podemos dejar de considerar que existen lo que se han dado en llamar leyes sin dientes, que ni siquiera son consideradas al momento de tener que aplicarlas, códigos míticos en oposición a normas que se utilizan en la práctica (con lo cual los postulados de aquéllas terminan siendo tergiversados por la costumbre, incluso judicial, o textos legales), *lex imperfecta* en tanto numerosas previsiones legales son totalmente inoperantes por sus defectos formales o normas que han implicado un claro retroceso en ciertos temas (*rolling back reforms*)⁷. Por ello resulta necesario, en general, evitar el exceso de reglamentarismo, la llamada enfermedad del papel, la proliferación normativa de leyes complejas y generalmente inaplicadas⁸.

Las experiencias en esta materia muestran que, en ocasiones, los esfuerzos normativos se han encauzado concentrándose en poner obstáculos a los funcionarios públicos para evitar que reciban beneficios o pagos a cambio de favorecer a alguien. Diversos tratados internacionales ponen allí el acento. Así, por ejemplo, lo hacen la CICC, la CNUCC o las Recomendaciones para mejorar la Conducta Ética en el Servicio Público de la OCDE.

En otras oportunidades la perspectiva se ha concentrado en áreas relacionadas con la oferta, esto es, buscando frenos y sanciones legales a quienes están dispuestos a efectuar pagos irregulares. La Convención sobre la lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, aprobada por ley 25319, así como la Recomendación en contra de la Deductibilidad de Soborno y las Recomendaciones sobre el Combate al Cohecho en las Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE, o la *Foreign Corrupt Practices Act*⁹ de los Estados Unidos hacen hincapié en estas cuestiones. De igual forma, a nivel nacional, podemos referirnos a la Ley N° 27.401 de responsabilidad penal de personas jurídicas privadas.

⁷ En el mismo sentido, afirma Jean CARTIER-BRESSON, que cuanto más ambiguas, rígidas o inapropiadas sean las normas, mayor será el poder de los arreglos informales para determinar la conducta y las opciones económicas. Incluso, muchas reglas formales se ponen en práctica precisamente para facilitar la conducta depredadora. Ver al respecto, Las causas y consecuencias de la Corrupción: análisis económico y lecciones aprendidas, en AAVV, Las Reglas del Juego cambiaron: la lucha contra el soborno y la corrupción, op. cit., p. 11. En similar sentido, ver Agustín GORDILLO, La Administración paralela. El parasistema jurídico administrativo, 2ª ed. Madrid, Civitas, 2001.

⁸ Guy BRAIBANT y Bernard STIRN, *Le droit administratif français*, 7ª edición revisada y actualizada, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2005 p 625 y ss.

⁹ La Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero fue dictada en el año 1977 y contempló que toda empresa o persona estadounidense que ofertara, prometiera o efectuara algún pago a un funcionario público extranjero, a partidos o a candidatos



Sin embargo, debe quedar en claro que las normas no son una panacea que resuelve todos los problemas. Tal como se ha señalado¹⁰ no es totalmente cierto que el Derecho sea siempre un factor de progreso, aunque es cierto que su declinación es una causa, un signo de un retroceso de la civilización, por lo que sigue siendo un factor indispensable de eficacia para el funcionamiento del Estado y consiguientemente para el desarrollo económico. Los ejemplos expuestos por Guy BRAIBANT y Bernard STIRN¹¹ resultan elocuentes (la prohibición de las huelgas de los funcionarios públicos en 1946 en Francia, no las impidieron. A la inversa la afirmación de la igualdad de géneros en la función pública no condujo necesariamente a ella).

2.5. La falta de integridad y su carácter reticular

El carácter sistémico de la corrupción, como una de sus características más notorias, es un nuevo paradigma que nos impone la necesidad de abordar la cuestión desde la perspectiva de los sistemas de integridad. Se encuentra suficientemente probado que la corrupción funciona en red y que, por lo tanto, no es producto de un acto irregular de un funcionario público.

Por cierto, ello es más evidente en situaciones en las que nos encontramos frente a una corrupción sistémica, la que se caracteriza por una cultura general permisiva, controles ineficaces, falta de voluntad política, generalización del soborno u otras modalidades en que aquella se presenta y, por cierto, estados con bajos niveles de calidad institucional.}

También funciona del mismo modo aun en países donde se presenta como algo marginal los que muestran una cultura general respetuosa de las normas, eficacia de controles, mecanismos de prevención, detección y punición, sanción social y naturalmente Estados con gestión de calidad.

Los análisis de la integridad pública han ya comenzado a desplazarse desde la óptica primigenia, la que mostró entrar en crisis y conforme la cual, se consideraba que la falta de transparencia se trataba de un problema centrado a nivel de los sujetos, para ser pensada como una cuestión más estructural y sistémica, a partir de un entramado particularmente dinámico.

El análisis fragmentado, que sólo se focaliza en los actos individualmente considerados (visión tradicional), es así reemplazado por la necesidad de pensar en sistemas de integridad.

políticos a fin de beneficiarse económicamente como consecuencia de dicha acción, estaría sujeto a duras sanciones económicas, sin perjuicio de imponérsele pena de prisión, dadas ciertas circunstancias.

¹⁰ Ver al respecto Guy BRAIBANT y Bernard STIRN, op. cit., p. 16

¹¹ *Ibidem*

Aparecen así, de tal modo y con fuerte vigor, perspectivas que se concentran en el abordaje de mecanismos preventivos generales.

2.6. Integridad y desarrollo

Un lugar común, visión hoy en franca retirada, suele ser que la falta de integridad es un problema fuertemente arraigado en las sociedades menos desarrolladas.

La experiencia y algunos estudios analíticos han mostrado que la relación es exactamente inversa. Esto es, a menor integridad mayor es la probabilidad de alcanzar un adecuado desarrollo. De hecho el Índice de sobornos transnacionales¹² ha mostrado que en los países con mayor grado de desarrollo económico es donde se verifica el mayor número de empresas denunciadas por presuntos actos de corrupción.

La relación entre ausencia de transparencia, falta de desarrollo y perjuicio económico es también una referencia obligada. Hay una cierta circularidad perversa entre poca transparencia y estancamiento económico. Allí donde hay alta opacidad se registran menores tasas de crecimiento del producto bruto interno. Ello alimenta condiciones para un inadecuado desarrollo económico, político o social, potenciándose un círculo siempre vicioso. A la vez, ello origina una mayor incidencia de la pobreza en la sociedad.

Cuando la ausencia de integridad es un factor que puede orientar algunas decisiones públicas, el tamaño y complejidad de los proyectos de inversión suelen inclinarse a favor de quienes son más permeables a incurrir en aquélla. Cuando el Estado incurre en falta de integridad existe – o al menos puede potencialmente existir - una deficiente asignación de recursos, distorsionándose el rol redistributivo que debe ejercer aquel, entre otras razones, porque existe la posibilidad de dirigir el gasto público hacia proyectos que faciliten la recaudación de sobornos, a costa de programas prioritarios.

Son pocas las empresas que quieren invertir en países en los que existe un nivel adicional de cuasi tributación, posibilitada por la falta de transparencia. Se perjudica, de tal modo, la competencia económica, debilitándose el crecimiento y agravándose las desigualdades. Se provoca en consecuencia desinversión, se profundiza la desigualdad y el desarrollo social y se desvían fondos destinados a fomentar un desarrollo económico y político sostenible.

Al afectarse el desenvolvimiento del libre mercado, se lesiona la libre competencia y se crean impuestos ocultos, en tanto lo que finalmente se paga en concepto de sobornos, termina por considerarse parte de los costos del

¹² Ampliar en <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2019-trouble-at-the-top> y los casos paradigmáticos allí expuestos.



bien, servicio u obra que se debe proveer o ejecutar y se traslada al precio y consiguientemente a los usuarios. Ello sin dejar de considerar que seguramente lo que se reciba muy probablemente no sea de la calidad de lo requerido.

Un informe elaborado por el Banco Mundial hace ya más de 20 años planteó, en relación a economías en transición de Europa del Este y Asia Central, que los niveles de inversión en países con altos índices de corrupción, eran un 6%, en promedio, más bajos que en países con niveles de corrupción media.

No son pues los países menos desarrollados los más corruptos. La realidad muestra que la ecuación es exactamente inversa: a menor integridad, menor desarrollo.

2.7. Las sanciones no son suficientes

Suelen apelarse, en este tema, a ciertos lugares comunes. Uno de ellos es aquél conforme el cual, para asegurar el principio de integridad y de transparencia, sólo es necesario un sistema que sancione con mayores penas a quienes lo violen.

Esta remisión a un régimen punitivo desde el Derecho Penal como solución al problema, suele ser completada con otra afirmación conforme la cual, son necesarias leyes más severas para imponer penalidades más graves y disuadir, con ello, a quienes se vean tentados a incurrir en actos de corrupción.

Sin dejar de considerar el peso específico que pueden llegar a tener las sanciones al igual que las normas, los puntos nodales para fortalecer un sistema de integridad pública parecerían estar centrados en el desarrollo e implementación de adecuadas herramientas preventivas, entendiendo a éstas como un modo de anticipación para evitar contratos opacos o directamente corruptos.

Varias razones permiten fundar tal afirmación. Aún en el hipotético caso que el sistema jurídico funcionara de modo tal que las sanciones no llegaran en forma tardía, y que dejaran de ser una revisión del pasado, no resultarían del todo eficaces si ellas no permitieran modificar los sistemas, las normas, las condiciones o los procedimientos que posibilitan, favorecen o permiten, la celebración de actos con un alto grado de opacidad.

No descartamos el valor disuasorio de las sanciones penales. Pero ello sólo si éstas funcionan en forma sistemática, efectiva, regular, aplicadas sin irrazonables demoras, con amplia difusión, con incidencia para modificar o revisar los sistemas y contando con un alto grado de eficacia del sistema penal. Sólo si es posible comprobar que, inexorablemente, quien las hace las paga, el castigo se convierte en una importante herramienta también preventiva.



En ciertos sistemas donde la ley tiene casi el mismo valor predictivo que un horóscopo, donde la ilegalidad o la anomia constituyen una realidad cotidiana, pensar que alguien consultará el Código Penal y las penalidades que éste fije antes de incurrir en un acto de corrupción resulta algo ilusorio.

Para muchos, las prácticas corruptas son como una actividad económica más y el funcionario es un individuo racional que busca maximizar su utilidad. Así, algunos evaluarán los costos y beneficios de sus acciones y cometerán actos de corrupción si la utilidad esperada de esa actividad ilegal es mayor que la que obtendrían si su comportamiento fuera el correcto.

Para conocer los costos, tendrán en cuenta no sólo la magnitud del castigo previsto por la norma, sino también la probabilidad de ser descubiertos, juzgados o sancionados. En un esquema más sofisticado, el potencial trasgresor evaluará también la probabilidad que la condena le sea realmente aplicada.

Importa por ello muchísimo más para impulsar la transparencia, la eficacia del sistema judicial antes que el quantum de la pena legalmente establecida, pese a que la mirada frecuentemente se centre en esta última.

Frente a algunos generalizados reclamos que demandan leyes más duras, parecería que el énfasis hay que ponerlo, sobre todo y esencialmente, en las prácticas más que en las leyes. No quisiéramos ser mal interpretados. Las sanciones son imprescindibles. Pero sólo si se dan, entre otras, las condiciones antes expuestas.

Resultaría necesario, por otra parte, sancionar no sólo aquellas formas, que podríamos denominar tradicionales, sino también otras menos mencionadas como la obstrucción de la justicia, el tráfico de influencias o aquéllas que respaldan los actos de corrupción.

En este sentido, las medidas preventivas y las sancionatorias no son variables antagónicas, ni unas excluyen a las otras. En general, no se trata de optar por zanahorias o palos sino de dirigir las políticas hacia estrategias que combinen sanciones con prevención. Sólo que desde una perspectiva que podríamos calificar como más avanzada, la sanción revela el eventual fracaso de procedimientos, mecanismos o acciones que no pudieron impedir o evitar se incurriera en un acto corrupto. O, al menos, resulta una respuesta tardía, aunque necesaria, cuando el sistema preventivo no funcionó.

La tendencia general, incluyendo los tratados internacionales sobre esta materia, parten del supuesto conforme el cual, estrategias basadas exclusivamente en las sanciones no resultan efectivas para obtener logros duraderos, máxime en países signados por un alto grado de anomia o corrupción sistémica. En este sentido, se reconoce que por muy draconianas o rigurosamente aplicadas que sean las medidas penales, ninguna sociedad puede castigar más que a una pequeña proporción de los funcionarios que abusan de sus facultades.

Pero por cierto, las sanciones seguidas de una publicidad amplia tienen un rol eficaz de prevención, por lo ejemplificativo que ellas resultan¹³.

De allí que, si las sanciones no se aplican, su escasa efectividad pasa a ser un incentivo adicional para contratar de este modo. La inexistencia de respuestas finales de la Justicia provoca que si existe una finalidad preventiva general inserta en cada tipo penal, es claro que ese principio se activa con sentencias, especialmente condenatorias. Y en esta materia ellas casi no existen, con lo que tal objetivo está extremadamente diluido¹⁴.

Se ha señalado así que *"...prácticamente todos los profesionales que intervienen en las actividades contra la corrupción reconocen que por muy draconianas o rigurosamente aplicadas que sean las medidas penales, en realidad ninguna sociedad puede castigar más que a una pequeña proporción de los funcionarios que abusan de sus facultades. Para mejorar el nivel de integridad de la administración, habrá que recurrir a mecanismos administrativos reglamentarios, de gestión y de presentación de informes (...) las sanciones penales pueden ayudar a lograr la honradez en la administración solamente en una organización correctamente administrada y bien motivada"*¹⁵.

Si se acuerda que la falta de integridad no es una cuestión sólo vinculada a las personas individualmente consideradas, ninguna política sustentable puede basarse en la mera aplicación de sanciones individuales, aun cuando ellas sean imprescindibles¹⁶.

En modo alguno subestimamos el valor de las sanciones. También ellas son disuasivas. Sin embargo, existen sobrados ejemplos de países donde, a pesar de tener normas precisas de integridad, y estar los actos que las violen adecuadamente tipificados como conductas punibles en contadísimos casos, se ha aplicado sanción alguna.

¹³ Ampliar en *Administration Publique*, Charles DEBBASCH y Frédéric COLIN, 7ª ed, París, Económica, 2007.

¹⁴ Tal como lo señala Carlos PALACIO LAJE *El arrepentido en los delitos de corrupción ¿la excusa absolutoria es posible en estos delitos?*, op.cit. Si sobre alrededor de 2000 procesos iniciados por denuncias de la OA, o donde ésta se ha presentado como querellante, ha habido 0 (cero) condenas, puede fácilmente concluirse que el mapa de la impunidad se extiende con pasmosa celeridad

¹⁵ Manual preparado por la Secretaría de la O.N.U. para el Octavo Congreso de las Naciones Unidas Sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. (Naciones Unidas, A / CONF. 144 / 8, 29 de mayo de 1990)

¹⁶ Compartiendo este criterio, se ha afirmado que la obligación de cumplir la ley debe contar efectivamente con el apoyo de un aparato punitivo eficiente que muestre que los infractores no pueden beneficiarse a costas del resto de la sociedad. Pero se ha coincidido en que una mirada sistémica sobre la corrupción nos permite apreciar que más allá de la importancia de la sanción en casos concretos, los problemas estructurales de corrupción no se sancionan por la vía de la sanción penal. Ver en tal sentido, Nicolás RAIGORODSKY, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Buenos Aires, Oficina Anticorrupción – Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2004, p. 12.

2.8. Las consecuencias sociales y económicas de la falta de integridad

La falta de integridad, provoca también efectos sobre la distribución del ingreso y muchas veces sobre la vida de los habitantes y sus familias de manera directa (la corrupción, mata).

Quienes cuentan con menores recursos económicos reciben del Estado, potencialmente, un menor nivel de servicios, cuando éstos no se prestan en forma transparente. No solamente aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad económica o social corren el riesgo de pagar en forma indirecta mayores costos por lo que reciben, sino que la calidad de dichas prestaciones es más deficiente. Habitualmente gastos inapropiados que se resuelven ejecutar en función de las oportunidades de opacidad que éstos presentan, impactan negativamente en mayor medida sobre la población más vulnerable. La ausencia o débil transparencia provoca así el debilitamiento en la prestación de servicios tales como los vinculados a la salud, educación, transporte público o seguridad.

Se crean también incentivos hacia el sector informal, se genera evasión fiscal, se reducen los ingresos públicos, se imponen cargas sobre un número creciente de contribuyentes y se distorsiona todo programa de combate a la pobreza. Los sobornos, además, suelen recolectarse para lograr que se engrosen los bolsillos de algunas elites y se financien las redes clientelistas que posibilitan la permanencia en el poder de ciertos políticos mediante la compra de apoyo.

En el sector de la salud pública existen estudios que se han ocupado de mostrar la vinculación directa e inmediata que existe entre contrataciones ilegales y las prestaciones recibidas por los usuarios de tal sistema. Se registran licitaciones en esta área en las que, desde los mismos pliegos, se tiende a favorecer a ciertos proveedores de insumos médicos o laboratorios farmacéuticos, a partir de la inclusión u omisión de previsiones vinculadas a cuestiones tales como la fecha de vencimiento de medicamentos o la calidad de los equipamientos. Un relevamiento efectuado hace unos años en hospitales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mostró la dispersión de precios pagados por diferentes instituciones en igual época por similares productos. En el período 2003, 2004 y 2005 por ejemplo fue posible verificar una importante continuidad de los principales proveedores, lo que puede constituir una señal de alerta. En el caso de algunos laboratorios, sus ventas al sector público alcanzaron algo más de 46 millones de pesos en promedio para dicho trienio. Los cuatro principales proveedores le vendían en dicho período al Estado más del 46% de las ventas de productos farmacéuticos realizadas entre 2003 y 2005. Se lo menciona a título ejemplificativo.

Estos datos muestran la vulnerabilidad del sistema y la necesidad de prestar atención a estas cuestiones.



En cuanto a las decisiones adoptadas en marcos de menor integridad ellas implican un conjunto de transacciones comerciales de tal magnitud, un porcentaje del producto bruto interno tan importante y un impacto global tan directo sobre la población, que la relación entre ellas y la economía es también un abordaje inevitable con relación a estos nuevos paradigmas.

Es posible calcular en la actualidad los costos económicos de la corrupción. Entre ellos, no son menores las distorsiones que provoca la reducción de la competencia, los mayores precios pagados y los menores bienes, obras o servicios recibidos.

Tan sólo en América Latina, entre aproximadamente el 20% y el 15% del producto bruto interno se gasta en contrataciones de bienes y servicios. Esto arrojaría un total regional de unos 250.000 millones de dólares al año. Innecesario es mencionar la magnitud de los montos que generan los contratos de obras públicas, sean éstos de infraestructura (como centrales eléctricas, carreteras, puentes) o de arquitectura (tales como la construcción de edificios).

La relación entre economía y falta de integridad, ha sido confirmada por estudios empíricos. Analizando 52 países, Ades y Di Tella identificaron, entre las variables que fortalecen al principio de integridad, los niveles de competencia alcanzados en contrataciones públicas. Se concluyó en dicho estudio que, dado un desarrollo económico idéntico y condiciones de competencia similares, la corrupción resulta mayor en países cuyos mercados se encuentran dominados por unas pocas empresas.

Una encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial, efectuada en México por el Centro de Estudios Estratégicos, dio cuenta que, conforme algunas estimaciones, las empresas pagaban en promedio alrededor del 8,50% de sus ingresos en sobornos para influir en la definición de las reglas del juego, y un 5% en corrupción burocrática administrativa.

El índice de opacidad elaborado por *Price Waterhouse & Coopers* menciona que se estima que el costo de corrupción para las empresas que operan en China equivale a un impuesto adicional del 46%. Todos estos datos han sido recogidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y muestran la estrecha relación que guarda esta cuestión con la economía de un país.

3. Corrupción

No es posible hablar de integridad, gobernabilidad, transparencia, rendición de cuentas, etc, sin considerar el fenómeno inmanente que se presenta como su contracara: la corrupción.

La corrupción, define el Banco Mundial, es “*el abuso de poder de un funcionario público en beneficio propio*”.

Por supuesto, hay muchas más definiciones y tal vez sea la de Nino la que siempre se ajuste mejor a la realidad de nuestro país¹⁷.

Dicho ello, es posible afirmar que en general, casi toda la población sin recurrir a definiciones complejas de ningún tipo, tiene una idea sobre la corrupción y sus efectos negativos.

Pero si preguntáramos cuando se verificaron en la historia los primeros hechos relevantes sobre esa cuestión, de seguro se producen algunas dudas.

La realidad, es que la corrupción es, como habitualmente se infiere, casi tan antigua como las primeras civilizaciones. En Egipto, en Grecia y Roma hay hechos comprobados y diversas condenas a los funcionarios implicados con tal situación.

Más aún, en la “Ciudad Eterna” italiana, una vez comprobado un posible delito en perjuicio de la Administración, solo cabían dos opciones para el imputado: el exilio o el suicidio. En la mayoría de los casos, se optaba por la segunda posibilidad dado que así se conservaba algo de honor tal como eligió el destacado jurista y filósofo Séneca una vez sentenciado por Nerón.

En España, la Ciudad de Lerma era conocida por lo natural y normal que era comprar favores o cargos específicos al Duque.

En Francia, y ya en el siglo XIX, Napoleón permitía a sus ministros “robar un poco” pero siempre que administrasen con “eficiencia”.

Durante principios y mediados del siglo XX, y con los regímenes totalitarios, la corrupción comienza a ser parte grave y común de todos los Estados.

Obviamente, y como puede verse, a nadie escapa que la corrupción es un fenómeno mundial.

Un enfoque interesante para abordar la cuestión desde la razón de ser en torno a la existencia de numerosos hechos de corrupción, la plantea el Papa Francisco en su obra “Reflexiones en esperanzas”¹⁸.

¹⁷ Según Nino, “Es la conducta de quien ejerce una función social que implica determinadas obligaciones activas o pasivas destinadas a satisfacer ciertos fines, para cuya consecución fue designado en esa función, y no cumple con aquellas obligaciones o no las cumple de forma de satisfacer esos fines, de modo de obtener un beneficio para él o para un tercero...” (Carlos Santiago Nino, Un país al margen de la ley, Ed... Año... Pág)

¹⁸ Bergoglio Jorge, Reflexiones en esperanza, Ediciones Universidad del Salvador, 1992.

Advierte el Sumo Pontífice en esa obra —que escribió cuando aún era sacerdote— que *“no hay que confundir pecado con corrupción (...) el pecado se perdona, la corrupción no puede ser perdonada. Sencillamente porque en la base de toda acción corrupta hay un cansancio de trascendencia: frente al Dios que no se cansa de perdonar, el corrupto se erige como suficiente expresión de su salud: se cansa de pedir perdón”*. En definitiva, aquí el planteo se hace o recae sobre la persona, pero no respecto del sistema.

En “Laudato sí”, el Papa avanza más sobre la sociedad —y su necesario compromiso para desalentar las acciones que genera un sistema corrupto— y sostiene que *“Dado que el derecho a veces se muestra insuficiente debido a la corrupción, se requiere una decisión política presionada por la población. La sociedad, a través de organismos no gubernamentales y asociaciones intermedias, debe obligar a los gobiernos a desarrollar normativas, procedimientos y controles más rigurosos”*.

Si reemplazamos el término “derecho” de la cita transcrita y ponemos en su lugar a “Poder Judicial”, en el sentido de las escasas —por no decir inexistentes— condenas por casos de corrupción, vemos que para hacer frente a este problema mundial se requiere de la participación de toda la sociedad para contar con verdaderos controles.

Es que, en definitiva, y tal como prueba la experiencia internacional, frente a la corrupción no hay un sistema de control preventivo que sea perfecto si no que, al contrario, habitualmente han de darse nuevos pasos para poder combatirla con mayor eficacia.

3.1. Panorama internacional

Las debilidades en los sistemas de integridad no es un tema novedoso en el mundo, aunque presenta matices, conforme las circunstancias de tiempo, lugar o modo en que se producen, y resulta un problema común a muchos países¹⁹.

Existe fuerte consenso en que las acciones que se adopten para incrementar la integridad deben contar con fuerte respaldo internacional y los esfuerzos deben ser de iguales características. La globalización del fenómeno supone

¹⁹ Un estudio realizado en EEUU mostró, a través de diferentes indicadores y verificaciones contables, la existencia de colusiones o comisiones indebidas. Ver al respecto, Robert E. RICHARDSON, A Proactive Model for Detecting Political Corruption: As Applied to the purchase of Goods and Services in Middlesex County, Massachusetts, Harvard School of Law, 2003. Ver también, en el mismo sentido, el informe elaborado por el Consejo Presidencial de Integridad y Eficiencia, Addressing Fraud, Waste and Abuse: a Summary Report of Inspector General Activities, Fiscal Year 1983, Washington DC, Government Printing Office, 1983. Un excelente trabajo publicado en Alemania, pero referido al tema en Argentina, es el libro de Cornelius HUPPERTZ, Korruption in Argentinien, Alemania, Verlag Dr. Kovac, 2004.

encontrar mecanismos y procedimientos preventivos y sancionatorios multilaterales en tanto, como veremos más adelante, problemas que no pueden ser considerados locales, requieren soluciones globales²⁰.

La internacionalización o globalización²¹ de la corrupción muestra la necesidad de contar con instrumentos de igual naturaleza.

Sobre esta cuestión, deviene preciso recordar que la primera iniciativa en este sentido, en la que un país involucró a empresas nacionales en el combate contra la corrupción en el extranjero y reconoció a ésta como un fenómeno transnacional, fue la *Foreign Corrupt Practices Act* (por sus siglas en inglés FCPA), adoptada en 1976 por el gobierno de los Estados Unidos de América. El gran valor de tal instrumento fue, entre otros, el de impulsar la necesidad de adoptar mecanismos legales internacionales que favorecieran la transparencia en las contrataciones públicas celebradas en el exterior.

La *Foreign Corrupt Practices Act*, establece que toda empresa con operaciones en territorio del mencionado país que realice ofrecimientos o efectúe algún pago a servidores públicos en el extranjero, está sujeta a fuertes sanciones que pueden ir desde elevadas multas económicas, descalificación temporal o permanente para participar en ventas al Estado o para desempeñar otras actividades comerciales, hasta permanecer por un período prolongado bajo supervisión judicial o la liquidación del negocio por orden judicial. Se prevé que también los empleados responsables sean sancionados penalmente.

Para cumplir con la normativa, la filial de una empresa estadounidense en el exterior debe cumplir con dos requisitos fundamentales: mantener registro de todas transacciones de la empresa e instrumentar controles en el sistema de gestión contable. La ley exige la presentación de documentos originales de facturas e informes de gastos, con el propósito de detectar maniobras fraudulentas con funcionarios públicos.

Por otra parte, en el año 1997, entró en vigor la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales de la OCDE, aprobada por ley N° 25319²², la que permitió

²⁰ Ampliar en Agustín GORDILLO, La creciente internacionalización del Derecho. Consecuencias en el régimen de las fuentes del ordenamiento jurídico interno, Doctrina Pública XXVI-2, P.213. Del mismo autor, ver Hacia la unidad del orden jurídico mundial, op cit y su Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II La defensa del usuario y del administrado, 9ª ed., Cap XXII, Buenos Aires, FDA, 2009. Ver, también, Daniel Hugo MARTINS, La Contratación en obras públicas internacionales, en Cuestiones jurídicas relativas a las obras hidroeléctricas de Salto Grande, Montevideo, Universidad de la República, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1976, vol. I

²¹ Sobre el tema de la globalización normativa, en general, ver Agustín GORDILLO, Hacia la unidad del orden jurídico mundial, Revista Res Pública Argentina RPA 2009-1, enero-abril 2009, pág. 48 a 87.

²² Como fuera dicho la Convención fue firmada en París el 17 de diciembre de 1997, bajo los auspicios de la OCDE. Aunque Argentina no es país miembro de dicha organización, pertenece al Grupo de Trabajo y la suscribió. El 26 de mayo del mismo año la Unión Europea había a su vez aprobado la convención sobre el combate de la corrupción, mientras que el Consejo de



introducir importantes iniciativas en esta materia. Diversas contrataciones públicas internacionales, en la que participaban empresas pertenecientes a países que integraban la OCDE, mostraban una curiosa y extraña paradoja. No estaba penalizado que se pagaran sobornos si eso se hacía para que una empresa nacional resultara beneficiada en contratos en el exterior y, además, aquellos pagos eran impositivamente deducibles. Dicha Convención constituyó un importante avance para terminar con el dislate de deducciones tributarias de pagos ilegales en el extranjero.

Fue éste un instrumento jurídico global que impulsó la penalización, tanto a empresas como a personas, que en contratos públicos llegaren a prometer o dar gratificaciones a funcionarios públicos extranjeros, a fin de beneficiarse con tales contratos o actos. Para ello, la aludida Convención incluye obligaciones para los países signatarios en cuatro rubros: penal, contable-financiero, asistencia legal mutua y lavado de dinero²³. En paralelo la OCDE adoptó también, el mismo año, una recomendación vinculada al combate al cohecho en las contrataciones gubernamentales y a aspectos vinculados a requisitos contables y auditorías externas y controles internos para las empresas que participaran en transacciones comerciales internacionales.

La suscripción de este acuerdo marcó un fuerte cambio de paradigma, si se tiene en cuenta que un año antes, en 1996²⁴, la misma organización había adoptado otra recomendación en donde se estableció la prohibición de deducir fiscalmente los pagos de sobornos efectuados por las empresas, hecho que, como fuera dicho y más allá del asombro que esto causa, no sólo no estaba prohibido sino que como fuera dicho, en algunos países miembros estaba expresamente regulado, autorizándose la desgravación impositiva de tales pagos ilegales.

Contiene también previsiones al respecto, entre otros instrumentos jurídicos globales, la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (Convención de Palermo), aprobada por nuestro país a través de la Ley N°25632.

No ha pasado desapercibida la tensión entre un desarrollo de reglas e instituciones jurídicas que se aplican de una manera uniforme, sin consideración de la localización espacial de las actividades correspondientes, lo que

Europa, en Estrasburgo, había trabajado también con mucha intensidad en un acuerdo regional sobre el mismo tema que se aprobó finalmente el 5 de noviembre de 1998.

²³ La Convención de la OCDE prevé que detectar el pago de sobornos en contrataciones o transacciones comerciales internacionales es suficiente para poner en marcha la aplicación de la legislación contra el lavado de dinero. La modificación es importante pues, hasta entonces, los pagos a funcionarios extranjeros en pagos del exterior no eran considerados como lavado de dinero y estaban protegidos por el derecho bancario. Ampliar en Giorgio SACERDOTI, To bribe or not to bribe, en No Longer Business as usual: Fighting Bribery and Corruption, Francia, OCDE, 2000, especialmente pp. 34 y 55, y 38 y ss. En el marco de la aludida Convención, los pagos de soborno están sujetos a ser confiscados.

²⁴ Conforme recomendación del Consejo de la OCDE sobre la posibilidad de deducir el cohecho de servidores públicos extranjeros adoptada por el Consejo el 11 de abril de 1996.



necesariamente impacta sobre los Estados. Esta realidad jurídica transnacional es producto de una permeabilización de los sistemas jurídicos, lo que modifica el objeto mismo del Derecho Público. La intrusión casi masiva de normas y *standards* externos en el derecho interno ilustra este tema. La globalización ejerce además una presión sobre los métodos de producción de las políticas públicas y la gestión estatal. En una palabra: influye sobre la gobernabilidad²⁵.

3.2. Mecanismos de prevención: las declaraciones juradas patrimoniales

Las convenciones internacionales en la materia (la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción) han propuesto estrategias que, desde su sanción, han mostrado su eficacia para controlar la corrupción y fortalecer los sistemas de integridad.

Ambas coinciden en que el eje central se encuentra en diseñar medidas preventivas tales como contar con un sistema para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas, así como los antecedentes laborales o profesionales de aquellas, para detectar o prevenir posibles conflictos de intereses, asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones.

A las mencionadas medidas, deben agregarse otras tales como las vinculadas a la protección del denunciante, transparencia en las contrataciones públicas y en la de funcionarios públicos, adecuados sistemas de control, etc.

De acuerdo con tales instrumentos, es naturalmente obvio que entre los controles efectivos que la población puede ejercer de manera activa —y llevar a cabo sin requerimientos formales de ningún tipo— está la cuestión que alude a las declaraciones juradas patrimoniales y de intereses.

En la Ciudad, la Ley N°5784, que subrogó a la ley 104, impuso al GCBA y sus tres poderes, la obligación de publicar en formatos abiertos las declaraciones juradas de los funcionarios públicos alcanzados por la norma a cumplir con tal manda.

En el Poder Ejecutivo de la Ciudad, y dentro del plan de Transparencia Activa previsto en la ley 5784, hemos logrado publicar en 2021 en PDFs y Formatos Abiertos (Excel) todas las DDJJ patrimoniales de los funcionarios con cargo igual o superior a Director General.

De esa forma, toda la ciudadanía puede llevar a cabo un control concomitante sobre los funcionarios que integran el Poder Ejecutivo de la Ciudad. Vale recordar, como antes advertimos, la importancia que tienen los ciudadanos

²⁵ Jean-Bernard AUBY, Gouverner, administrer, juger, en Globalisation et droit public, op. Cit Pág. 7.

y ciudadanas en materia de integridad pública, pues es a partir de sus demandas que pueden aplicarse determinadas políticas públicas que favorezcan la integridad a la vez que desaliente la corrupción.

La SECLYT ha intervenido decididamente en pos de no tornar ilusorio ese control. En tal sentido, el nivel de declaraciones juradas presentadas en estos últimos cinco años resulta proporcional a los esfuerzos llevados a cabo por la Secretaría Legal y Técnica para garantizar ese derecho

Dicho lo anterior, es momento de analizar brevemente como surgieron en nuestro país los sistemas de declaraciones juradas de los funcionarios y los marcos regulatorios de integridad pública como herramientas de control

4. Antecedentes y marco general de declaraciones juradas

En el orden internacional, los marcos regulatorios por los que se implementaron diversos sistemas de declaraciones juradas comenzaron a surgir a mediados de 1950 y cobraron especial auge a partir de 1970 a raíz del escándalo de corrupción de *Watergate*, Estados Unidos²⁶.

En Argentina, y también a partir de la década del 50 del siglo pasado, se empezaron a diseñar políticas tendientes a controlar el aumento patrimonial de los funcionarios públicos.

Para ello, se introdujo inicialmente la obligatoriedad de presentar declaraciones juradas en relación a los empleados de la Administración Pública del Poder Ejecutivo.

Así, en 1953 y por Decreto N° 7.843, se estableció un “Registro de Declaraciones Juradas Patrimoniales del Personal” a cargo del Registro de Personal Civil de la Administración Pública, dependiente de la Contaduría General de la Nación del Ministerio de Hacienda.

Si bien se trató de una disposición que no comprendía a los funcionarios de mayor jerarquía del Poder Ejecutivo, ello se resolvió luego con el Decreto N° 13.659/57 aunque, cabe destacar, tal obligatoriedad no pesaba sobre el Presidente y Vicepresidente de la Nación.

Un dato llamativo de ambos decretos —y que se repitió por casi cincuenta años— es que ambos disponían el carácter secreto de la información volcada por los sujetos obligados.

²⁶ Como consecuencia de ese hecho que tomó estado público, se promulgó La Ley de Ética Gubernamental en 1978 (LEY PÚBLICA 95-521--OCT. 26, 1978)

Posteriormente, y en lo que significó un avance, el Decreto N° 13.659/57 contempló cuestiones como las que hoy, de acuerdo con el Régimen de Integridad de la CABA, tenemos.

Vale decir, por caso, la permitida retención de haberes entre un 10% y un 20% para los funcionarios públicos que, sin causa justificada, omitan efectuar su declaración jurada en término.

Pasadas estas medidas, se suceden en el orden nacional, diferentes iniciativas que por la sola apreciación de las diferencias entre los años en que se producen nos permite inferir el carácter accesorio que mereció el control de las declaraciones juradas o el establecimiento de régimen de integridad para combatir la corrupción. Así, podemos resumir los aspectos siguientes:

- Decreto 36/75: Dispuso la transferencia de las funciones relativas al régimen de declaraciones juradas para que pasen de la Secretaría de Hacienda a la Escribanía General de Gobierno de la Nación.
- Decreto 614/89: Otorgó a la Procuración del Tesoro de la Nación la facultad de investigar actos o hechos ilícitos que lesionaran o hubieran lesionado el patrimonio del Estado.
- Decreto N° 1639/89: Instauró un nuevo régimen de DDJJ, aunque sin grandes cambios respecto del anterior. La Procuración del Tesoro de la Nación fue facultada a requerir a la Escribanía General del Gobierno de la Nación la apertura de los sobres con las declaraciones juradas y, en caso de que el funcionario en cuestión no la hubiera presentado, exigir el cumplimiento de su obligación y solicitar la cesantía si no lo hiciera. Asimismo, se previó el establecimiento de un plazo de renovación periódica de las declaraciones juradas, que se fijó en tres años.
- Decreto N° 2073/94: Creó una Comisión —integrada por representantes del Ministerio de Justicia, la Procuración General de la Nación, la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, la Sindicatura General de la Nación, la Secretaría de la Función Pública y la Procuración del Tesoro de la Nación—, avocada a formular un proyecto normativo que asegurara la plena operatividad de las competencias de investigación. El resultado de la Comisión se vio reflejado en el Decreto N°494/95
- Decreto N°494/95: Aprobó un nuevo régimen de declaraciones juradas que mantuvo el carácter secreto de las mismas (artículo 11) pero sumó a la vez un órgano especializado con facultades de exigir explicaciones en caso de incrementos patrimoniales de los funcionarios públicos tal como se concibió a la Fiscalía Nacional de Investigaciones (artículos 15 y 20).

Si se hace un análisis pormenorizado de cada norma dictada desde 1953 hasta 1995, es posible concluir que el control que se pretendía llevar a cabo a través de las DDJJ era casi nulo. Por un lado, no había un

responsable debidamente facultado para llevar a cabo el mismo. Por el otro, el carácter secreto del contenido significó dejar de lado el control ciudadano.

Obviamente, éste último adquirió relevancia a partir de las formas de democracia semi-directas incluidas en la Constitución Nacional a partir de la reforma de 1994 (art. 39 y 40) como en propia Constitución la CABA (1, 21, 24, 34, 40, 63, 64, 65 entre otros).

Además, no debemos perder de vista que recién con la sanción de la ley 25.188 (1999) se incorporó al Código Penal el artículo 268(3) que dispone:

“Será reprimido con prisión de quince días a dos años e inhabilitación especial perpetua el que, en razón de su cargo, estuviere obligado por ley a presentar una declaración jurada patrimonial y omitiere maliciosamente hacerlo. El delito se configurará cuando mediando notificación fehaciente de la intimación respectiva, el sujeto obligado no hubiere dado cumplimiento a los deberes aludidos dentro de los plazos que fije la ley cuya aplicación corresponda. En la misma pena incurrirá el que maliciosamente, falseare u omitiere insertar los datos que las referidas declaraciones juradas deban contener de conformidad con las leyes y reglamentos aplicables”.

5. Ética Pública y Constitución Nacional

Toca ahora abordar este tema dado que importa reconocer las razones y motivos que hacen a la existencia de leyes que imponen un modo de obrar en las personas que ejercen la función pública.

Siendo la Constitución Nacional la ley suprema de nuestro país, resulta lógico analizar el modo en que la ética de los funcionarios públicos se encuentra allí regulada.

Si hay una norma en la Constitución Nacional que se equipara por su trascendencia al artículo 19 de la constitución histórica es el artículo 36 incorporado con la reforma del 94.

Dicho artículo 36 garantiza la plena vigencia del Estado Constitucional de Derecho al sostener que su irrupción genera graves consecuencias para todos aquellos que atenten contra el mismo. Pero, además, equipara tal conducta, a la de los funcionarios públicos que se enriquecen ilícitamente.

La relación de ambos artículos se da de manera patente en la originalidad que presentan y en el fin que persiguen: la autonomía personal para el desarrollo individual de la persona (art. 19); y la custodia del sistema democrático

y el orden institucional como elemento indispensable para poder ejercer todos los derechos que reconoce el texto supremo (art.36).²⁷

Se trata además, de un artículo que, junto con el 15, 22, 29 y 119 de la CN, conforman lo que la doctrina ha denominado “delitos constitucionales”.²⁸

En lo que aquí nos interesa, el convencional constituyente incluyó al enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos como un modo grave de atentar contra el sistema democrático bajo las palabras siguientes:

“Atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos. El Congreso sancionará una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función”.

Es sobre esos dos últimos párrafos del artículo 36 de la CN que también ha dicho la doctrina que de allí nace “el derecho a una sana ética colectiva, liberada de la corrupción” cuya tutela judicial se podría canalizar a través de la acción de amparo.²⁹

En la Ciudad, la ley N°4895 de 2013 —y su decreto reglamentario 435/2014 — dio paso al ordenamiento jurídico que reguló el ejercicio de la función pública y la ética pública hasta la sanción de la ley N°6357.

Pero, además, la propia Constitución de la Ciudad contempla previsiones que reconocen la importancia de regular los aspectos que hacen a la ética de sus funcionarios tal como a continuación veremos.

²⁷Artículo 36.- Esta Constitución mantendrá su imperio aun cuando se interrumpiere su observancia por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático. Estos actos serán insanablemente nulos. Sus autores serán pasibles de la sanción prevista en el Artículo 29, inhabilitados a perpetuidad para ocupar cargos públicos y excluidos de los beneficios del indulto y la conmutación de penas. Tendrán las mismas sanciones quienes, como consecuencia de estos actos, usurparen funciones previstas para las autoridades de esta Constitución o las de las provincias, los que responderán civil y penalmente de sus actos. Las acciones respectivas serán imprescriptibles. Todos los ciudadanos tienen el derecho de resistencia contra quienes ejecutaren los actos de fuerza enunciados en este artículo. Atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos. El Congreso sancionará una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función.

²⁸ BIDART CAMPOS, Germán, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino: nueva edición ampliada a 2002-2003. Tomo II A. Ed. EDIAR, Buenos Aires 2003. Pág. 193

²⁹ MORELLO, Augusto y Lon Felix R., Lecturas de la Constitución, LexisNexis, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2003, Pág. 265 y ss.

6. Normativa aplicable

Desde una perspectiva general, decimos que las normas que regulan lo concerniente a la Ética Pública y la lucha contra la corrupción encuentran sustento jurídico tanto en tratados internacionales como en leyes nacionales y de la Ciudad de Buenos Aires.

En el orden internacional, la Argentina aprobó —mediante leyes N° 24.759 y N° 26.097— la Convención Interamericana contra la Corrupción³⁰ y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción³¹.

Por su parte, el marco normativo local está integrado por la ley nacional N° 25.188 —y sus modificatorias— junto con las previsiones que surgen del artículo 1°, 36 y 75:22 de la Constitución Nacional.

A ese plexo de normas, debe agregarse la ley N°6357 en CABA y los arts. 10, 34, 56, 80:2 y 132 de la Constitución de la Ciudad.

En CABA, la ley N°6357 —aprobada en 2020— supone la adopción de pautas tendientes a regular, con mayor eficiencia y practicidad que su antecesora Ley N°4895, el desempeño de la función pública de todos los que forman parte del GCBA.

En síntesis, y a modo comparativo, podemos afirmar que la ley N°6357 es superadora de los régimen vigentes en el país puesto que en su articulado se contemplan cuestiones tan diversas e importantes como las que a continuación se detallan: i) universo más amplio de sujetos obligados; ii) nepotismo; iii) contenido de DDJJ con mayor información según el cargo; iv) régimen de incompatibilidades y conflicto de intereses; v) mecanismos para resolver el conflicto de interés; vi) la creación de una Oficina de Integridad Pública con competencias acorde a los tiempos actuales; y vii) sanciones pecuniarias y disciplinarias que cuentan ahora con un mecanismo propio para su ejecución e imputación.

A continuación, veremos sucintamente como fueron abordados cada uno de los siete puntos.

6.1. Principales aspectos del nuevo Régimen de Integridad Pública

I. Nepotismo

La nueva ley incorpora una cuestión que, en principio, y salvo el antecedente presentado por la Oficina Anticorrupción en 2018 para modificar el régimen de la Ley N°25.188, no encuentra su correlato en leyes

³⁰ BO 28566, 17/1/1997

³¹ BO 30923, 9/6/2006



provinciales de igual tenor. Nos referimos al nepotismo que, como por definición no es otra cosa que dar preferencia a un pariente para que asuma un cargo público.

De acuerdo con el politólogo Sergio Berensztein, "el nepotismo no es un fenómeno nuevo, hay una larga tradición que prioriza la lealtad por sobre el conocimiento" y "es la expresión de falta de profesionalismo en decisiones políticas y administrativas". Son, en definitiva, todos casos en los que se privilegia el lazo familiar como activo político y que justifican la definición de nepotismo como la "desmedida preferencia que algunos dan a sus parientes para las concesiones o empleos públicos"³².

Ahora bien, resolver si esto es suficiente y constitucionalmente válido es otra discusión que merece un análisis extenso y profundo desde que el artículo 16 de la Constitución Nacional exige solo "idoneidad" para ocupar cargos públicos (más la que dispone el artículo 36 antes visto) y el artículo 43 de la CCABA también se dirige en ese mismo sentido al referirse a la "idoneidad funcional".

Indudablemente, deberá sopesarse siempre la idoneidad y ponderarla sobre cualquier tipo de vínculo familiar que se tenga con aquella persona que se quiera designar en la Administración Pública

Fuera de esa discusión, es evidente que los artículos sexto, séptimo y octavo del nuevo régimen de integridad nos traen un cambio destacable vinculado a la forma en que se debe ingresar al GCBA.

Es cierto que el esquema propuesto se aleja de lo previsto en su antecedente inmediato en lo que al Poder Ejecutivo importa dado que esa limitación operaba solo para los familiares del Jefe de Gobierno, Vicejefe de Gobierno y ministros³³, pero también lo es que se intenta aquí limitar el acceso de familiares de forma más razonable y bajo dos premisas concretas: a) dictamen previo y no vinculante de idoneidad a cargo de la Oficina de Integridad y; b) impedimento de supervisión directa.

Tales medidas, sin bien pueden resultar o no suficientes para cada caso en particular dado que el dictamen de la OIP no es vinculante, intentan reducir los aspectos negativos del nepotismo.

³² Ver en: "El nepotismo en la política argentina", revista El Estadista en la web, 3/9/2012

³³ Decreto 43/2018:

Artículo 1°. - Dispónese que no podrán efectuarse designaciones de personas, bajo cualquier modalidad, en todo el Sector Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que tengan algún vínculo de parentesco tanto en línea recta como en línea colateral hasta el segundo grado, con el señor Jefe de Gobierno y Vicejefe de Gobierno de la Ciudad, el Jefe de Gabinete de Ministros, Ministros y demás funcionarios con rango y jerarquía de Ministro. Quedan incluidos el cónyuge y la Unión Convivencial.

Otro punto importante que se regula, refiere a la situación que se puede dar si el dictamen es negativo, pero el funcionario insiste en designar a su familiar. En este caso, el funcionario que decida avanzar pese a ello deberá argumentar su parecer y su apartamiento en el acto administrativo de designación. Es una solución que va en línea con los principios derivados de la transparencia activa.

En definitiva, serán los diferentes dictámenes que elabore la Oficina para saber cómo evaluará la idoneidad en asuntos sencillos, pero también en ciencias que no son fáciles de abordar.

II. Universo más amplio de sujetos obligados a presentar DDJJ patrimoniales³⁴

³⁴ Artículo 9: Sujetos Obligados. Son sujetos obligados a presentar la Declaración Jurada Patrimonial y de Intereses (únicamente se detalla el universo del Poder Ejecutivo):

a) Jefe/a y Vice-Jefe/a de Gobierno, Ministros/as, Secretarios/as, Subsecretarios/as, Directores/as Generales o equivalentes del Poder Ejecutivo

d) Miembros de las Juntas Comunales

e) Síndico General, Procurador/a General, Defensor/a del Pueblo y sus respectivos adjuntos/as, miembros de la Auditoría General de la Ciudad, y el personal que se desempeña en dichos organismos con categoría equivalente o superior a Director/a General;

g) Directores/as, Síndico, Gerente General y Subgerente General del Banco de la Ciudad de Buenos Aires

h) Toda persona que ejerza la función pública, cuya norma atributiva de competencias correspondiente establezca la facultad de confeccionar, participar en la elaboración y/o aprobar Pliegos, y/o que integre comisiones de evaluación de ofertas o dicte actos de pre adjudicación, adjudicación y/o redeterminación de precios, siempre que el monto de la operación involucrada supere las veinte mil (20.000) Unidades de Compra conforme la Ley 2095 (texto ordenado Ley 6017);

i) El personal directivo, los síndicos e integrantes de los directorios de los organismos descentralizados, incluidas las entidades autárquicas, organismos de seguridad social, las empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones donde el Estado de la Ciudad tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias. Jefe/a de la Policía de la Ciudad y los/las funcionarios/as policiales de la misma con rango superior a Comisario, sin perjuicio del régimen de Declaración Jurada Patrimonial Integral que rige para todo el personal de la fuerza conforme la Ley 5688 y sus modificatorias (texto ordenado Ley 6017);

k) Jefe/a del Cuerpo Bomberos de la Ciudad y los/las funcionarios/as integrantes del mismo con grado superior a Comandante;

l) Asesores/as que integran el régimen modular de la planta de gabinete o régimen equivalente, para el caso de corresponder, de los siguientes sujetos: Jefe/a y ViceJefe/a de Gobierno, Ministros/as y los/las titulares de los entes descentralizados; miembros del Tribunal Superior de Justicia; Presidente, Vicepresidente, Consejeros/as y demás miembros del Consejo de la Magistratura; Fiscal General, Defensor/a General, Asesor/a General Tutelar; Presidente de la Junta Comunal; Síndico General, Procurador/a General; miembros de la Auditoría General de la Ciudad, Defensor/a del Pueblo y Adjuntos/as. Están alcanzados los asesores de gabinete del Presidente, Vicepresidente primero/a, segundo/a y tercero/a designados por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con funciones de dirección y conducción de dependencias. Ante la presunta transgresión

La ley mantiene casi igual el universo de sujetos obligados a presentar declaraciones juradas según lo detallado en el artículo sexto de ley N°4895.

No obstante, se destacan dos cuestiones que se encuentran plasmadas en los incisos “h)” y “l)”

El inciso h) tiene la particularidad de incorporar como sujetos obligados a las personas encargadas de elaborar los pliegos y/o aquellos que dicten actos de redeterminación de precios o pre adjudicación y/o adjudicación.

De igual modo, el inciso l), añade al universo de sujetos obligados a todas las personas que forman parte del régimen modular de la planta de gabinete o régimen equivalente de los órganos superiores del Poder Ejecutivo, Judicial, Legislativo y demás órganos de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

Es interesante señalar que se trata de un supuesto cuyo control no es posible llevar a cabo a partir de un confronte con los actos que se publican en el Boletín Oficial y por ende, no solamente será importante la competencia de la Oficina referida a requerir listados de sujetos obligados (artículo 9°), sino que los funcionarios jerárquicos a los que alude la norma tendrán que asumir el compromiso de informar ello de manera oportuna.

Debemos recordar, por último, que, para el caso del Poder Ejecutivo, el régimen en cuestión corresponde a personal de planta transitoria de acuerdo al segundo párrafo del artículo 39 de la Ley N° 471 (“...sólo comprende funciones de asesoramiento o de asistencia administrativa...”).

III. Declaraciones juradas patrimoniales. Mayor información según el cargo

Al referirnos a este punto, debemos partir de la premisa que entiende —como antes vimos— a los sistemas de declaraciones juradas como herramientas de prevención y control que buscan combatir la corrupción.

Desde ya, no alcanza solamente con ellas para cumplir ese fin, pero tal afirmación no desconoce otro aspecto relevante, pues si el sistema ideado resulta eficaz, es posible lograr hitos que refieran a una mayor transparencia,

al presente régimen de integridad, y siempre que se encuentre comprometido el interés público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Oficina de Integridad Pública podrá requerir, en el marco de la investigación pertinente, la presentación de la Declaración Jurada Patrimonial y de Intereses a: 1.- las personas que cumplan funciones directas de percepción y/o fiscalización de ingresos públicos cualquiera sea su naturaleza, u otras funciones de fiscalización, inspección, control, y/o habilitación en las jurisdicciones de los incisos del presente artículo; y 2.- a los sujetos del inciso h) del presente artículo cuando el monto de la operación involucrada sea menor a las veinte mil (20.000) Unidades de Compra conforme la Ley 2095 (texto ordenado Ley 6017). La Oficina de Integridad Pública se encuentra facultada para requerir a cada organismo el listado de funcionarios/as públicos/as alcanzados por el presente artículo, debiendo dar respuesta en el plazo de diez (10) días hábiles de recibido; ello sin perjuicio de las facultades de interpretación del presente Régimen propias de la Oficina de Integridad Pública.



un mejor control de los patrimonios, rendición de cuentas de forma oportuna y un nivel de integridad superior en todos los obligados a presentarlas.

Evidentemente, todo ello coadyuva a promover una cultura de integridad basada en la confianza pública.

Para lograr eso, la ley N°6357 contiene un régimen general y común junto con otro que podemos definir aquí como “diferencial”.

Vale decir, regula el desempeño de la función pública para todos los que trabajan en el GCBA (arts. 1°, 2° y 3°) pero dispone a su vez medidas que son propias para determinadas jerarquías.

Uno de esos casos, es el del artículo 11 que establece un “contenido adicional obligatorio” a las declaraciones juradas que deban presentar los siguientes funcionarios públicos:

- Jerarquía equivalente o superior a la de Director General en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo.
- Jerarquía equivalente o superior a Prosecretario del Poder Judicial.
- Las máximas autoridades de los entes descentralizados y las sociedades en las que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tenga participación en un grado suficiente para determinar la voluntad social o para controlarla por cualquier otro medio.

En cuanto al contenido que se considera adicional, es evidente que su objetivo es conocer datos distintos del patrimonio específico del funcionario. En rigor, se requiere la información en pos de contar con ciertos indicios que permitan exhibir y demostrar que no hubo un desvío ilícito o fraudulento en torno a los bienes. De allí que se exija brindar los datos que hacen a la integralidad de las relaciones familiares, profesionales y económicas.

IV. Conflicto de intereses, Régimen de Incompatibilidades y Limitaciones a partir del cese como funcionario público

El conflicto de interés es una situación objetiva que se configura cuando los intereses particulares del funcionario colisionan con las tareas para las que fue designado, nombrado o contratado. Generalmente, importa una cuestión de índole económico (vale decir, por tenencia de activos o participación en sociedades).

El nuevo régimen de integridad aporta soluciones para sortear el conflicto de interés que van desde la constitución de un fideicomiso ciego o la venta de los activos cuando el conflicto es actual (mecanismo previsto a partir del cargo de ministro y para las máximas autoridades de los entes descentralizados y de las sociedades del GCBA), o bien la abstención o excusación para intervenir en todo acto que suponga la existencia de un conflicto cuando el mismo reviste carácter de potencial (mecanismo que se aplica a los cargos no comprendidos en el caso anterior).

Por otro lado, las incompatibilidades que detalla la ley son aquellas prohibiciones que surgen por el solo hecho de ingresar a la función pública —en cualquier nivel y jerarquía— y tienen por finalidad asegurar el buen decoro durante el tiempo en que la misma se ejerce.

Si bien puede existir el componente económico, éste no resulta sustancial para determinarlas como ocurre con los conflictos de interés actuales, sino que lo que importa es impedir la realización de actividades simultáneas —sean o no de carácter económico— que de algún modo, coloquen al funcionario “a un lado y otro del mostrador” como suele decirse.

Asimismo, las limitaciones que contempla el régimen —y que tienen origen en la desvinculación de una persona como funcionario del GCBA— tienden a evitar beneficios indirectos que pueden obtenerse por haber sido funcionario público (art.49 a 51).

Bajo todas estas pautas se construye el andamiaje que determinan las acciones que pueden hacer los funcionarios públicos mientras ejercen el cargo y una vez que abandonan el mismo y dejan de ser dependientes de GCBA.

V. Creación de una Oficina de Integridad Pública en cada Poder

La Ley establece en 24 artículos (del artículo 59 al artículo 83), las disposiciones correspondientes a la creación, designación, remuneración del titular, competencias y procedimientos de los órganos de aplicación que se encuentran previstas para cada uno de los tres poderes.

Se trata aquí de un punto por demás relevante en tanto el órgano de control tiene autonomía y autarquía.

No son menores las competencias que tiene la Oficina de Integridad Pública y de manera muy resumida pueden destacarse las características que a continuación se indican:

- a) Su titular debe ser elegido por cada Poder y, en el caso del Ejecutivo propiamente dicho, mediante un procedimiento de audiencias similar al de la Ley N° 104 para elegir al responsable del órgano garante (cfme. Ley 5784).
- b) Las decisiones de cualquiera de las tres Oficinas de Integridad Pública sólo pueden ser revisadas judicialmente (artículo 59).
- c) Dictamina sobre la idoneidad de los familiares propuestos (nepotismo) y acerca de la situación de intereses de los funcionarios a partir del cargo de Subsecretario y a pedido de interesado para los demás cargos.
- d) Posibilidad de obligar a un funcionario para que elija un mecanismo de prevención de conflicto de interés (enajenación de títulos o constituir un fideicomiso ciego).
- e) Aplicar las sanciones pecuniarias ante la falta de presentación de una DDJJ patrimonial luego de intimado el funcionario (multa de entre un 10% y 20%)

f) Librar los certificados de cumplimiento del régimen que permiten asumir cargos en los diferentes poderes. De otro lado, y en términos operativos, vemos que las funciones asignadas a las Oficinas de Integridad Pública establecidas en el artículo 62 presentan una configuración de un órgano activo e independiente. No sólo pone a su cargo el asesoramiento en temas de ética pública o registro de declaraciones juradas, sino que también propone que se encuentre a cargo de las capacitaciones, informe anual de acceso público y recibir y efectuar las denuncias que correspondan.

VI. Sanciones pecuniarias y disciplinarias

La Ley N° 4895 establecía en dos artículos (artículos 30 y 31) las disposiciones sobre las sanciones administrativas. La nueva norma establece en 16 artículos (artículos 84 a 100) el nuevo marco y con esto la inferencia simple sobre regulación.

Así las cuestiones que antes se encontraban a la discrecionalidad de las autoridades superiores del funcionario que infringía la ley de “Ética Pública” —se preveía un reenvío para que se dispusiera una sanción— hoy se encuentran regladas y, en consecuencia, son parte de una competencia obligatoria a ejercer.

Algunas cuestiones relevantes del régimen sancionatorio son las que a continuación se indican:

- a) Distinción entre las sanciones pecuniarias, como nuevo régimen de aplicación de las Oficinas de Integridad Pública (artículos 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92 y 93); y las sanciones disciplinarias, sometidas al régimen administrativo disciplinario que funcione en cada ámbito (artículos 94, 95, 96, 97, 98, 99 y 100).
- b) La resolución de las Oficinas de Integridad Pública que establezca la sanción pecuniaria debe ser registrada a nombre del incumplidor en el Registro de Sujetos Incumplidores al Régimen de Integridad Pública (artículo 87)
- c) La Oficina de Integridad Pública podrán requerir la intervención de la Procuración General de la Ciudad cuando estime conveniente para el dictado del Dictamen Jurídico Previo (artículo 89).
- d) Creación del Recurso Directo ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso, Administrativo, Tributario y Relaciones de Consumo contra las resoluciones de las Oficinas de Integridad Pública que establezcan sanciones pecuniarias (artículo 88).
- e) Posibilidad de realizar un Pago Voluntario cuando corresponda la sanción de multa mediante el pago del cincuenta por ciento (50%) de la suma fijada y dentro de los diez días hábiles de notificada la resolución sancionatoria. Pero en todos los casos deberá haberse subsanado previamente la falta de presentación de la Declaración Jurada Patrimonial y de Intereses que motivó la imposición de la sanción (artículo 90).

Lo que acabamos de expresar es, de acuerdo con nuestro parecer, fundamental para que la ley se cumpla y motive lo que al inicio decíamos sobre el necesario cambio cultural. Claro está, esta afirmación debe ser interpretada a la luz de lo que dijimos al tratar el efecto de las sanciones (punto 2.7).

El efecto persuasivo de las sanciones en su doble sentido, pecuniarias y disciplinarias, son un posible reaseguro que repercutirá favorablemente en los niveles de cumplimiento de presentación en tiempo de las DDJJ patrimoniales.

7. EL ROL DE LA SECLYT

La SECLYT, como antes se fue informando, intervino activamente durante los últimos diez años en todo lo vinculado a la Ética Pública y al modo en que se hicieron las correspondientes presentaciones de las declaraciones juradas patrimoniales de los sujetos obligados.

Es que, conforme se fueron sucediendo las normas que rigieron la materia, la Secretaría debió instrumentar los cambios que se adecuaron a las nuevas exigencias para cumplir con lo previsto en cada una de ellas.

Para ver el modo en que la SECLYT fue abordando esta temática, veremos a continuación las normas y objetivos alcanzados.

7.1. Normas

I. Decreto 450/2010

Fue a partir de este decreto, que en el ámbito de la Ciudad se consagró la operatividad en materia de presentación de declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos. Bien es cierto que el artículo 56 de la CCABA lo exigía, pero hasta ese momento no se había regulado acerca del modo en que se debía cumplir la manda constitucional y quienes era los sujetos obligados.

El decreto definió entonces el universo de sujetos que debían presentar las respectivas DDJJ patrimoniales (art.1°) y puso a la SECLYT y de la Sindicatura General al frente del procedimiento normativo, seguimiento, custodia y elaboración de los formularios correspondientes a las DDJJ patrimoniales que debían hacer llegar los funcionarios obligados (art.8° y 9°).

Posteriormente, y por Resolución Conjunta N°74/2010 de la SECLYT y de la Sindicatura General, se dispusieron los campos que debían contener los formularios de las declaraciones juradas.

Desde allí en más, la SECLYT asumió un protagonismo excluyente que significó la intervención de una de sus Direcciones, la Dirección General de Escribanía, a cuyo cargo se encontraba la publicación de los listados en Boletín Oficial de las declaraciones presentadas.

Más aún, dicha Dirección General todavía conserva la custodia de las DDJJ patrimoniales presentadas en formato papel durante aquellos primeros años.

Luego, en 2012 —y ya dentro del marco de la digitalización y modernización del GCBA (la SECLYT) puso en funcionamiento el primer aplicativo digital para presentar DDJJ patrimoniales.

II. Ley N°4895

En diciembre de 2013 fue aprobada la Ley N°4895 de “Ética Pública” en el GCBA. El cambio que trajo la misma fue por demás significativo puesto que su sanción introdujo una Autoridad de Aplicación, nuevos sujetos obligados, mayores obligaciones para todos los funcionarios que antes no estaban estipuladas y diversas competencias que en cabeza del referido órgano.

Dado que la referida ley supuso incrementar considerablemente los sujetos obligados, fue necesario readecuar el aplicativo digital y pensar un modo en que se pudieran mostrar mejoras a lo existente.

En 2017, la SECLYT —a través de la Dirección de Innovación y Proyectos Tecnológicos— logró poner en funcionamiento el aplicativo que cumplió funciones hasta febrero de 2022 cuando la entrada en vigencia de la Ley N°6357 motivo su finalización y reemplazo.

Es de destacar que la herramienta digital facilitó, desde su puesta a disposición, la presentación de mayor cantidad de DDJJ patrimoniales en término dado que aumentó el margen de presentación (pasó de 45 minutos a 5:30 hs) y posibilitó hacerla en varias oportunidades mediante la función EXPORTAR/IMPORTAR

7.2. Acciones efectuadas y objetivos alcanzados por SECLYT en el marco de las leyes de Integridad Pública

I. Reglamentación Ley N° 4895

En 2014, la SECLYT participó activamente en la reglamentación del decreto 435/2014. Eso permitió corregir graves falencias que tuvo la ley 4895 al momento de su sanción.



En tal sentido, se consagró la obligación de informar las altas y bajas de los funcionarios públicos a cargo de los referentes de RRHH de cada jurisdicción (artículo 15).

No es algo menor, pues la estructura del Poder Ejecutivo se caracteriza por ser altamente dinámica —con cambios que se producen diariamente— y muchas de esas modificaciones eran publicadas por las jurisdicciones luego de consumarse la designación o el cese. Eso, naturalmente, dificultaba el control. Por esa razón, la reglamentación del artículo 15 ha sido un importante acierto.

A través del análisis de los abogados de la SECLYT, se limitó la posibilidad de recibir obsequios de acuerdo con lo que debía deducirse de la ley.

Es que la ley N°4895 afirmaba que los obsequios podían recibirse si superaban las 1000 UC. Obviamente, ello quedó corregido con la reglamentación del artículo 14

II. Reglamentación Ley N° 6357

En 2020 se aprobó la ley N°6357 que entró en vigencia el 10/9/2021. La gran cantidad de cambios que presenta la norma generó la necesidad de interactuar con diversos sectores del GCBA para que formularán sus aportes a la posible reglamentación.

Todo ello se hizo y finalmente fueron reglamentados más de sesenta artículos del total de 102 que compone la ley N°6357.

El trabajo realizado se encuentra a disposición de quien finalmente resulte ser designado como titular de la Oficina de Integridad Pública. Hecha la posible reglamentación, la SECLYT entendió lógico y razonable dar participación a quien en definitiva será responsable del nuevo régimen de integridad pública.

III. Capacitaciones en materia de ética pública

Al comenzar 2017, y con la designación en julio de ese año de la Autoridad de Aplicación de la Ley N°4895, empezaron a dictarse con mayor frecuencia cursos de capacitación en DDJJ patrimoniales y ética en el ejercicio de la función pública.

Ambas capacitaciones, fueron brindadas en la sede de gobierno, en el Edificio “Palacio Lezama”, en el Ministerio de Educación Barrio 31 y en el Auditorio de la Unidad de Comunicación y Coordinación de operadores de personal (UCCOP). Todos los cursos, arrojaron resultados considerablemente positivos.



Según se registró en esa oportunidad, desde 2015 a 2018 se capacitaron 316 personas para el Curso de “Ética en el ejercicio de la Función Pública” y 379 en el Curso de “Actualización Declaraciones Juradas Patrimoniales Integrales” lo que hace un global de 695 personas en ese periodo.

Cabe destacar que el Instituto Superior de la Carrera (en adelante el ISC) readecuó la oferta de cursos en 2019 por implementarse la “NCA” (Nueva Carrera administrativa) y en virtud de la ley N°6357, se generó en 2022 una oferta virtual para los cargos de Autoridad Superior que, por disposición de la propia ley, obligatoriamente deben hacer un curso en la materia.

IV. Principales logros obtenidos

Hablar de logros en temas vinculados a la ética pública y el régimen de las declaraciones juradas supone necesariamente comparar niveles de cumplimiento entre periodos diferentes y mencionar los dictámenes y el asesoramiento brindado a los funcionarios que, por una cuestión u otra, elevaron su consulta de acuerdo a lo que preveía la ley 4895.

A nadie escapa que el mayor anhelo sea, tal como afirmó el portugués J. Saramago, que todos los funcionarios “adopten un sentido ético de su propia existencia”. Pero hemos hablado acerca de la honestidad de los funcionarios y funcionarias y con tal deseo no alcanza.

No obstante, repasar algunas cuestiones vinculadas al buen funcionamiento de la ley mencionada puede generar presunciones que valen la pena detallar:

V. Declaraciones juradas

Si se comparan los sujetos que presentaron sus respectivas DDJJ desde 2016 a la fecha, se podrá observar que aumentan las presentaciones año tras año (lo que no significa per se un mayor cumplimiento puesto que hay presentaciones de sujetos que no se encontraban obligados como ser el caso de algunos gerentes) y además puede afirmarse que existe incluso un efecto “contagio” en supuestos que son comunes (i.e: comuneros).

Por fuera del incremento señalado, se verifica que también hubo una mejora importante en los tiempos en los que —en periodos anuales normales— se llevan a cabo tales presentaciones e incluso, además, se comprueba que aumentó considerablemente la cantidad de sujetos obligados que presentan sus DDJJ patrimoniales y antes no lo hacían por interpretar que no eran “sujetos obligados”.

En ese sentido, apenas se pudo a disposición la nueva herramienta digital en 2017, se observó que los representantes del sindicato y del Poder Ejecutivo integrantes del Directorio de la ObSBA (Obra Social de Buenos Aires) no presentaron desde antes y hasta agosto de 2017, ninguna declaración jurada patrimonial.

Más aún, contaban allí con un dictamen interno que en palabras más o menos, los eximía de la obligación prevista expresamente en la Ley N° 4895 (art. 6°:" j").

Idéntico criterio tenían algunos controladores de falta con los que hubo que trabajar para que depusieran tal temperamento.

Frente a esa situación, y sendos dictámenes de por medio, se logró revertir tal criterio.

Se trató sin dudas de un avance que significó el compromiso de seguir haciendo las respectivas presentaciones tal como generalmente hoy lo hacen los funcionarios indicados.

En lo que a Controladores importa, se dictaminó y posteriormente se informó al Ministro de Justicia lo que hizo que se empezara a cumplir con lo que la ley exigía. Con la misma tenacidad supimos avanzar con el universo de comuneros que, desde 2017 (2016) y 2018 (2017) cumplieron casi en su totalidad con las actualizaciones del patrimonio.

Para ello, fue clave el requerimiento formal a cada una de las quince Juntas Comunes como las intimaciones cursadas a los comuneros renuentes.

En lo que hace a los integrantes de las Comisiones Evaluadoras, se ha logrado un hito importantísimo que tuvo que ver con un alto nivel de cumplimiento de aquellas que fueron designadas en los Hospitales de la Ciudad.

Afortunadamente, la Ley N° 6357 supo corregir el grave problema de su antecesora que no disponía ningún límite para hacer nacer la obligación de presentar DDJJ patrimoniales.

En 2017, se registró una falta de presentación de declaraciones juradas de 246 profesionales de la salud que integraron comisiones evaluadoras de todo tipo.

Ese número inicial se redujo a 121 a octubre de 2018 y por obvias cuestiones que hacen al sentido común y las dificultades técnicas que puede presentar el sistema se decidió no avanzar con las intimaciones previstas en el artículo 22 de la Ley N° 4895 y la consecuencia posterior e inmediata que tiene que ver con la denuncia penal (art 268:3 CP).

Otra cuestión importante tiene que ver, como antes se dijo, con el mejoramiento en los tiempos para presentar las actualizaciones de las declaraciones juradas por parte de los funcionarios de mayor jerarquía.

Mientras en 2017, y luego del 30 de junio, aún faltaba presentarse declaraciones de ministros o secretarios, durante 2018 y los años posteriores se mejoró todo el circuito utilizando canales de comunicación a partir de marzo de cada año (avisos en el Sistema SADE, correos a DGTALES y en algunos casos CCOO. Eso logró que todo el gabinete central cumpliera antes de la fecha límite.

Se trata de un dato que no es menor puesto que los pedidos de acceso a la información pública que solicitan los periodistas se realizan a los pocos días de producirse la fecha de corte (30 de junio en el caso de las actualizaciones). Actualmente, y en lo que importa al nivel de cumplimiento de los funcionarios del organigrama vigente del GCBA, el relevamiento llevado a cabo el 15 de diciembre pasado nos muestra que de un total de 388 solamente la adeudan —para el período 2019/2020— solamente 16 funcionarios adeudaban su DDJJ al 15/9/2021.

Por razones de público conocimiento en torno a las circunstancias relativas al COVID 19 y las cuestiones técnicas del sistema SADE para los nuevos comuneros, no se contabilizan aquí los 56 comuneros que aún la deben.

Por último, debemos referirnos al sistema digital 2017/2022 que significó sin duda alguna un mejoramiento absoluto respecto a su inmediato anterior.

El aporte más significativo tiene que ver con el plazo que otorgaba para hacer la presentación (cinco horas) y la función de poder importar la DDJJ hasta donde llegue el funcionario en ese día que la empezó para poder continuar en otro momento.

Tales progresos hicieron, evidentemente, a una mejora del sistema que no pasó inadvertido para los usuarios.

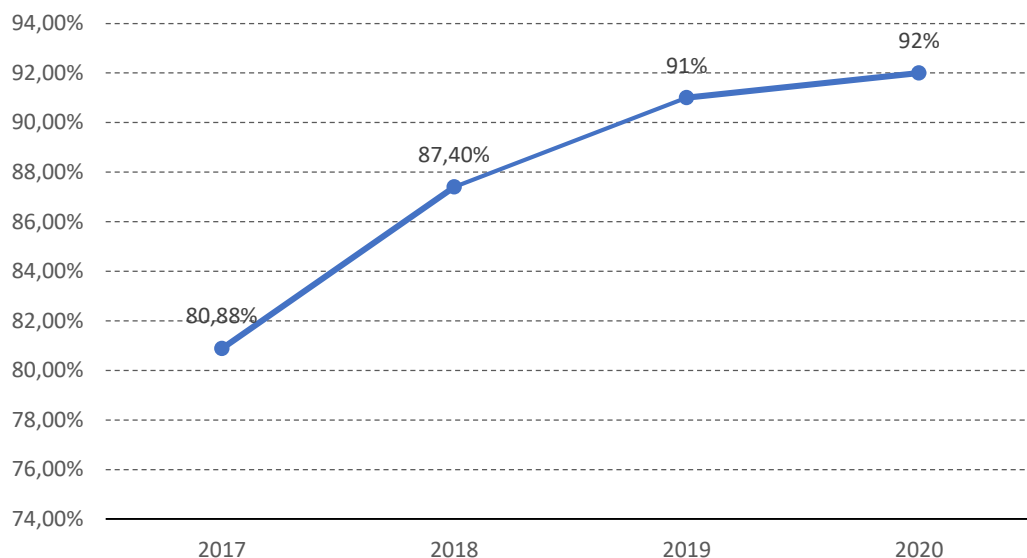
Ilustración 1. Nivel de cumplimiento por año según sujetos obligados

Año	Total q de DDJJ a presentar	Presentadas	Cumplimiento
2017	2197	1777	80,88%
2018	2477	2165	87,40%
2019	900	820	91%
2020	652	600	92%

Fuente: GCBA

En términos de porcentaje, y en materia de presentación, en la Ilustración 2 que sigue muestra el nivel ascendente respecto al cumplimiento de los funcionarios que presentaron sus DDJJ entre enero de un año, la fecha de corte 30/6, y la publicación en Boletín Oficial en septiembre de cada año.

Ilustración 2. Porcentaje alcanzado por año



Fuente: GCBA

Observaciones:

- 1) La cantidad de declaraciones juradas a presentar por año —y efectivamente presentadas— se consideran aquí sobre los datos publicados en los Boletines Oficiales N° 5217 (21/9/2017), 5462 (21/9/2018), 5704 (20/9/2019) y 5960 (21/9/2020).
- 2) En 2019 y 2020 el relevamiento *se hizo por funcionario*. Por otra parte, no se hizo seguimiento de los integrantes de las Comisiones Evaluadoras de los Hospitales que representaban casi 500 funcionarios. Lo antes dicho, explica la baja en el Q de DDJJ a presentar por año luego de 2018. Vale la pena señalar, que la Ley N°6357 resolvió positivamente el tema de las Comisiones Evaluadoras al fijar un monto a partir del cual nace la obligación: 20.000 UC. Eso no ocurría antes (por eso el elevado número en 2017 y 2018) llegando a casos por demás irreales al exigirles a médicos que adquirían insumos menores que presenten una declaración jurada por tal acto.

3) Durante 2020 solamente se hizo el control y posterior publicación sobre el organigrama vigente al 21/9 junto los comuneros y los controladores de faltas.

VI. Dictámenes

Se dijo antes que la mayor cantidad de cursos dictados y las diferentes intervenciones efectuadas con un sinnúmero de personas generó mayor exposición del área.

Es así que desde 2018 se han recibido denuncias contra funcionarios de la Ciudad que merecieron una opinión y posterior decisión del superior jerárquico del funcionario denunciado para que, en el caso de verificarse una infracción a la ley, se procediera a imponer las sanciones correspondientes (art 29:” a” y 30 de la ley 4895)

Así entonces, se hicieron 25 dictámenes con reenvío al superior jerárquico correspondiente

VII. Asesoramiento a funcionarios públicos de nivel superior a Director General

Desde 2017 a la fecha se asesoró de manera informal (vía correo o reuniones personales) a muchos funcionarios en cuestiones vinculadas, ya de manera concreta, con el alcance del artículo 7° de la ley 4895 (Régimen de Incompatibilidades y Prohibiciones).

El carácter de los temas motivo de consultas ha sido a: a) Incompatibilidad de los empleados públicos (ley 471); b) Alcance de las Personas Expuestas Políticamente (Res 11/2012 y 134/2018 de la UIF); c) Inconvenientes con el sistema de declaraciones y d) Aclaraciones y encuentros con periodistas y organizaciones no gubernamentales respecto al contenido de ciertas DDJJ patrimoniales

VIII. Convenios

En 2018 se firmó un convenio de colaboración entre la Secretaria Legal y Técnica del GCBA y la Secretaria Legal y Técnica de la Provincia de Buenos Aires.

El mismo tuvo por objeto otorgar a la Provincia de Buenos Aires los conocimientos técnicos y el soporte tecnológico en pos de incorporar el sistema digital de presentación de declaraciones juradas patrimoniales.

Según luego se verificó, la ejecución del referido convenio arrojó los resultados esperados en términos de facilitar a los funcionarios provinciales una nueva modalidad de presentación de DDJJ patrimoniales.

IX. Sistema actual digital

En enero 2021 la SECLYT y la Agencia de Sistemas de Información (ASI) abordaron el Proyecto DDJJ 2022. El mismo se dividió en 4 etapas. Las dos primeras asumieron el carácter de “fundamentales” dado que con ellas se permite cumplir actualmente, con todo lo que la norma exige para las DDJJ (contenido, tipos de DDJJ, control, etc.).

Las etapas 1 y 2 corresponden al aspecto central de acceso al sistema: validación de identidad, detalle de los antecedentes laborales e incorporación de los nuevos campos que deben completarse.

Por su parte, las etapas 3 y 4 responden a otras exigencias de la ley y oportunidades de mejora que hay para el aplicativo de manera global. Las etapas 3 y 4 son las que desarrollará la SECLYT en 2022 y 2023 junto a la ASI. Cabe destacar que el aplicativo contempla todas las cuestiones que la ley trata en materia de datos e información a brindar y que, a futuro, incorporará diversas funciones que significará la automatización y relevamiento de ciertos ítems (por ejemplo, “variación patrimonial”).

Ilustración 3. detalle de las etapas del Aplicativo DDJJ 2022

ETAPA I	ABM de DDJJ: Alta de DDJJ Inicial, Actualización y Final Baja sólo si se encuentra en un estado "En proceso"
	Pantallas de contenido patrimonial e integraciones
ETAPA II	Datos personales: Información Laboral
	Índice de moneda BCRA: Sirve para hacer comparaciones del patrimonio
ETAPA III	Publicación de DDJJ
	Funcionarios que dejaron la administración publica (fuera de alcance)
	Comparativo de incremento patrimonial (dependiendo de la estrategia, se toma la comparativa entre años correlativos.
	Ratificación de una DJ
	Rectificación de una DJ
	Registro de obsequios y viajes (es considerado un sitio nuevo)
ETAPA IV	Registro de sujetos incumplidores
	Carga de funcionarios obligados (micrositio para dar de alta los funcionarios ABML)
	Alta de Nuevo rol de usuario para carga de Sujetos Obligados (administrador de sujetos obligados ASO). Va a depender la forma de implementar. Puede ser 60 como 300 (se toma el escenario más complejo).
	Notificación fehaciente
	Actas de Comprobación de Falta
	Certificado de Deuda

Capacitación obligatoria (fuera de alcance)

Certificación de sujeto cumplidor

Fuente: elaboración propia

X. Mejoras notables al sistema y al Régimen de Integridad Pública

Resumidamente, las mejoras del “Aplicativo DDJJ 2022” vs. su inmediato anterior, pueden dividirse en dos según sobre a quién impacta.

Ilustración 4. Detalle comparativo de las mejoras del Aplicativo DDJJ 2022 vs aplicativo anterior según su impacto

FUNCIONARIO/AS	VECINOS/AS
Aplicativo no tiene límite temporal para la carga de información (ni 45 min ni 5 hs.:27 min.)	La publicación de las DDJJ será automatizada (sin que un funcionario deba “subirla” a la web)
Devuelve mail confirmando la recepción de la DDJJ (algo que siempre pidieron los funcionarios)	Acceso al Registro de Obsequios y Viajes y posibilidad de denunciar violaciones a ese régimen
En un mismo aplicativo están todas las DDJJ del sistema (para quien debe controlar y necesita relevar información)	Canal de denuncias para los casos de incumplimiento a la ley
Posibilidad de ir a los campos que el funcionario sabe debe completar	Consulta al Registro de Incumplidores
Ratificación de una DDJJ (esto lo permite la ley y se podrá utilizar para los casos de cambios de un cargo a otro)	DDJJ en formatos abiertos para lograr trazabilidad en la información
Herramienta digital para registrar obsequios y viajes	Control oportuno en tiempo (sin necesidad de activar mecanismo de ley N°104)

Fuente: elaboración propia