

Col. 1502/0155

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA

CATALOGADO

TITULO TESIS:

**CASO DE ESTUDIO: "LA OFICINA
ANTICORRUPCION DEL MUNICIPIO DE MARCOS
PAZ"**

AUTOR:

Abogado JULIO CESAR SUAREZ (H)

DIRECTOR DE TESIS:

Licenciada NORA GORROCHATEGUI

Dep. N. 1125
S5
Tesis M

18 DE ABRIL DE 2008

AGRADECIMIENTOS:

A las autoridades, cuerpo docente y personal administrativo de la Maestría en Administración Pública.

A Nora Gorrochategui.

A María, Matías, Lourdes y Martina.

Córdoba, 18 de abril de 2008.

Caso de Estudio:

“La Oficina Anticorrupción del Municipio de Marcos Paz”

****Análisis de las investigaciones de la Oficina.***

****Reflexiones sobre los hechos investigados en el
marco del tratamiento del fenómeno de la corrupción en el
aparato estatal.***

****Aportes desde el nivel local de gobierno a la
lucha contra la corrupción.***

Í N D I C E

CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN

		5
--	--	---

CAPÍTULO II LA CORRUPCIÓN COMO TEMA DE AGENDA

		13
--	--	----

CAPÍTULO III MARCO LEGAL

1.	Medidas Preventivas	24
1.1.	Convención Interamericana contra la Corrupción	24
1.2.	Convención de la Organización de las Naciones Unidas contra la Corrupción	25
1.3.	Legislación Nacional	26
1.4.	Legislación Provincial y Municipal	29
2.	Actos de corrupción	30
3.	Conclusiones parciales	41

CAPÍTULO IV MARCO ORGANIZACIONAL

1.	Las primeras Oficinas Anticorrupción	44
2.	La Oficina Anticorrupción Nacional	46
3.	Las Oficinas Anticorrupción Provinciales	50
4.	Las Oficinas Anticorrupción Municipales	56
4.1.	Introducción	56
4.2.	La Oficina Anticorrupción del Municipio de Morón	58
4.3.	La Oficina Anticorrupción del Municipio de Marcos Paz	60
4.3.1.	Estructura Organizacional	61
4.3.1.1.	Núcleo de Operaciones	62
4.3.1.2.	Staff de Apoyo	62
4.3.1.3.	Ápice Estratégico	62
4.3.2.	Coordinación Organizacional	64
4.3.3.	Objetivos Organizacionales	66
4.3.4.	Planta de personal, infraestructura y equipamientos	68
5.	Conclusiones parciales	69

CAPÍTULO V
INVESTIGACIONES DE LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN DEL MUNICIPIO DE
MARCOS PAZ

1.	Consideraciones Metodológicas	75
2.	Análisis cuantitativo de los hechos investigados por la OAMP	81
3.	Inicio de los expedientes de investigación	93
4.	Fecha de comisión del presunto hecho irregular	97
5.	Personal involucrado en el presunto hecho irregular	99
6.	Medios de prueba utilizados	101
7.	Modalidades de conclusión de los expedientes de investigación	103
8.	Conclusiones parciales	106

CAPÍTULO VI
CONCLUSIONES FINALES

		117
--	--	-----

CAPÍTULO VII
GLOSARIO

		125
--	--	-----

CAPÍTULO VIII
BIBLIOGRAFÍA

		126
--	--	-----

CAPÍTULO IX
LEGISLACION EXAMINADA

		130
--	--	-----

CAPÍTULO X
APÉNDICE DE CUADROS

Cuadro A)	Medidas Preventivas. Análisis comparativo de legislación	132
Cuadro B)	Actos de Corrupción. Análisis comparativo de legislación	135
Cuadro C)	Hechos investigados por la OAMP	137
Cuadro D)	Modalidades de inicio de los expedientes de investigación	139
Cuadro E)	Fecha de comisión del hecho investigado	141
Cuadro F)	Personal investigado	142
Cuadro G)	Medios de prueba	144
Cuadro H)	Modalidades de conclusión de los expedientes de investigación	145

I.

INTRODUCCION

En los últimos años, y a escala global, se ha asistido a la expansión de una serie de opiniones coincidentes que ven en la corrupción a uno de los principales factores en la socavación de la estabilidad política, económica y social de gobiernos e instituciones.

Desde el genérico "corrupción política" hasta el más acotado "corrupción entre privados", mucho ha sido lo que se ha hablado, escrito y publicado sobre este fenómeno.

A raíz de esta afirmación, aparece primeramente la necesidad de dar un significado de este fenómeno. El análisis semántico de la expresión "corrupción" informa que del término latino "rumpere", que denota "romper, dividir, quebrar, violar, anular", se deriva "corrumpere", cuyo significado es "alteración, desunión, descomposición, vicio" y por consiguiente "corrupción de las partes de un todo". Por su parte, el Diccionario de la Real Academia Española, expresa que el término "corromper" apunta a sentidos como "alterar y trastocar la forma de algo", "echar a perder, dañar, pudrir", "pervertir o seducir a alguien", "estragnar, viciar", "oler mal", etc.¹.

De tal manera, se puede reconocer, cuando se habla de corrupción, un sentido "amplio" y un sentido "restringido". El primero de ellos, incluye todas las manifestaciones y formas en que se presenta esta "alteración en las formas" en la vida en sociedad.

En este sentido, se corrompen las actividades cuando quienes las practican, quienes las llevan a cabo no lo hacen apegándose o identificándose con los normas, procedimientos, costumbres o usos legitimados por la sociedad como correctos para la actividad de que se trate. Se produce un quebrantamiento de modelos de comportamientos imperantes en los distintos ámbitos sociales.

Malem Seña expresa que un "acto de corrupción implica la violación de un deber posicional. Quienes se corrompen transgreden, por activa o por pasiva, o provocan la trasgresión de algunas de las reglas que rigen el cargo que ostentan o la

¹ Enciclopedia Jurídica Omeba, T IV. Pág. 937. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires. Año 1956 y Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española. Pág. 386. Editorial Espasa Calpe. Madrid. Año 1984.

función que cumplen ... – o la actividad que realizan - con el objeto de obtener un beneficio extraposicional, cualquiera sea su naturaleza. Quienes se corrompen manifiestan, en ese sentido, un claro sentimiento de deslealtad hacia la regla violada para que exista un acto de corrupción debe haber un sistema normativo que le sirva de referencia ...”².

Se distingue en el acto corrupto: a) violación de reglas y normas (escritas y no escritas) usos y costumbres, b) en el curso de un intercambio clandestino, c) con la finalidad de facilitar el acceso a medios de influencia o tomas de decisiones, d) para obtener beneficios (propios o para otros de los intervinientes, ya sea individual o grupal).

Esto hace que se puedan observar hechos de corrupción tanto en el quehacer público como en las actividades privadas - “corrupción entre privados” -, es por ello que es muy común escuchar hablar de “corrupción ciudadana”, “corrupción política”, “corrupción empresarial”, “corrupción económica”, “corrupción sindical”, “corrupción en los clubes de fútbol”, “corrupción en el comercio”, caracterizándose todas ellas por ser transgresiones a las reglas establecidas que tienen una alta dosis de clandestinidad y ocultismo.

Aquí aparece con nitidez el segundo de los sentidos de la corrupción, al que se llama “restringido”, que está limitado a la corrupción de cada uno de esos ámbitos en particular de la vida en sociedad, pues ellos presuponen una serie de usos o costumbres o procedimientos muy precisos que dan forma y modulan, al acto corrupto.

Se ve entonces cómo en diferentes sociedades se pierde el sentido de ciudadanía entendida como la búsqueda y construcción de espacios mínimos compartidos. Las coincidencias básicas que permiten vivir juntos, como los valores de libertad, igualdad, solidaridad, diálogo y tolerancia se “desnaturalizan”, se echan a perder y son sustituidos por el egoísmo, la intemperancia, el individualismo, los sectarismos, los corporativismos, se encuentra que la ciudadanía se corrompe pues traiciona su fin de crear aquellos mundos compartidos para la convivencia

² MALEM SEÑA, Jorge F.. “La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos”. Pág. 33. Barcelona. Ed. Gedisa. Año 2002.

democrática³ por la construcción de una sociedad desvertebrada, un mosaico fragmentario y desarticulado de intereses antagónicos.

De este modo, la magnitud del salteo de normas, reglas y valores vigentes en la sociedad, traslucen un fenómeno de anomia que pone en evidencia la ruptura entre las normas y metas culturales del grupo y la capacidad de obrar en concordancia con ella. Se ha debilitado todo marco de referencia, todo parámetro que permite valorar y sopesar las conductas.

Algo de esto ocurre en nuestra sociedad, donde las situaciones anómicas aparecen cuando un grupo de individuos tienen intereses tales que sólo pueden satisfacerlos si todos cumplen una cierta norma o principio jurídico, moral, religiosa o social, pero un grupo significativo de tales individuos no la cumplen, produciéndose una frustración colectiva, aun de los propios autores de la trasgresión, por ello es que Nino llama a esta anomia como "anomia boba" puesto que implica una dinámica de interacción autofrustrante para los intereses de todos los actores⁴.

El estudio y evaluación de diversos ámbitos de la realidad argentina muestran diversos espacios de la vida en sociedad donde aparece la corrupción. Así, en el ejercicio de las profesiones se encuentran manifestaciones de corrupción. En el ejercicio de la abogacía, donde se encuentran deberes pautados legislativamente como comportarse con lealtad, probidad y buena fe, la vida cotidiana pone a la vista profesionales que llegan a acuerdos que los beneficia a ellos en desmedro de los intereses de sus representados o cuando aparecen avisos en los diarios donde se induce a engaño a quienes necesitan de abogado con el ofrecimiento de ventajas de imposible concreción⁵.

También es frecuente observar a abogados que personalmente o por interpósita persona se atrincheran en Hospitales de Urgencias a la espera de algún accidentado o familiar del mismo para ofrecerles sus servicios, olvidándose de las prescripciones en contrario de los Códigos de Ética.

El sector salud, muestra que, desde el juramento hipocrático hasta los modernos Códigos de Ética que rigen la profesión, prescriben que: "constituye una

³ TORRES, Raúl. "Corrupción y transparencia: conceptos y enfoques" en Revista Probidad número 26. Marzo de 2004.

⁴ NINO, Santiago. "Un país al margen de la ley". Buenos Aires. Editorial Emece. Año 1992.

⁵ Ley N° 23.187 (B.O. 28/06/85). Artículo 6, inc. e) y artículo 10, inc. e).

violación a la ética profesional la percepción de un porcentaje derivado de la prescripción de medicamentos, prótesis, exámenes de laboratorio ...”, “sólo por excepción se podrá derivar enfermos del hospital a su consultorio particular”, “será un hombre honrado en el ejercicio de su profesión”⁶, disposiciones que se vuelven ilusorias frente a una realidad que muestra sobreindicaciones de procedimientos de diagnóstico (de laboratorio y de imágenes), sobreindicaciones de tratamientos terapéuticos (farmacológicos y quirúrgicos) demasiado costosos y a veces inútiles, liquidación de prestaciones no realizadas, liquidación de prestaciones no indicadas ni necesarias, falsificación de las cantidades de una receta, etc..

El análisis se podría extender no sólo al ejercicio de profesiones que necesiten título universitario habilitante, en los deportes, se ve cada vez con mayor asiduidad una desnaturalización en las competencias de los mismos. Tómense los últimos escándalos del fútbol o del tenis, donde se ha descubierto toda una red de sobornos para arreglar partidos o sin ir tan lejos, en Argentina, cada final de campeonato da lugar a una serie de suspicacias incitadas por los mismos jugadores y dirigentes.

El mundo de la cultura, no es ajena a estas prácticas, donde se organizan concursos literarios que encienden la ilusión de miles de noveles escritores y también de consagrados, y que son manipulados de forma tal de que antes de las presentaciones de las obras ya existen acuerdos firmados entre algún participante y la editora impulsora del concurso, para la publicación de la obra.

La corrupción en el sector privado de la economía, no es neutra o inofensiva, sino que genera distorsiones y desajustes. La evasión impositiva, trabajadores en “negro”, fallas en las medidas de seguridad en los trabajos, mano de obra semi esclava, van violentando y socavando las reglas del juego económico, reduciendo la competencia y consolidando monopolios en sectores enteros de la producción, lo que termina bloqueando todo proceso de crecimiento económico y desarrollo de toda la sociedad.

De esta manera, la corrupción violenta las reglas del juego económico para obtener ventajas frente a otros actores con los cuales se compete en el mercado. Los distintos grupos económicos o de presión establecen intercambios

⁶ Ley Nro. 4853 de la Provincia de Córdoba (B.O. 29/11/65).

corruptos no sólo con los agentes públicos y las elites políticas sino también con otros agentes privados.

Y, como es de público conocimiento, es la actividad gubernamental y política el ámbito en que este tema encuentra mayor repercusión.

Estas consideraciones, dejan advertir la presencia de diversos ángulos desde los cuales se podría haber abordado el estudio de la corrupción o diversos espacios sociales en los cuales se podría haber investigado el fenómeno, incluso, podría hacerse referencia a todos los ámbitos en que se desarrollan nuestras vidas, pero los heterogéneos enfoques y espacios desde y donde se puede plantear la investigación sobre la corrupción, pueden conducir a divagar por múltiples temas que encaminan cualquier intento de abordaje del mismo a un desvarío y superficialidad general, por lo que, **en este trabajo se ha optado por hacer hincapié en uno de estos ámbitos y es el que se relaciona con la esfera gubernamental y de la administración pública en la esfera del Municipio de Marcos Paz, a través de la actividad que desarrolla la Oficina Anticorrupción local.**

Es decir, se centrará la mirada en la corrupción que involucra a la administración pública, a los funcionarios públicos, a los fondos públicos, esto es, a los posibles actos de corrupción que se pueden detectar en organismos, sedes, instituciones municipales en que estén comprometidos intereses públicos o generales.

En esa línea de razonamiento, en forma liminar, cabe precisar el concepto de corrupción del que se valdrá la investigación. Así, se entenderán por actos de corrupción a los actos ilegales que son denominados de esta manera, y en forma congruente, por la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), por nuestro Código Penal (CP) y la Convención contra la corrupción de la Organización de las Naciones Unidas (Convención ONU).

Es decir, la investigación se sustenta sobre una visión jurídica normativa que permite saber qué es efectivamente un acto de corrupción y, por lo tanto, lo que no lo es.

De esta manera se dará respuesta al interrogante central: ¿qué investiga la Oficina Anticorrupción de Marcos Paz (OAMP)? ... ¿cuáles son los posibles actos de corrupción que surgen de sus investigaciones?

Luego de la respuesta a esta pregunta principal, aparecen otros interrogantes no menos relevantes, como ¿quiénes han intervenido en esos actos?, ¿cuál es la jerarquía de los funcionarios investigados?, ¿se trata de actos aislados o se trata de sistemas corruptos enquistados en la administración?, ¿existen áreas más vulnerables o donde los actos suceden con mayor asiduidad?

Si bien dichos interrogantes constituyen el núcleo central del presente trabajo de investigación, a lo largo del mismo se analizará la legislación internacional y nacional existente en la materia, cuál es el desarrollo actual de las Oficinas Anticorrupción tanto en el contexto externo como interno, cuáles son las características de las mismas, si existen similitudes entre ellas, entre otros aspectos no menos relevantes.

En una actualidad en que los diversos índices de percepción de la corrupción que se difunden anualmente ubican a nuestro país, Argentina, en una situación desfavorable a nivel mundial, los estudios sobre este tema adquieren una gran importancia.

Máxime si se considera que los principales índices de percepción se sustentan sobre diversas encuestas formuladas a entidades sociales, empresariales, analistas, consultores y dirigentes, por lo que en definitiva expresan o reflejan las opiniones personales de los consultados y, por el contrario, **esta investigación tiene bases un tanto más objetivas.**

Ello así, pues se intentan superar aquellas opiniones o índices de percepción sustentados sobre criterios principalmente subjetivos, para adentrarse en el estudio concreto de posibles hechos de corrupción que hayan tenido lugar en el ámbito del Departamento Ejecutivo del Municipio de Marcos Paz de la Provincia de Buenos Aires, a fin de lograr una sistematización de las modalidades que adquieren dichos presuntos actos ilegales.

Finalmente, y si bien se ha señalado que la centralidad de la presente se relaciona con la esfera gubernamental y de la administración pública en el ámbito de Municipio de Marcos Paz, ello no va en desmedro de la participación del "sector

privado”, pues el acto disvalioso implica un fenómeno dialéctico que involucra a un corruptor y a un corrompido para lograr materializarse, por lo que ambos ámbitos – público y privado - se encuentran indisolublemente ligados y sometidos a influencias recíprocas.

Párrafo aparte para la cuestión metodológica. Al respecto, se tomará como unidad de análisis los expedientes de investigación que lleva adelante la Oficina Anticorrupción del mencionado Municipio (OAMP). El período temporal analizado es el comprendido entre el mes de diciembre de 2003 – creación de la OAMP - y el mes de diciembre de 2006.

El diseño de investigación seleccionado responde a una estrategia cualitativa puesto que se recurrirá al análisis de textos y documentos, reconstrucciones históricas, comparación de legislación y también a un abordaje cuantitativo en tanto se analizarán datos, estadísticas, resultados.

La investigación responde al tipo descriptivo – “descripción de hechos (presuntos actos de corrupción) a partir de un modelo teórico definido previamente”⁷ – y sincrónico puesto que la descripción a realizar comprende un período determinado de tiempo (desde el año 2003 hasta el año 2006).

Entre otras, se recurrirá a las siguientes fuentes: documentos nacionales e internacionales, legislación internacional, leyes nacionales y provinciales, decretos nacionales y provinciales, diarios y revistas especializadas, informes, expedientes, datos estadísticos.

Respecto de la estructura del trabajo, a esta “**Introducción**” le sigue un capítulo sobre “**La Corrupción en la Agenda Pública**”, en el que se realiza un brevísimo repaso de algunos hechos de corrupción, o mejor, considerados como de corrupción, acaecidos en las últimas décadas para situarse finalmente en la irrupción de este fenómeno en la agenda pública.

En el tercero - “**Marco Legal**” -, se analiza y compara la legislación nacional e internacional vinculada a la problemática en estudio, tanto lo referido a lo que se considera actos de corrupción como lo relacionado a las medidas preventivas de la misma.

⁷ SABINO, Carlos A. “Cómo hacer una tesis”. Pág. 94. Editorial Humanitas. Buenos Aires. Año 1993.

El cuarto capítulo - **“Marco Organizacional”** - desarrolla la estructura organizativa de la OAMP y se hace una revisión de otros organismos similares tanto internacionales como nacionales.

El capítulo quinto, destinado a las **“Investigaciones de la Oficina Anticorrupción de Marcos Paz”**, es el núcleo central de la investigación, y en él se identifican, recopilan y sistematizan los posibles actos de corrupción investigados por la OAMP durante el período de observación.

Asimismo, una combinación de las conclusiones de los capítulos cuarto y quinto permite hacer referencia a los diversos aspectos que deberían considerarse y atenderse para la formulación e implementación de una Oficina Anticorrupción y de las fallas de las mismas que han podido notarse en la investigación.

En el capítulo sexto se efectúa la **“Conclusión”** a partir de los diferentes datos y apreciaciones surgidos a lo largo del desarrollo del presente trabajo.

Los últimos cuatro capítulos contienen un **“Glosario”**, la **“Bibliografía”**, una enumeración de la **“Legislación Examinada”** y un **“Apéndice”** donde obran agregados los distintos cuadros y gráficos de elaboración propia.

Finalmente un párrafo especial para la Oficina Anticorrupción del Municipio de Morón (OAM) toda vez que la misma, en un principio, también formaría parte de la presente investigación. Al respecto, dicho trabajo exploratorio no ha podido realizarse toda vez que las autoridades de dicho organismo negaron el acceso a la información en forma completa, sustentando dicha negativa en razones estrictamente jurídicas: el carácter privado y reservado que el Decreto Municipal Nro. 651/02 (B.O. 12/09/02) otorga a las investigaciones de posibles hechos de corrupción.

II.

LA CORRUPCION COMO TEMA DE AGENDA

En el presente capítulo se realiza un breve repaso de los hechos considerados como de corrupción más notorios y relevantes acaecidos en Argentina en las últimas décadas que permite identificar al fenómeno de la corrupción como un proceso histórico en el que participan diversos actores y sujetos políticos, sociales y económicos y que en definitiva van a ir determinando la irrupción de la corrupción en la agenda pública y el contenido de la visión y posición del Estado frente a dicha cuestión.

En tal sentido, la corrupción no es un fenómeno nuevo o reciente en nuestro país, lo que sucede es que no es un todo homogéneo e indiferenciado, sino que adquiere formas distintas y particularidades específicas según la época histórica en que se situó el observador y la fisonomía estatal vigente.

Se pueden rastrear los primeros pasos de la corrupción en la época colonial, vinculada principalmente a la actividad del contrabando. Estas prácticas corruptas continuaron con posterioridad a la Revolución de Mayo, vinculándose, primordialmente, con el reparto de grandes extensiones de tierras que iban a parar generalmente a manos de quienes ostentaban los mayores recursos o sólidos contactos con los gobernantes de turno⁸.

Durante el período de consolidación del Estado Nación, caracterizado por adquirir una fisonomía que se puede denominar de "gendarme", en tanto circunscribía su accionar fundamentalmente a cuidar el orden, interviniendo fundamentalmente cuando la libertad, la seguridad común y los derechos individuales corrían riesgo, los negociados con tierras continuaron, a los que se le sumaron los de los frigoríficos y los vinculados con la concesión de los servicios públicos. Al respecto, Ruth Sautu sostendrá que la "crisis de 1890 sacó a la luz la endeble administrativa del Estado argentino y el inescrupuloso manejo de la cosa

⁸ El primer decreto que ordenó la entrega de grandes extensiones de tierras data del año 1822. A través del mismo se concedía en enfiteusis extensos latifundios que fueron luego cedidos definitivamente por precios irrisorios.

pública ... (produciéndose) una transferencia de riqueza desde el colectivo social a los particulares con amigos en el poder⁹.

No obstante lo expuesto hasta aquí, los diferentes rostros y formas de estas prácticas, resaltan con mayor nitidez con el llamado Estado de bienestar imperante hasta mediados de la década del setenta y con los nuevos intercambios corruptos que aparecen con las reformas de los años noventa.

Fue en la década del cuarenta cuando comienza a plasmarse el intervencionismo estatal, que con el correr de los años se tornaría permanente y estructural, convirtiéndose en un verdadero Estado omnipresente, abarcando espacios que iban desde la promoción de la justicia social a la producción de bienes y servicios, como modo de satisfacer una amplia gama de demandas y necesidades sociales en crecimiento.

Como ejemplos de esta multifuncionalidad estatal se puede destacar la compra de ferrocarriles de capital francés (1946), la más importante de ferrocarriles de capitales británicos (1948), la nacionalización de los puertos, la creación de la Flota Argentina de Navegación de Ultramar y la Flota Argentina de Navegación Fluvial (1949). Posteriormente el acento se pondría en industrias tales como el acero, petroquímica, metalmecánica, automotriz, generación de energía, entre otras.

Este Estado abarcador, contrajo asimismo el deber de convertirse en principal "empleador", toda vez que al limitarse la actividad del sector privado o porque en algunos sectores éste era inexistente, la población fue hallando refugio laboral en el Estado. Finalmente, tampoco podemos desconocer el papel de "recaudador", "subsidiador", "regulador" (Junta Nacional de Granos, Junta Nacional de Carnes, etc.) y "principal pagador" que desempeñó.

Será justamente esta centralidad del Estado, la que fue creando las condiciones que hicieron propicio un reparto de rentas entre los funcionarios del Estado y los directores y ejecutivos de las empresas del Estado y de los bancos públicos, convirtiendo estos escenarios en coto de caza para el enriquecimiento espurio de los mismos o la distribución de favores a seguidores.

La corrupción de estas décadas se patentiza en hechos como los de oficinas gubernamentales de actuación irregular – Aduana y Dirección General de

⁹ SAUTU, Ruth. (compiladora). "Catálogo de prácticas corruptas". Pág. 57. Buenos Aires. Editorial Lumiere. Año 2004.

Impositiva -, con maniobras financieras ilegales en perjuicio del Banco Central – Banco Pringles, Banco Alas, Banco de Intercambio Regional – con empresas del Estado que efectuaban compras fraudulentas – caso ELMA -, proveedores del Estado elegidos discrecionalmente, etc.¹⁰.

Esto ha llevado a sostener que cuanto más interviene el Estado, más reglamenta y más fomenta la invasión de las burocracias, más riesgos hay que se den procedimientos y mercados paralelos, origen de comportamientos delictivos.

Por otra parte, el excesivo burocratismo sumado a procedimientos engorrosos, un entramado legal e institucional extenso y poco claro y regulaciones ineficaces potenciarían la necesidad de recurrir a pagos corruptos que “aceitaran” o “engrasaran” o “agilizaran”, no por vía normativa sino por vía de hechos, los trámites administrativos. Ante los pocos riesgos que se corren si se corrompe y los muchos negocios que se pueden perder si no se corrompe, se optó por corromperse.

Frente a ello, las profundas transformaciones llevadas a cabo durante la década del noventa bajo la llamada “Reforma del Estado”, ideada siguiendo las directrices del Consenso de Washington, y que se plasmaría en nuestro país, mediante medidas tales como la estabilización monetaria, la apertura externa, la eliminación de trabas al comercio, desregulación, privatización, achicamiento de la administración central, descentralización (provincialización y municipalización), fueron presentadas como una solución a esos problemas de corrupción.

Sin embargo, no se tuvo en cuenta que si bien la privatización puede reducir la corrupción eliminando ciertos activos del control estatal, la desregulación puede facilitar trámites y procedimientos o la descentralización puede convertir a los Municipios en receptores directos y cercanos de las demandas y peticiones de los vecinos; el proceso de transferencia está plagado de oportunidades de corrupción, máxime cuando se procura favorecer a determinados consorcios vinculados con el poder en desmedro de la más amplia participación o la desregulación se convierte en abolición de todo control o cuando no se tienen en cuenta las debilidades

¹⁰ MORENO OCAMPO, Luis. “En defensa propia: como salir de la corrupción”. Pág. 131 y ss. Buenos Aires. Ed. Sudamericana. Año 1993.

institucionales, estructurales, técnicas o económicas que pueden padecer los Municipios¹¹.

Justamente, en Argentina, la llamada "reforma del Estado" buscó limitar la intervención del Estado, a través de las herramientas y los instrumentos brevemente enumerado. Todas éstas medidas, que fueron desmantelando al Estado, fueron, paralelamente, consolidando su debilidad. En definitiva, el Estado transfirió capacidades y no retuvo el necesario rol regulador ni fiscalizador; este Estado minimizado se mostró incapaz de resistir a la presión e influencia de los principales agentes económicos que operaron en el país y que conformados como redes estructuradas con participación tanto de grupos económicos como de sectores políticos como agentes públicos actuaron en el secreto y la oscuridad como medio de obstaculizar todo intento de fiscalización.

Por otra parte, la deserción del Estado de sus funciones básicas contribuyó a crear un escenario de fragilidad institucional. Así, las referencias éticas y ejecutivas que imponen las instituciones fueron reemplazadas por la informalidad y la discrecionalidad, por la ausencia de regulaciones, por la acción de grupos organizados para usufructuar en interés propio las acciones que deberían estar encaminadas a concretar las aspiraciones colectivas.

En este contexto, estos grupos de poder se valieron de comportamientos venales como artificio para cambiar el objetivo del Estado de traducir las preferencias sociales en políticas públicas por el objetivo de satisfacer los intereses de sectores, grupos o individuales con mayor acceso a los niveles de poder, y en un medio de miseria y exclusión, la corrupción se transformó en un mensaje letal para la integridad de la comunidad, máxime cuando por acción u omisión no se persigue ni por lo tanto se castiga a los que se han enriquecido mediante estos acuerdos socialmente polucionantes.

Hoy, las reformas de la década de mil novecientos noventa con su problema de ilegalidad y corrupción, al menos desde los discursivo, parece haber quedado atrás. Aparece un Estado más activo, interventor e incluso prestador de algunos servicios, asumiendo responsabilidades y funciones de las cuales se había retirado.

¹¹ ROSE – ACKERMAN, Susan. "La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma". Pág. 47 y ss. Madrid. Ed. Siglo XXI de España Editores. Año 2001.

Sin embargo, el resonante caso "Skanska" – catalogado por importantes funcionarios gubernamentales como un caso de "corrupción entre privados" –, el dinero encontrado en dependencias oficiales, el nombramiento de amigos y familiares con sueldos astronómicos, la nueva venta de armas en forma irregular, valijas portadoras de sumas millonarias, las dudas que generan las mediciones efectuadas por el INDEC, fortalecen la permanencia del tema de la corrupción como una cuestión de agenda pública.

Por todo lo dicho, es que no es el tamaño del Estado, ni la multiplicidad o nimiedad de sus funciones ni su amplia o acotada dotación de personal lo que explica la corrupción, sino que es la debilidad institucional, la incapacidad de representar los valores e intereses sociales lo que expande la corrupción.

Y es justamente la corrupción en el ámbito de la administración pública estatal la más generalizada en la percepción común, toda vez que, siendo el ciudadano y la protección de los bienes e intereses públicos lo que da sentido y legitimidad a la función pública, cuando se traiciona ese fin se produce no solo un costo económico para la sociedad, sino también un fuerte descrédito hacia los funcionarios públicos que va minando la confianza hacia ellos y hacia las instituciones.

Frente a esta reiteración y permanencia en el tiempo de los actos de corrupción aparece la necesaria pregunta de ¿cuándo la corrupción se tornó en un tema de agenda pública?

No obstante la repetición y reproducción de hechos o sucesos que podrían constituir actos de corrupción, ésta aparecería a los ojos de la sociedad más como una cuestión de culpas individuales o de grupos minoritarios que como un vicio extendido a una porción importante de la estructura burocrática.

La atención que este fenómeno gana en la consideración social obedece tanto a un posible aumento de las prácticas corruptas como su carácter cada vez menos oculto y clandestino.

En este sentido, Aguilar Villanueva sostiene la existencia de una doble agenda. La primera la denomina pública y a la segunda gubernamental o institucional. Respecto a la primera, expresa que si bien existe un sinnúmero de

problemas que inquietan a un mayor o menor número de personas (indigencia, pobreza, seguridad, medio ambiente, desempleo, adicciones, corrupción), existen algunos de ellos que los miembros de la comunidad perciben usualmente como merecedoras de la atención pública y estos son los que incorpora a dicha primera agenda¹².

Francisco Suárez enmarca este fenómeno de la corrupción dentro de la categoría de problema social, entendiendo por tales a una situación que afecta a un número significativo de personas, de un modo estimado inconveniente y que según se cree debe corregirse mediante la acción social colectiva¹³.

Ahora bien, los problemas de la sociedad que fluyen diariamente hacia el gobierno en busca de atención son múltiples y variados pero solo algunos de ellos son problematizados, en el sentido que ciertas clases, facciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos creen que puede y debe hacerse algo y además están en condiciones o en posición de promover o auspiciar su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. A estos asuntos se los denomina "cuestiones". Es decir, entre los variados problemas sociales, existen solo algunos que se convierten en cuestiones socialmente problematizadas y se incorporarían a la primera agenda¹⁴.

En el caso específico de la corrupción, factores externos, como la atención e interés de organismos y entidades internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, Transparency Internacional, entre otras) en combatir este fenómeno, e internos como la mayor vigilancia de los medios masivos de comunicación y el accionar de las organizaciones no gubernamentales hacen que ya en los primeros años de la década del '90 este problema sea asumido por la sociedad como una cuestión social problematizada.

¹² AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. "Problemas públicos y agenda de gobierno". Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. Mexico DF. Págs. 27 y ss.

¹³ SUAREZ, Francisco M. "La multidimensionalidad del concepto corrupción". Consultado en la página web: www.anticorrupcion.gov.co/documentos el día 20 septiembre de 2004.

¹⁴ OSZLAK, Oscar y O'DONELL, Guillermo. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". En "Para investigar la Administración Pública" de KLIKSBURG, Bernardo y SULBRANDT, José. Colección de Administración Pública en América Latina, publicación del Instituto Nacional de Administración Pública. Alcalá de Henares – Madrid.

Un estudio que abarcó el período comprendido entre el 10 de diciembre de 1983 y el 31 de diciembre de 1995, sobre dos mil quinientos cuatro ejemplares de los diarios La Nación y Clarín publicados los días martes y domingos, arrojó la presencia de cuatrocientos cincuenta y un titulares que contenían la palabra "corrupción"¹⁵ pero los mismos comenzaron a ser más asiduos recién a partir del año 1988, cuando la prensa escrita amplía la difusión de este fenómeno y su problemática en la administración¹⁶.

En este sentido, Abel Fleitas Ortiz de Rosas expresa que "la conciencia pública en Argentina tuvo una fuerte reacción a lo largo de la última década, que se tradujo en una actitud más crítica y mucho menos tolerante frente a los ilícitos y al enriquecimiento personal de dirigentes provenientes de abusos en el ejercicio del poder político, social o económico, muchas veces exhibidos impudicamente ..."¹⁷.

La segunda de las agendas, llamada gubernamental o institucional, se integra por el conjunto de cuestiones socialmente problematizadas que el gobierno ha seleccionado y sobre las que ha explicitado su intención de actuar.

La presión e influencia ejercida por diferentes actores sociales que han tomado posición frente a esta cuestión ha influido y movilizó al Estado a priorizar el tema de la lucha contra la corrupción y en consecuencia a la elaboración, análisis y puesta en marcha diferentes alternativas de resolución de la cuestión.

La respuesta legislativa dada por el Estado Nacional data de los últimos años de la década del noventa con la adopción de un sistema legal compuesto por leyes como la Ley de Ética Pública N° 25.188 (B.O. 01/11/99), Ley N° 24.759 (B.O. 17/01/97) que aprueba la CICC, Ley N° 26.097 (B.O. 09/06/07) que aprueba la Convención ONU y los Decretos Nacionales N° 41/1999 (B.O. 03/02/99) - Código de Ética de la Función Pública -, N° 436/2000 (B.O. 29/06/00) - Compras y contrataciones del Estado -, N° 1162/2000 (B.O. 12/12/00) y 1023/2001 B.O. 24/08/01, entre otros.

¹⁵ SANDLER, H. R. y RAJLAND, B.. "Corrupción. Una sociedad bajo sospecha". Editorial La Ley. Buenos Aires. Año 1997.

¹⁶ Un punto de inflexión lo produjeron los conceptos vertidos por Rodolfo Terragno, por entonces Ministro de Obras Públicas de la Nación, a los diarios Clarín del 28 de febrero de 1988 y Ámbito Financiero del 6 y 11 de marzo del mismo año en los que manifestó "el Estado compra mal, compra caro, compra cosas que no necesita y hay corrupción se compra mal porque hay corrupción, porque hay sistemas de control muy débiles, muy costosos y muy insuficientes ...".

¹⁷ FLEITAS ORTIZ DE ROSAS, Abel. "Un paso más en la lucha contra la corrupción". Publicado en Diario Clarín.

Y, por otra parte, la creación de estructuras burocráticas especializadas como han sido la Auditoría General de la Nación, la Sindicatura General de la Nación, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y la Oficina Anticorrupción, vienen a completar el cuadro de respuestas brindadas desde el gobierno.

Este conjunto de iniciativas y respuestas a la sociedad han reflejado la toma de posición asumida por el Estado Nacional frente a esta problemática que también se ha extendido, como se desarrollará, a los otros niveles gubernamentales (provincial y municipal).

III.

MARCO LEGAL

El estudio del fenómeno de la corrupción, implica introducirse en el análisis de un conjunto de prácticas de intercambio cuyo ejercicio no hace diferencia entre los países del norte y del sur, desarrollados o subdesarrollados, democráticos o autocráticos, sino que la corrupción es una manifestación globalizada, con intensidades diversas y que comprende ámbitos tan diferentes como la economía, la política, la administración de justicia, la administración pública, la vida pública, la iniciativa privada, el comercio, la cultura, la seguridad, las organizaciones sindicales, las instituciones deportivas, etc.. La creciente asiduidad y velocidad de relaciones cada vez más asimétricas entre personas, empresas, organizaciones nacionales e internacionales y Estados, crean oportunidades extraordinarias para comportamientos oportunistas o parasitarios, por lo que se puede decir que la corrupción, en la actualidad, es una práctica distintiva de las interacciones sociales cotidianas a escala global.

Validan estas afirmaciones, acontecimientos paradigmáticos, como el de la empresa "Elf", que sacudió a la opinión pública francesa y que terminó con varios directores de la primera línea de la compañía y de importantes políticos del más alto nivel condenados a prisión (específicamente el Ministro de Asuntos Exteriores). En Italia, aparecen hechos que van desde el colapso político que dio origen al proceso conocido como "manos limpias" hasta el caso Parmalat del año 2003, que dejó al descubierto un fraude contable y corrupción con grandes sumas de dinero desviados hacia paraísos fiscales, dejando en la indefensión a treinta y cinco mil trabajadores y ahorristas que vieron licuarse su patrimonio al pasar meteóricamente el valor de sus acciones de euros a centavos.

Alemania presenta algunos casos interesantes y que guardan cierta similitud con otros ocurridos en nuestro país. Así, el caso de ventas de armas – específicamente tanques - a Arabia Saudita en el años 1991, ventas que no se podrían haber realizado porque Alemania no proporciona armas a países de regiones en conflicto, sin embargo, se hizo una excepción, descubriéndose años después que se pagaron alrededor de doscientos veinte millones de marcos en

sobornos por dicha excepción. Mas acá en el tiempo, en el año 1999 se descubrió que el entonces Presidente Helmut Kohl, había recibido donaciones para su partido por valor de dos millones de marcos al margen de lo establecido por la Ley de Partidos.

Estados Unidos también brinda algunos casos resonantes, desde el emblemático de la empresa Lockheed Corp. - que generó una específica ley a finales de los años setenta que prohíbe los sobornos de las corporaciones americanas a ciudadanos extranjeros - hasta los más recientes de Enrón y Wordcom en los que se manipuló asientos contables disimulando costos y pérdidas e inflando artificialmente ganancias. La quiebra de estas empresas dejó a miles de norteamericanos sin ahorros para sus retiros.

Latinoamérica muestra, y en abundancia, ejemplos paradigmáticos en materia de corrupción, muchos de los cuales involucraron a primeros mandatarios. A simple título recordatorio, Carlos A. Pérez en Venezuela, Fernando Collor de Mello en Brasil, Alan García y posteriormente Alberto Fujimori en Perú, Carlos Salinas de Gortari en México, Carlos Menem y Fernando De La Rúa en Argentina, entre otros, se han visto envueltos e incluso procesados por delitos de corrupción.

De esta manera, la normativa existente en materia de políticas de transparencia y lucha contra la corrupción se nutre de un amplio conglomerado de legislación de nivel internacional, nacional y provincial referidas al tópico.

El fenómeno de la globalización como proceso multidimensional se caracteriza por la aparición de nuevas formas de establecer vínculos y por la interdependencia entre las sociedades y los actores sociales en todos los ámbitos de la vida comunitaria, político, social, económico, cultural y jurídico.

Ello ha llevado a la internacionalización de ciertos bienes protegidos por el Derecho Penal y a la concreción de una vasta trama de tratados bilaterales y multipartitos que persiguen el objetivo de proporcionar una respuesta uniforme o al menos armónica en la lucha contra la corrupción.

A fin de lograr una mayor claridad expositiva, se toma como norma central la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC)¹⁸ que es el plexo

¹⁸ Esta Convención fue adoptada el 29 de marzo de 1996 en la Conferencia Especializada sobre el Proyecto de Convención Interamericana contra la Corrupción realizada en la ciudad de Caracas, Venezuela.

normativo que los países de la región han consensuado para enmarcar las actividades tendientes a dar cumplimiento a sus propósitos de prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas. Argentina aprobó dicha Convención mediante la Ley Número 24.759 (B.O. 17/01/97).

La relevancia de esta Convención radica en que se trata de un instrumento de alcance continental que viene a legislar sobre una materia, como la corrupción, que hasta ese momento los países signatarios reservaban a su derecho interno.

A fin de de cristalizar los propósitos enunciados precedentemente, los Estados partes deberán, por una parte, considerar la aplicabilidad de medidas preventivas tendientes a evitar la comisión de hechos corruptos, y por otra, adoptar las disposiciones que sean necesarias para ejercer su jurisdicción respecto de los delitos cometidos en su territorio y que fueran tipificados de conformidad con las sugerencias por ella trazadas.

Se examinarán brevemente, en primer término, las disposiciones referidas a las medidas preventivas, lo cual se hará en conjunción con lo dispuesto sobre el tema por la "Convención de la Organización de las Naciones Unidas contra la Corrupción" (Convención ONU), como instrumento y referente internacional más complejo y completo sobre el tema transparencia y lucha contra la corrupción, y la normativa sancionada por nuestro país en la materia: Código Procesal Penal de la Nación, la Ley Numero 25.188 (B.O. 01/11/99) y los Decretos Nacionales Número 41/1999 (B.O. 03/02/99), 436/2000 (B.O. 29/06/00), 1162/2000 (B.O. 12/12/00) y 1023/2001 B.O. 24/08/01). Es decir, se toman como referencia las normas nacionales señaladas, una norma regional (CICC) y una internacional a fin de lograr una visión integral del tratamiento de este tema.

En segundo lugar, y ya adentrándose en el tema central del trabajo, se abordará el aspecto referido a los sistemas punitivos, en cuanto la CICC describe una serie de conductas que denomina actos de corrupción, respecto a los cuales, los Estados signatarios deberán ir incluyendo y compatibilizando con sus legislaciones vigentes en la materia. Siguiendo el mismo criterio fijado para el tema anterior, se

realizará el cotejo de dicha norma regional con la Convención ONU y la legislación nacional interna.

1. MEDIDAS PREVENTIVAS

1.1. CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCION (CICC)

Los Estados Partes que ratificaron la CICC convinieron en considerar la aplicabilidad de medidas preventivas que estuvieran de acuerdo con las instituciones y costumbres de cada uno de ellos. Ellas son: elaboración de normas de conducta para el correcto cumplimiento de las funciones públicas y establecimientos de medidas tendientes a exigir a los funcionarios públicos que informen sobre la comisión de actos de corrupción de que tengan conocimiento (artículo III 1.), mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta (artículo III 2.), asegurar la adecuada comprensión de las normas éticas y de responsabilidades por parte del personal (artículo III 3.), sistemas para la declaración de ingresos y la publicación de tales declaraciones (artículo III 4.), sistemas transparentes para la contratación de personal y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado (artículo III 5.), sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado que impidan la corrupción (artículo III 6.), leyes que eliminen los beneficios tributarios a cualquier personal o sociedad que efectúe violaciones de las legislaciones contra la corrupción (artículo III 7.), sistemas de protección de funcionario públicos y ciudadanos particulares que denuncien actos de corrupción (artículo III 8.), órganos de control superior (artículo III 9.), medidas que impidan el soborno de funcionario públicos nacionales y extranjeros (artículo III 10.), mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales (artículo III 11.) y el estudio de medidas de prevención que tomen en cuenta la relación entre remuneración equitativa y la probidad en el servicio público (artículo III 12.).

Es decir, los Estados firmantes, más allá de las diferencias de índole institucionales, jurídicas y culturales, existentes entre ellos, mostraron su coincidencia en que a la par del castigo penal por la comisión de actos de

corrupción, debía existir la prevención, es decir, la generación de mecanismos tendientes a evitar o reducir la comisión de estas conductas ilegales.

En definitiva, este artículo III de la CICC suministra diversas sugerencias y proposiciones para los Estados a fin de transparentar la administración gubernamental, eliminar la impunidad y propender a la participación ciudadana¹⁹.

1.2. CONVENION DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCION (Convención ONU)

Respecto a este tópico de las medidas preventivas se puede señalar la existencia a nivel internacional de distintas normas que establecen medidas tendientes a prevenir la comisión de hechos corruptos. La Convención ONU, aprobada por nuestro país mediante Ley Número 26.097 (B.O. 09/06/07), contiene en su articulado sugerencias similares a las contenidas en la CICC.

No obstante, si bien estas similitudes son sustanciales, existen algunos aspectos abordados por la Convención ONU que merecen destacarse, pues enumera algunas medidas preventivas con mayor profundidad y extensión que la CICC. Entre ellas se pueden resaltar las sugerencias referidas a la elaboración de medidas tendientes a evitar el conflicto de interés y reglar los beneficios o regalos a que pueden acceder los funcionarios (artículo 7.4), la instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener información sobre la administración (artículos 10 y 13), medidas para prevenir el blanqueo de dinero (artículos 14 y 23) medidas relativas a reforzar la integridad y evitar toda oportunidad de corrupción en el poder judicial y al ministerio público (artículo 11), así como también, disposiciones para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y respecto de la financiación de los partidos políticos (artículo 7.3).

Se trata en general de una norma que propende a la generación de mecanismos tendientes al fortalecimiento de sistemas institucionales respetuosos del imperio de la ley, a contar con instrumentos de mayor transparencia en la gestión como el acceso a la información, el control de los conflictos de interés, procedimientos claros de contrataciones públicas, entre otros.

¹⁹ MANFRONI, Carlos. "La Convención Interamericana contra la Corrupción". Buenos Aires. Editorial Abeledo – Perrot. Año 1997.

Finalmente, un aspecto novedoso desarrollado por esta Convención es el referido a la adopción de medidas para prevenir la corrupción en el sector privado (artículo 12, 21, 26, 39).

En definitiva, este cuerpo normativo pone de resalto la importancia que ha adquirido el debate sobre el fenómeno de la corrupción a nivel mundial, introduciendo un aspecto relevante, como es el rol que ocupa la esfera privada en la producción de los actos de corrupción.

1.3. LEGISLACION NACIONAL

A nivel de nuestro país también se encuentran una serie de normas (Leyes y Decretos) que se hacen eco de la necesidad de contar con herramientas de gestión y jurídicas que permitan minimizar la comisión de hechos de corrupción.

Se destacan en este sentido el Código de Ética de la Función Pública – Decreto Nacional Número 41/99 (B.O. 03/02/99) – que contiene una serie de artículos que son relevantes para este estudio, así y de modo genérico, entiende por “función pública” a “toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona humana en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades”. Seguidamente, entiende por “funcionario público” a “cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado en todos sus niveles jerárquicos”, utilizándose indistintamente los términos funcionario, servidor, agente, oficial o empleado.

Posteriormente, establece los principios generales que deben guiar el actuar de estos funcionarios, resaltando la probidad, prudencia, justicia, idoneidad y responsabilidad. Entre los principios particulares se enumeran, entre otros: aptitud, veracidad, discreción y transparencia.

Por otra parte, entre las obligaciones que deben cumplir los funcionarios, con algunas variaciones de acuerdo al cargo que se ejerza, se destacan la presentación de declaración jurada patrimonial y financiera, uso adecuado de los bienes del Estado e, íntimamente vinculado con el tema de la presente investigación, la obligación de denunciar los actos de los que tuviera conocimiento en virtud del ejercicio de sus funciones y que pudieran causar perjuicio al Estado.

Esta obligación es congruente con lo dispuesto en el Artículo 177, inciso 1 del Código Procesal Penal de la Nación (CPPN) que establece: "Tendrán obligación de denunciar los delitos perseguibles de oficio: 1) los funcionarios o empleados públicos que los conozcan en el ejercicio de sus funciones". Congruentemente, el Decreto Nacional Número 1162/2000 (B.O. 12/12/00) que en su artículo 1ro establece que los funcionarios y empleados alcanzados por la obligación impuesta por el CPPN, cumplirán su deber legal poniendo en conocimiento de la Oficina Anticorrupción los hechos y pruebas que fundamenten la presunción de la comisión de un delito perseguible de oficio cometido en el ámbito de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, empresas y sociedades y todo ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de ingresos el aporte estatal. Por su parte, el artículo 3ro amplía la obligación, al establecer la comunicación a la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la mencionada Oficina, del conocimiento de la existencia de procedimientos o esquemas de organización que pudieran incentivar hechos de corrupción.

Se prevé como excepción de la mencionada obligación el caso de flagrante delito y aquellos supuestos en los cuales el defecto de promoción inmediata de la denuncia ante autoridad competente pudiera provocar la desaparición o pérdida de elementos probatorios.

Respecto al Código de Ética que venimos analizando, el Dictamen 178/98 de la Procuración del Tesoro de la Nación estableció que más allá de la denominación de su materia – por ética -, el mismo era una norma jurídica que establecía un conjunto de obligaciones jurídicas, a las que vinculaba sanciones también jurídicas, cuyo ámbito de aplicación abarca a una categoría de sujetos bien definida: funcionario y/o empleados públicos.

Continuando con el análisis de la Legislación Nacional, la Ley Número 25.188 – de Ética de la Función Pública – (B.O. 01/11/99), establece un conjunto de deberes y pautas de comportamiento ético así como las prohibiciones e incompatibilidades aplicables.

Entre las principales disposiciones se destacan el Capítulo III destinado a regir lo referente al "Régimen de Declaraciones Juradas", el Capítulo V destinado a

“Incompatibilidades y Conflictos de Intereses”, el VI “Régimen de obsequios públicos”²⁰, y finalmente el Capítulo IX que contiene una serie de reformas al Código Penal de la Nación a efectos de adecuar y compatibilizar éste con las disposiciones previstas en la CICC.

Más allá de las normas mencionadas, que ponen el acento en el accionar del funcionario público, existen otras normas tendientes a dotar de mayor transparencia a la función pública. Así el Decreto Nacional Número 1023/2001 (B.O. 24/08/01) aprueba el “Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional”, que se basa en el principio de transparencia de las contrataciones del Sector Público Nacional, principio que también es sustentado por el Decreto Nacional Número 436/2000 (B.O. 29/06/00) que aprobara el “Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contrataciones de Bienes y Servicios del Estado Nacional”.

Una mirada integral y exhaustiva de las medidas preventivas contenidas en los distintos cuerpos normativos que se han repasado, se obtiene mediante la lectura del Cuadro A) del APENDICE²¹.

Así se puede afirmar que de las medidas preventivas propuestas por las normas internacionales, un 79 % han tenido su recepción en la legislación nacional.

Ahora bien, si se observan las fechas en las cuales las normas nacionales fueron publicadas, se observa que las mismas aparecen, principalmente, entre los años 1999 y 2007, lo que evidencia la influencia directa que han ejercido las normas internacionales sobre nuestra legislación en la materia.

Más aun, con excepción de la Auditoría General de la Nación y la Sindicatura General de la Nación, creadas en el año 1992, el resto de las medidas preventivas sugeridas han sido receptadas con posterioridad al año 1997, año de la aprobación de la CICC por Ley Número 24.759 (B.O. 17/01/97).

Finalmente, entre los aspectos no incorporados a la legislación nacional hasta la fecha, se puede señalar lo referido a la eliminación de beneficios tributarios a personas físicas o jurídicas que efectúen violaciones a la leyes contra la corrupción – no obstante generalmente tanto las leyes nacionales como provinciales

²⁰ El Decreto Nacional Número 164/99 (B.O. 07/01/00) reglamenta la Ley Número 25.188 en lo que hace al régimen de presentación de declaraciones juradas patrimonial integral, el régimen de obsequios a funcionarios públicos y el régimen de incompatibilidades y conflictos de intereses.

²¹ En el Capítulo X del presente trabajo, denominado APENDICE, se adjuntan cuadros y gráficos explicativos más extensos.

contemplan la pérdida de beneficios de estas características por irregularidades o ilegalidades en que pudieran incurrir los beneficiarios -; lo relativo a medidas específicas para reforzar la integridad y evitar la corrupción en miembros del Poder Judicial y del Ministerio Público y lo relacionado con sistemas adecuados de recaudación de ingresos.

1.4. LEGISLACION PROVINCIAL Y MUNICIPAL

A nivel provincial además de la legislación que estableció Oficinas Anticorrupción en diversos estados provinciales y que se desarrollará en profundidad en párrafos posteriores, es de destacar la presencia de normativa relacionada con la obligación de presentar declaraciones juradas patrimoniales por parte de los funcionarios públicos, tal el caso de la Ley N° 8198 de la Provincia de Córdoba, la Ley N° 7931 de la Provincia de La Rioja, la Ley N° 352 de Tierra del Fuego. Así también, otras provincias cuentan con Códigos de Ética, como Chaco, establecido por Ley N° 5428 o la Ley N° 6719 de Santiago del Estero.

Respecto a la Provincia de Buenos Aires, la misma, a través de la Secretaría para la Modernización del Estado suscribió con la Oficina Anticorrupción el día 20 de mayo de 2003 un Acuerdo Marco de Cooperación y Asistencia Mutua cuyo objeto fue el diseño y desarrollo de programas de cooperación, asistencia técnica y capacitación en áreas de mutuo interés vinculadas, fundamentalmente, con la implementación de políticas de transparencia y fortalecimiento del control en la gestión administrativa.

Finalmente, a nivel municipal, el Municipio de Morón muestra una serie de medidas en materia de prevención. Así, mediante Decreto Municipal Número 1331/2000, se creó la Oficina Anticorrupción y de Atención al Vecino, se sancionó la Ordenanza 6.244/2004 que establece el procedimiento para la presentación de la declaración jurada patrimonial de funcionarios públicos, se dictó el Decreto Municipal Número 1855/2005 que creó la Oficina de Acceso a la Información Pública que es la que recibe solicitudes y consultas de la ciudadanía en general sobre aspectos referidos a la gestión gubernamental. Además de ello, se han tomado medidas tendientes a fomentar la participación ciudadana, como es el "presupuesto participativo" y las "audiencias públicas previas a contratar a prestadores de bienes y

servicios” o la “publicación de las audiencias de gestión de intereses” en las que participan los funcionarios de la administración municipal.

Finalmente, el Municipio que abordado en profundidad en esta tesis, Marcos Paz, no cuenta con Ordenanzas y/o Decretos que reflejen las cuestiones aquí desarrolladas, a no ser solamente la creación de la Oficina Anticorrupción, que incluso no cuenta con marco normativo alguno que le sirva de sustento, sino, que ha sido creada mediante simple decisión administrativa del Intendente.

Presentada la normativa vigente en materia de prevención de la corrupción tanto a nivel global como regional, nacional y local - provincial y municipal -, en adelante se abordará lo referido a los actos de corrupción propiamente dichos y su recepción en la legislación.

2. ACTOS DE CORRUPCION

Surge de las Convenciones analizadas que las mismas presentan una serie de herramientas tendientes a promover y fortalecer el desarrollo de mecanismos necesarios para prevenir y detectar la corrupción, lo que implica un consenso entre los países acerca del rol fundamental que tiene la prevención mediante instrumentos más extensos y de mayor peso que un castigo penal aislado.

Es decir, ambas normas sitúan su atención no solo sobre el campo del delito sino que extienden su interés sobre el terreno administrativo y de participación ciudadana como ejes sobre los cuales apoyar una más sólida estrategia de lucha contra la corrupción.

Por otra parte, si bien muchos de los países firmantes de la CICC poseían medidas administrativas y jurídicas como las sugeridas, en otros países no se encontraban disposiciones de tal naturaleza²². En el caso argentino, como surge del repaso normativo efectuado, la mayoría de las sugerencias en la materia han recibido su correspondiente recepción normativa, algunas ya existían con anterioridad a la firma misma de la Convención y otras fueron tomadas con posterioridad a la misma y como consecuencia de las sugerencias y recomendaciones formuladas.

²² MANFRONI, Carlos. “La Convención Interamericana contra la Corrupción”. Editorial Abeledo – Perrot. Buenos Aires. Año 1997.

Es compartido el criterio de que la práctica de la corrupción impacta negativamente en el desarrollo social y económico, socava la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos, distorsiona la administración de justicia y fomenta la criminalidad, derrocha los aportes de los contribuyentes, distorsiona precios y condiciones de mercado, incrementa costos tanto para el sector público como privado, afecta la calidad de la obra pública, redistribuye los recursos entre quienes están políticamente conectados o tienen un mayor acceso a las esferas del poder. La corrupción opera como uno de los más importantes mecanismos deslegitimadores de los regímenes democráticos y de sus instituciones. No obstante, estas coincidencias generales se tornan más difusas cuando se trata de brindar un concepto de este fenómeno dadas las diferentes perspectivas desde las que se puede plantear su abordaje o estudio.

El término corrupción es generalmente conceptualizado con sentidos, significados e intensidades diferentes. Abogados, politólogos, sociólogos, economistas, historiadores, periodistas ofrecen sus propias perspectivas sobre el tema.

Sin dar un concepto único de corrupción, el presente trabajo se centra en una perspectiva de tipo jurídico – normativo que permitirá considerar qué conductas son consideradas como actos de corrupción.

Como se ha señalado, a las medidas preventivas descriptas, viene a sumarse el segundo eje de sustentación de la CICC, los actos que deben considerarse como de corrupción. En relación a las medidas penales, la Convención aborda este tema desde dos perspectivas. Una, referida a la cooperación entre los Estados partes, que se refiere a la cooperación en la información y búsqueda de pruebas (artículo XV), el decomiso (artículo XV), levantamiento del secreto bancario (artículo XVI), asistencia técnica (artículo XIV) y la extradición (artículo XIII)²³. La otra parte, está referida a la necesidad de legislar sobre delitos, realizando una subdivisión tripartita de acuerdo a los hechos corruptos de que se trate y la

²³ Respecto a esta materia, nuestro país sancionó la Ley Nro. 24.767 (B.O. 16/01/97) titulada como "Ley de Cooperación Internacional en Materia Penal" la que expresa en su artículo 1ro: "La República Argentina prestará a cualquier Estado que lo requiera la más amplia ayuda relacionada con la investigación, el juzgamiento y la punición de delitos que correspondan a la jurisdicción de aquél. Las autoridades que intervengan actuarán con la mayor diligencia para que la tramitación se cumpla con una prontitud que no desnaturalice la ayuda".

responsabilidad que tienen que asumir los Estados para la persecución de los mismos.

El objeto de la investigación lleva a centrarse en éste último aspecto. Al respecto, como bien sostiene Manfroni²⁴, la CICC no brinda una definición abstracta de corrupción, sino que describe una serie de conductas que pueden ser tomadas como corruptas, por lo que no estamos en presencia de tipificaciones²⁵ de una ley penal, sino de descripciones genéricas que apuntan a orientar una tipificación más precisa y exacta en los derechos positivos de cada país, por lo que hechos o conductas corruptas no solo son los descriptos por ella, sino que pueden existir en las legislaciones nacionales otros que no han sido contemplados en la CICC.

En Argentina, el Código Penal (CP) en su Libro II, contiene diversos Títulos y Capítulos en los que se describen y sancionan acciones delictivas que podrían menoscabar a la administración pública y a los administrados. Se destacan el Capítulo III "Violación de Secretos" del Título V, el Capítulo IV "Estafas y otras defraudaciones" del Título VI y los distintos Capítulos del Título XI –"Delitos contra la Administración Pública"- destinado justamente a preservar la regularidad del funcionamiento de la Administración Pública y la legalidad de los actos administrativos.

En párrafos siguientes se irán analizando comparativamente la legislación nacional con los preceptos contenidos en la CICC y en la Convención ONU. Huelga decir que el CP es la única norma nacional a la que se hará referencia toda vez que el mismo es de aplicación a todos los delitos cometidos en el territorio Nacional. Para tal fin, se tomará como referencia las descripciones de conductas delictuales que enuncia la CICC.

El primer grupo es el contenido en el artículo VI, inciso 1, que enumera una serie de actos de corrupción a los que la Convención es aplicable, y respecto de los cuales los Estados deberán adoptar las medidas legislativas que sean necesarias para tipificar los mismos como delitos en su derecho interno.

Se destacan entonces las siguientes descripciones:

²⁴ MONFRONI, Carlos. Ob. Op. Cit.

²⁵ En el derecho penal, a la palabra tipificar se le da el significado de "describir una acción antijurídica" y asignarle una pena para el caso de probarse la culpabilidad de la persona que lleva a cabo esa acción.

a. "El *requerimiento* o la *aceptación*, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización y omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas" (cohecho pasivo). Asimismo, el punto b. de este artículo, completando la figura delictiva, se refiere "al *ofrecimiento* o el *otorgamiento* a un funcionario público" de alguno de los beneficios o dádivas descriptos (cohecho activo).

El CP, con una redacción distinta en las formas pero coincidente en lo sustancial, contempla estos tipos penales en los artículos 256 y 258 que se refieren al "Cohecho" y el 266 que se refiere a las "Exacciones Ilegales". El primero de ellos es el "Cohecho Pasivo", en el que las acciones típicas son de dos órdenes: *recibir* dinero o cualquier otra dádiva o *aceptar* una promesa. Recibe el que entra en la tenencia material del objeto que se le ofrece (debe existir un traslado físico), mientras que *acepta*, el que admite recibir, en un futuro lo que se le promete, siempre con un fin determinado. Es decir, el acuerdo entre las partes debe versar sobre un hecho determinado. El delito se consuma con el pacto, y dentro de ello con la recepción del precio y en esto nada tiene que ver si el funcionario público cumple o no con la promesa que había hecho cuando recibió el dinero o la dádiva; en el caso de la promesa, el delito se consuma en el momento de la aceptación de la misma, aunque luego ella no se cumpla²⁶.

Cabe tener en cuenta que si la dádiva es entregada de manera genérica, la conducta pasa a ser la prevista en el artículo 259 del CP, "Admisión de Dádiva". Este artículo pune al funcionario público que admite dádiva, que fuera entregada en razón de su oficio, mientras permanezca en su cargo. Al igual que la figura del Cohecho aquí también aparece la conducta venal, pero se diferencian, porque en aquellas el núcleo de la acción lo constituía el acuerdo venal y aquí no existe ese acuerdo, y la acción se configura con el hecho de "recibir" las dádivas.

Si el funcionario no se limita a *recibir* o *aceptar*, sino que *ha solicitado, requerido, impuesto o procurado* el ofrecimiento o la promesa, la acción sale de la

²⁶ DONNA, Edgardo Alberto. "Delitos contra la Administración Pública". Pág 224. Editorial Rubinzal - Culzoni. Año 2002.

figura del "Cohecho" para ingresar en la de las "Exacciones Ilegales"²⁷, definida en el artículo 266, que reza: "será reprimido ... el funcionario público que, abusando de su cargo, solicitare, exigiere, o hiciere pagar o entregar indebidamente, por sí o por interpuesta persona, una contribución, un derecho o una dádiva o cobrase mayores derechos que los que corresponden". Por "exigir" se entiende demandar despóticamente, imperiosamente, caprichosamente, mientras que "hacer pagar o entregar" descarta el uso de la violencia por engaños o mentiras que induzcan a error.

Por su parte, el artículo 258 del CP contempla al "Cohecho Activo" que se configura cuando se "diere" u "ofreciere" una dádiva. *Da* el que entrega y *ofrece* el que promete, guardando estricto paralelismo con la figura del "Cohecho Pasivo"²⁸.

c. "La realización por parte de un funcionario público o una personal que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para si mismo o para un tercero". La descripción que realiza la Convención es sumamente amplia lo cual obedece a la necesidad de no excluir a los tipos penales que pudiesen existir en las diferentes legislaciones, de esta forma se detalla una figura que podría identificarse con la administración fraudulenta, las negociaciones incompatibles con la función pública o el incumplimiento de los deberes de funcionario público²⁹. Si bien no se cuenta en el Código de fondo en la materia con una norma igual en su conceptualización, si se encuentran figuras que contemplan estos hechos, como ejemplo, en el Capítulo IV - "Estafas y otras Defraudaciones" – del Título VI, el artículo 173, inciso 5, sanciona al que "cometiere fraude en perjuicio de alguna administración pública" y el inciso 7 sobre "administración infiel".

También las "Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas" (artículo 265) que se refiere al "funcionario público que directamente, por persona interpuesta o por acto simulado, se interesare en miras de un beneficio propio o de un tercero, en cualquier contrato u operación en que intervenga en razón

²⁷ CREUS, Carlos. "Delitos contra la Administración Pública". Pág. 273. Editorial Astrea. Buenos Aires. Año 1981.

²⁸ En materia de cohecho, nuestro país sancionó la Ley Nro. 25.319 (B.O. 18/10/00) por la que se aprobó la "Convención sobre la lucha contra el cohecho de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales". Esta Convención fue suscripta en la ciudad de París el día 17 de diciembre de 1997.

²⁹ MANFRONI, Carlos A.. Ob. Op. Cit.

del cargo". La conducta punible es la de interesarse en cualquier contrato u operación en que intervenga en razón del cargo, es decir, existe parcialidad en el accionar del agente.

Por otra parte el "Abuso de autoridad e incumplimiento de los Deberes de Funcionario Público" (artículo 248) que se configura cuando: a) el funcionario público dictare resoluciones u órdenes contrarias a la Constitución, o leyes nacionales o provinciales; b) cuando ejecutare órdenes contrarias a dichas disposiciones y c) cuando no ejecute las leyes cuyo cumplimiento le incumbe³⁰ (artículo 248). El artículo siguiente, el 249, tipifica la "Omisión de deberes del Oficio" que se configura cuando el funcionario público omite, rehúsa hacer o retarda algún acto propio de su oficio.

Finalmente, el artículo 268 (3) contempla la Omisión maliciosa, la falsedad de datos u omisión de presentar todos los datos en la declaración jurada patrimonial.

d. "El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo". El artículo 277 del CP, "Encubrimiento y Lavado de Activos de origen delictivo", establece que la configuración de esta figura penal se da cuando "tras la comisión de un delito ejecutado por otro, en el que no hubiera participado: a) ayudare a alguien a eludir las investigaciones, b) ocultare, alterare o hiciere desaparecer los rastros, pruebas o instrumentos del delito, o ayudare al autor o partícipe a ocultarlos o hacerlos desaparecer, c) adquiriere, recibiere u ocultare dinero, cosas o efectos provenientes de un delito ...".

El segundo grupo, contenido en los artículos VIII y IX de la Convención, trata de actos que los Estados deberán prohibir y sancionar, pero con sujeción a las disposiciones de sus propias Constituciones y principios fundamentales de su ordenamiento jurídico. Ellos son: el "Soborno Transnacional", definido como el acto de ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado, directa o indirectamente, por parte de sus nacionales, personas que tengan residencia habitual en su territorio y empresas domiciliadas en él, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios ... a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto, en el ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con una

³⁰ DONNA, Edgardo Alberto. Ob. Cit. Pág. 163.

transacción de naturaleza económica o comercial". El artículo 258 bis del CP es el que recepta esta figura y lo hace en los mismos términos y con el mismo alcance de la figura descrita en la Convención Interamericana de lucha contra la Corrupción³¹.

En materia de delincuencia transnacional, Argentina, por medio de la Ley Número 25.319 (B.O. 18/10/00) aprobó la "Convención de Naciones Unidas sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales" y la Ley Número 25.632 (B.O. 30/08/02) que aprobó la "Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional"

El otro delito es el "Enriquecimiento Ilícito"³² conceptualizado como "el incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificados por él". El CP recepta esta figura en el artículo 268 (2) pero lo hace con un alcance mayor que la acción descrita por la Convención, toda vez que no se limita al "incremento patrimonial apreciable", sino que se amplían los supuestos a los casos en que se hubiesen cancelado deudas o extinguido obligaciones. La doctrina jurídica, si bien un sector de ella sostiene que esta figura vulnera garantías constitucionales³³, señala que a partir de la reforma constitucional de 1994 se ha consolidado los fundamentos de la ley penal respecto de esta figura, toda vez que el artículo 36 de nuestra Carta Magna expresa que "atentará contra el Estado democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado ...".

Se está en presencia de una figura compleja en su análisis, toda vez que son distintas las posiciones doctrinarias respecto a cuando el delito se configura. Siguiendo a Creus, se sostiene que la conducta típica del agente es la de "no justificar" el enriquecimiento, lo que significa la falta de acreditación de la procedencia del enriquecimiento o que la misma sea insuficiente, esto implica que lo

³¹ El primer antecedente legislativo en materia de Soborno Transnacional lo constituye la Ley de Prácticas Corruptas Extranjeras - de Estados Unidos - (en inglés FCPA) del año 1977 que contiene dos partes fundamentales, una destinada a las disposiciones sobre contabilidad y registros que deben llevar las empresas norteamericanas de las transacciones y otra parte destinada a las prohibiciones de llevar a cabo pagos ilícitos a funcionarios extranjeros y las correspondientes sanciones, constituyendo un precedente único por largos años en la materia.

³² Esta figura penal cuenta con más de 3 décadas en nuestro Código Penal y su redacción en la CICC fue propuesta por nuestro país.

³³ Cierta minoría de la doctrina, entiende que la figura del Enriquecimiento Ilícito vulnera garantías de raigambre constitucional como el debido proceso, la defensa en juicio y el estado de inocencia.

que se requiere del funcionario o empleado público es que acredite una causa del enriquecimiento extraña al desempeño de la función.

Finalmente, el tercer grupo, está integrado por una serie de conductas sobre las cuales los Estados se obligan a considerar la tipificación progresiva en sus legislaciones, y respecto de los cuales, la legislación penal argentina cuenta ya con sus correlativos:

Artículo XI, punto 1:

a) "El aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas, de cualquier tipo de información reservada o privilegiada de la cual ha tenido conocimiento en razón o con ocasión de la función desempeñada". El CP recepta con términos parecidos esta conducta en el artículo 268 (1). El artículo en cuestión habla de "utilizar" información "con fines de lucro", entendiéndose por "utilizar" a la acción de valerse del dato o la información. También existen en la normativa penal nacional algunas figuras relacionadas como esta figura, como el Capítulo III del Código Penal, referido a la "Violación de Secretos" (artículos 153 al 157), más precisamente el artículo 156 que reprime al que teniendo noticias por razón de su estado, oficio, empleo, profesión o arte, de un secreto cuya divulgación pueda causar daño, lo revelare sin justa causa.

b) "El uso o aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una personal que ejerce funciones pública de cualquier tipo de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, a los cuales ha tenido acceso en razón o en ocasión de la función desempeñada". El CP (artículo 260) establece una pena al funcionario público que diere a los caudales o efectos que administrase una aplicación diferente de aquella a que estuvieren destinados. La "malversación de caudales públicos" implica que el destino que se le da a los caudales no es el establecido, sino otro, que impone parcial, discrecional y arbitrariamente el funcionario, dentro de la esfera pública. A decir de Donna³⁴, se trata de un desvío de partidas asignadas, sin que medio sustracción, pues en este caso se estaría en presencia de otra figura penal, el "Peculado", contenido en el artículo 261 del CP que hace referencia a la sustracción

³⁴ DONNA, Edgardo Alberto. Ob. Cit. Pág. 262.

de caudales o efectos cometida por un funcionario público que tuviera su administración, percepción o custodia, entendiéndose por sustraer, la idea de apartar, separar, extraer.

c) “Toda acción y omisión efectuada por cualquier personal que, por sí misma o por persona interpuesta o actuando como intermediaria, procure la adopción por parte de la autoridad pública de una decisión en virtud de la cual obtenga ilícitamente para sí o para otra persona, cualquier beneficio o provecho, haya o no detrimento del patrimonio del Estado”. En opinión de Manfroni, se trata de una descripción *sui generis* que no se corresponde con ninguno de los delitos contra la administración pública que generalmente contienen las legislaciones nacionales y que podría asimilarse a una instigación a la administración fraudulenta, excepto que no exige que halla detrimento en el patrimonio del Estado³⁵. Si bien es difícil encuadrar la descripción que efectúa la CICC con alguno de los delitos tipificados en el CP, existe una norma que debe tenerse en cuenta, se trata de lo preceptuado en el artículo 256 (bis) “Tráfico de Influencia” que expresa: “el que por sí o por persona interpuesta solicitare o recibiere dinero o cualquier otra dádiva o aceptare una promesa directa o indirecta, para hacer valer indebidamente su influencia ante un funcionario público, a fin de que ésta haga, retarde o deje de hacer algo relativo a sus funciones”. Al respecto, ilumina este tipo penal, la jurisprudencia del Tribunal Supremo de España que entiende que el verbo influir se puede conceptuar como “la sugestión, inclinación, invitación o instigación que una persona lleva a cabo sobre otra para alterar el proceso motivador de ésta, que ha de ser una autoridad o un funcionario, respecto de una decisión a tomar en asunto relativo a su cargo ... introduciendo en su motivación elementos ajenos a los intereses públicos, que debieron ser los únicos ingredientes de su análisis”.³⁶

d) “La desviación ajena a su objeto que, para beneficio propio o de terceros, hagan los funcionario públicos, de bienes muebles o inmuebles, dinero o valores, pertenecientes al Estado ... que los hubieran percibido por razón de su cargo ...”. Estamos frente a una figura que guarda similitudes con la descrita en el apartado b) y que en la legislación interna se trata de la “malversación de caudales públicos”.

³⁵ MANFRONI, Carlos A.. Ob. Op. Cit.

³⁶ DONNA, Edgardo Alberto. Ob. Cit. Pág. 229.

En resumen, la CICC reconoce tres grados de obligación para los Estados partes de legislar tipos penales. Un grado de obligación máximo, incondicional, que son las conductas que por lo general los Estados partes ya receptan en su legislación interna (art. VI). Un segundo grado de obligación, subordinado a la ausencia de contradicciones entre el compromiso asumido por los Estados en la Convención, por un lado, y la Constitución y los principios jurídicos fundamentales del país firmante (Art. VII y IX). Y un tercer grado de compromiso, que consiste en la obligación de los Estados partes de considerar la legislación de una serie de tipos penales que se ven como convenientes que formen parte de la legislación nacional (art. XI)³⁷.

Se reitera entonces que la CICC, como también la Convención ONU, cuando en su articulado describen a los actos corruptos, no están realizando una tipificación penal, sino que lo que procuran es estimular a los países firmantes a que realicen esa tipificación y por otra parte, a lograr cierta homogeneidad en los hechos, acciones o actos que puedan ser considerados como corruptos, a fin de facilitar la cooperación y asistencia mutua.

Si bien tanto la CICC, como la Convención ONU y el CP hacen referencia prácticamente a las mismas descripciones delictivas, cabe señalar que la Convención ONU incluye en su articulado cuestiones todavía no receptadas por el derecho argentino, como es el tema de la responsabilidad penal de las personas jurídicas así como normas tendientes a la protección de denunciantes, testigos, peritos y víctimas de actos de corrupción³⁸.

El Cuadro B) del APÉNDICE permite visualizar con claridad lo desarrollado precedentemente. Así, se aprecia que nuestra legislación penal contiene una serie de acciones ilegales que son consideradas como delitos contra la administración pública y que no son considerados por las convenciones internacionales como actos de corrupción propiamente dichos. Entre ellos tenemos: atentado y resistencia contra la autoridad, falsa denuncia, usurpación de autoridad,

³⁷ MANFRONI, Carlos A. "Soborno Transnacional". Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires. Año 1998.

³⁸ FLEITAS ORTIZ DE ROSAS, Abel. "Un paso más en la lucha contra la corrupción". Publicado en Diario Clarín.

títulos y honores, violación de sellos y documentos, falso testimonio y evasión y quebrantamiento de penas.

Por el contrario, figuras como violación de secretos, estafas y otras defraudaciones, abuso de autoridad y violación de los deberes de funcionario público, cohecho, tráfico de influencia, soborno transnacional, admisión de dádivas, malversación de caudales públicos, peculado, negociaciones incompatibles con el ejercicio de la función pública, enriquecimiento ilícito, omisión maliciosa de declaración jurada o presentación incompleta y encubrimiento y lavado de activos de origen delictivo son receptados por nuestra normativa penal y también por las convenciones internacionales que las consideran y describen como conductas corruptas.

Es este núcleo de descripciones típicas, que cuentan con su correspondiente recepción en los tres cuerpos legislativos analizados, a las que se considera como actos de corrupción en sentido estricto y sobre las cuales este trabajo se centra.

Ahora bien, el 87 % de estos delitos estaban plasmados en el CP antes de la firma de las Convenciones examinadas; solamente el tráfico de influencias, soborno transnacional y encubrimiento y lavado de activos de origen delictivo (equivalente a un 13 %) han sido incorporados por leyes posteriores a la Ley Número 24.759 (B.O. 17/01/97).

No obstante, la influencia de las normas internacionales se aprecia en que delitos como el cohecho, negociación incompatible con el ejercicio de la función pública, enriquecimiento ilícito, omisión maliciosa de declaración jurada han visto agravadas sus penas por leyes que han sido sancionadas con posterioridad a la aprobación de la CICC.

Por ello, si se toman los delitos incorporados y los modificados al influjo de la norma regional, se encuentran un 54 % que receptan dichas influencias.

En definitiva, la corrupción no es un delito específico que se encuentre tipificado en la legislación penal nacional. Tampoco la normativa internacional analizada fija una sola conducta como corrupta, sino que ambas hacen referencia a un conjunto de conductas delictuosas.

No obstante, el CP contiene en su articulado las diversas figuras penales pretendidas por las convenciones internacionales contra la corrupción. Más aun, cuenta con la descripción típica del "enriquecimiento ilícito" que no es contemplada por varios de los países firmantes de las mencionadas normativas.

3. CONCLUSIONES PARCIALES

En resumen, surge de las Convenciones analizadas que las mismas presentan una serie de herramientas tendientes a promover y fortalecer el desarrollo de mecanismos necesarios para prevenir y detectar la corrupción, lo que implica un consenso entre los países acerca del rol fundamental que tiene la prevención mediante instrumentos más extensos y de mayor peso que un castigo penal aislado.

Es decir, ambas normas sitúan su atención no solo sobre el campo del delito sino que extienden su interés sobre el terreno administrativo y de participación ciudadana como ejes sobre los cuales apoyar una más sólida estrategia de lucha contra la corrupción.

Merece destacarse:

* Muchos de los países firmantes de la CICC poseían medidas administrativas y jurídicas preventivas como las sugeridas, pero en otros países no se encontraban disposiciones de tal naturaleza. **En el caso argentino, como surge del repaso normativo efectuado, la fuerte incidencia del contexto internacional hizo que la mayoría de las sugerencias en la materia de prevención hayan recibido su correspondiente recepción normativa, y si bien algunas ya existían con anterioridad a la firma misma de la Convención, otras fueron tomadas con posterioridad y como consecuencia de las sugerencias y recomendaciones formuladas, apreciándose un alto grado de permeabilidad de la legislación argentina a la incorporación de proposiciones internacionales.**

* En lo tocante a las descripciones de conductas irregulares contenidos en las Convenciones en estudio, así como los delitos tipificados en nuestro CP, tienen como objeto la protección de la regularidad, continuidad y eficiencia de la función pública.

* Existe un conjunto de descripciones que realizan las normas internacionales y que denominan como actos de corrupción, los que cuentan con su tipificación en la legislación penal nacional, lo que permite centrar el trabajo en éstas conductas disvaliosas.

En tal sentido, **Argentina cuenta con un legislación de fondo – Código Penal – que con amplitud y minuciosidad abarca los diversos delitos contra la administración pública, incluso el “enriquecimiento ilícito”, que, como señaláramos, es una figura controvertida en el ámbito Latinoamericano, es receptada ya por nuestro CP. Es así que se puede calificar de importante y arraigado el desarrollo normativo existente en nuestro país sobre estos delitos.**

* Más allá de lo recién expresado, en un lapso de ocho años (1999 – 2007) se desarrolló la legislación anticorrupción en materia preventiva en Argentina y se actualizó – en cuanto penas y nuevos delitos – la legislación penal, lo que permite afirmar que ha sido un proceso rápido que ha llegado a ser incorporado hasta el nivel más descentralizado de gobierno, con un alto grado de aceptación de los lineamientos internacionales.

* Finalmente, en este marco legal no se puede dejar de resaltar el artículo 36 de nuestra Constitución Nacional que en sus dos últimos párrafos se refiere a la corrupción, y reza:

“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”.

La reforma constitucional del año 1994 ha elevado a rango constitucional este fenómeno, otorgándole la trascendencia y actualidad necesarias para convertirlo en una cuestión central de toda política gubernamental.

La Carta Magna otorga a los delitos contra el Estado el carácter de acto atentatorio del sistema democrático, porque la corrupción dentro de los regímenes

constitucionales afecta la legitimidad de todo gobierno, de sus instituciones y tiende un manto de sospecha sobre la transparencia de sus políticas. En definitiva, el bien jurídico protegido es el sistema democrático.

Tal inclusión ha resultado un signo positivo del ordenamiento jurídico y permitió que el Congreso, como se ha repasado, revisara la legislación vigente en la materia adaptándola a las necesidades y reclamos sociales.

IV.

MARCO ORGANIZACIONAL

El fenómeno de la corrupción se transformó en una cuestión de relevancia para los países latinoamericanos desde fines de los años ochenta, pero cobró notable fuerza como tema de agenda en nuestro país en la década de los noventa.

La variedad de perspectivas disciplinarias y profesionales desde las cuales se aborda esta problemática (abogados, jueces, fiscales, miembros de las fuerzas de seguridad, politólogos, sociólogos, economistas, funcionarios públicos, periodistas, contadores, etc.) implican que las respuestas que se proponen para hacerle frente sean múltiples y diversas.

Así, se ha planteado que podría lograrse una mayor transparencia y una menor incidencia de la corrupción en las gestiones de gobierno, a través de ajustes institucionales en el ámbito gubernamental, por ejemplo: mejorar el proceso de selección para el personal de la administración pública, aumentar la capacitación de los mismos, mejor incentivos para esos trabajadores, promulgación de Códigos de Ética, publicidad de las declaraciones juradas, creación de Oficinas Anticorrupción, entre otros.

La finalidad perseguida es no solo detectar a personas corruptas, sino también desarticular los sistemas que facilitan la comisión de hechos irregulares como mecanismo de prevención de los mismos.

Continuando con la metodología ya utilizada en el marco legal, en forma preliminar al análisis organizacional de la Oficina Anticorrupción de Marcos Paz (OAMP), se hace una breve presentación de las Agencias a nivel internacional, nacional y provincial, con la finalidad de clarificar si existen modelos subyacentes en la creación de las oficinas anticorrupción o simplemente son el resultado de adaptaciones organizacionales fundamentadas en demandas locales.

1. LAS PRIMERAS OFICINAS ANTICORRUPCIÓN

Respecto al tema específico del trabajo, a nivel mundial los ejemplos emblemáticos de Agencias Anticorrupción son las de Hong Kong y Singapur. La primera de ella data del año 1974 -se la denominó Comisión Independiente Contra la

Corrupción (ICAC)- y dependía directamente del gobernador y estaba dotada de atribuciones que le posibilitan investigar y perseguir los casos de corrupción, de recomendar cambios legales y administrativos para reducir los alicientes a la corrupción y hacer campañas de educación pública, es decir, sus tres pilares centrales eran: penalización, prevención y educación.

La credibilidad de la sociedad hacia este organismo se patentizó en el importante número de denuncias que recibió sobre el funcionamiento del sistema administrativo. Más aun, las encuestas hasta el año 1994 indicaban una disminución en la percepción de la sociedad sobre la existencia de corrupción en el gobierno. No obstante, la reunificación de Hong Kong con China trajo aparejado un crecimiento en la ejecución de actos de corrupción, y son muchos los funcionarios, periodistas e investigadores quienes son poco optimistas sobre el futuro de la agencia³⁹.

La segunda de las oficinas señaladas, la de Singapur, denominada Oficina de Investigaciones de Prácticas Corruptas, también nace en la década del setenta y se estructura y organiza en forma semejante a la anterior.

De lo antedicho se desprende que tanto los medios correctivos y la prevención son alternativas que no son excluyentes pero que aportan resultados distintos, pues una actúa ex post (cuando los hechos han ocurrido) y la otra ex ante o preventivamente, intentando evitar la comisión de esos hechos.

En este sentido, Rose – Ackerman, luego de analizar las agencias señaladas, sostiene que las Oficinas Anticorrupción deben ser un elemento componente de una estrategia más amplia y abarcativa de otras herramientas de transparencia, debiendo evitarse que las mismas sean utilizadas para fines políticos⁴⁰. Igualmente, se ha sostenido que las Oficinas Anticorrupción han tenido éxito en algunos selectos casos (Hong Kong), pero en muchos otros no han dado los réditos esperados pues es difícil esperar impactos positivos en ambientes donde la corrupción es sistémica, en cambio, las chances se acrecientan cuando la

³⁹ ROSE – ACKERMAN, Susan. "La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma." Editorial Siglo XXI. Madrid. Año 2001.

⁴⁰ ROSE – ACKERMAN, Susan. Obra Citada. Págs 221/222.

corrupción es baja, por lo cual siempre son necesarias reformas complementarias, pues estas agencias no pueden tener éxito aisladamente⁴¹.

A pesar del optimismo que generaron en un primer momento estas Agencias – a las cuales se sumaron otras en diversas partes del mundo – es recién en la década próxima pasada en que las mismas se han incorporado en Latinoamérica.

Paralelamente al crecimiento de conferencias, publicaciones, congresos y cursos donde se plantea la necesidad de contar con gestiones transparentes como exigencia para el desarrollo, países como México, Honduras, Perú, Guatemala, son algunos de los que han desarrollado Agencias específicas destinadas al combate a la Corrupción.

2. LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN NACIONAL

En nuestro país, la Ley Número 25.233 (B.O. de fecha 14/12/99) y el Decreto Nacional Número 102/99 (B.O. de fecha 24/12/99) proporcionaron la plataforma jurídica para poner en marcha una agencia especializada en la prevención e investigación de hechos de corrupción. El segundo de los plexos normativos señalados expresa que este organismo “es el encargado de velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que dentro del ámbito fijado por esta reglamentación se consideren comprendidas en la Convención Interamericana contra la corrupción, aprobada pro Ley Nro. 24.759”.

El ámbito de aplicación comprende a la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, empresas, sociedades y todo otro ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal.

La Oficina Anticorrupción Nacional (OAN) – situada en el ámbito del Ministerio de Justicia y derechos Humanos – cuenta como principal responsable al Fiscal de Control Administrativo (designado y removido por el Presidente de la Nación) y posee dos direcciones: la Dirección de Investigaciones y la Dirección de

⁴¹ KAUFFMAN, Daniel. “Anticorrupción dentro de una perspectiva más amplia de desarrollo y gobernabilidad”. Consultado en www.oas.org/juridica/spanish/sequimient.corr.htm el 30 de septiembre de 2004.

Planificación de Políticas de Transparencia, respectivamente, siguiendo de esta manera el modelo que ha predominado en la conformación de estos organismos.

Respecto de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia, ésta ha intervenido y colaborado con distintos organismos nacionales a fin de transparentar distintos procesos. Así, tuvo intervención en el diseño e implementación de mecanismos de acceso y discusión de pliegos por parte de los interesados en tres licitaciones relacionadas con procesos de contratación en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; en la licitación para la distribución de chapas y documentación de automotores entre la Dirección Nacional de los Registros del Automotor y los Registros Seccionales; en la licitación para la distribución de la correspondencia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; en la licitación para la provisión de comidas en el Complejo Penitenciario N° 1 de Ezeiza.

También se han suscripto convenios para el diseño, desarrollo e implementación de programas de cooperación, asistencia técnica y capacitación relacionados con la transparencia con el Ministerio de Trabajo, con el Ministerio de Infraestructura, con la Aduana, entre otros.

Entre las más últimas intervenciones de esta Dirección, cabe señalar que diversos organismos de la administración nacional han solicitado la supervisión de la OAN en variados procedimientos contractuales que han llevado adelante, entre los más recientes, se pueden enumerar: Licitación Pública Internacional N° 1/2006 relativa a la compra de un sistema de barómetro monohaz de aguas profundas, Licitación Pública N° 6/2006 relativa a la adquisición de un inmueble en block con destino a la sede central del PAMI, Licitación Pública N° 67/2006 relativa a la provisión de prótesis, implantes y elementos de uso de cirugía cardiovascular y neurocirugía también para el PAMI, entre varias más. También se encuentra a la firma un Convenio con el Banco Nación para mejorar la capacidad institucional en la gestión de contrataciones⁴².

Respecto de la Dirección de Investigaciones, para el caso de las investigaciones, para que estas puedan tener inicio, debe mediar Resolución del Fiscal que precise que existe interés del Estado en que dicha investigación proceda.

⁴² Informe Anual de Gestión de la Oficina Anticorrupción Nacional. Enero – Diciembre de 2006.

Para ello, se han establecido tres criterios de significación: económico, institucional y social que consisten en juicios valorativos sobre el hecho en particular y que ameritan la realización de la investigación.

El criterio económico permite realizar una estimación a priori del monto que se denuncia como administrado irregularmente o directamente sustraído, es decir, se trata de una evaluación cuantitativa. Un caso tendrá significación económica cuando el monto probable del perjuicio sea de una magnitud tal que pueda suponerse que puede alterar o impedir la consecución de los fines que el organismo persiga o directamente impedir su normal funcionamiento.

Los criterios de relevancia institucional y social implican juicios y evaluaciones de índole cualitativa.

Se entenderá que un hecho tiene significación institucional cuando por su magnitud afecte el funcionamiento normal y habitual de las funciones del organismo involucrado o impida que las mismas se lleven a cabo. Se trata de casos en que los involucrados son funcionarios de importancia y elevada jerarquía, cuando se trata de organismos centrales de la administración pública o cuando se trata de afectación de valores institucionales.

Finalmente, un caso posee significación social cuando el hecho denunciado, en virtud de su magnitud, haya afectado o pueda afectar de forma absoluta o relativa a un número significativo de las personas que integran el universo de individuos que resultan destinatarios de los servicios y/o prestaciones y/o beneficios que otorga la institución⁴³.

Es necesario realizar algunas consideraciones respecto a estos criterios. Si bien el criterio económico se aplica de manera prioritaria a los demás y permite realizar la primera discriminación, es decir excluye a los que no superen cierta cantidad e incluye a aquellos que sí lo hacen, esta aplicación no es absoluta, ni mecánica, pues excluida una denuncia por aplicación de este criterio, su inclusión en el conjunto de los casos de relevancia podrá lograrse a través de una argumentación fundada acerca del modo en que el interés institucional o social del Estado se ve afectado.

⁴³ La Resolución MJDH N° 458/01 (B.O. de fecha 07/06/01) aprobó el Plan de Acción de la Oficina Anticorrupción que incluye los criterios de significación descriptos.

Frente a la gran cantidad de denuncias que recepta la Oficina o frente a la posibilidad de iniciar una investigación de oficio, estos criterios de significación permiten que la misma se avoque al conocimiento de los actos que causen un mayor impacto negativo en la gestión o en la sociedad, impidiendo de esta forma caer en el inmovilismo que sobrevendría ante la inmensa cantidad de hechos pasibles de investigación.

No obstante, los índices de condenados por corrupción en nuestro país son realmente muy bajos. Sendos informes elaborados por el Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (Cipce) y por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec) llegan a la conclusión que solo el 2 % de los acusados en la Justicia de todo el país por actos de corrupción reciben condena. **Asimismo, los dossier señalados explican que el delito preferido de los corruptos es el de Defraudación contra el Estado, de los que casi siempre intervienen empresas privadas.**

El fiscal de Investigaciones Administrativas y el Jefe de la Oficina Anticorrupción coincidieron con los señalados diagnósticos, manifestándose preocupados acerca de la escasa efectividad de la Justicia contra los delitos de corrupción⁴⁴.

Sucede que en la Justicia (tanto Federal como de las Provincias) los procesos en que se ventilan causas vinculadas con actos de corrupción son excesivamente prolongados, y lleva muchos años llegar, cuando es que llegan, a una sentencia. Influye en ello variadas razones: un procedimiento engorroso, causas complejas, un intenso ejercicio del derecho de defensa, actitudes dilatorias, entre otras.

Si bien la información señalada se relaciona con las causas ventiladas ante la Justicia, no se puede desconocer que justamente las Oficinas Anticorrupción tienen como objetivo la investigación previa y denuncia de los presuntos hechos de corrupción. De hecho, el mencionado Decreto Nacional Número 102/99 (B.O. 29/12/99) establece en los incisos d) y e) del artículo 2º que la OAN tiene competencia para denunciar ante la justicia competente los hechos que pudieren constituir delitos y constituirse en parte querellante.

⁴⁴ Nota publicada en el Diario "La Nación" de fecha 22 de Julio de 2006.

Como se ha señalado en párrafos precedentes, la corrupción, no hace distinciones entre los países del norte y del sur, desarrollados o subdesarrollados, democráticos o autocráticos, sino que la corrupción es una manifestación globalizada.

Más aun, este fenómeno de la corrupción no sólo corroe las estructuras institucionales, políticas y sociales de los Estados Nacionales, sino que también penetra hacia el interior de los mismos, llegando a los distintos niveles estadales.

De esta manera, las Provincias también han comenzado a incorporar en sus estructuras a estas Oficinas. Tal es el caso de Entre Ríos, Chubut, Santiago del Estero, Corrientes, Córdoba, entre otras.

3. LAS OFICINAS ANTICORRUPCION PROVINCIALES

Si bien las Oficinas Anticorrupción no se han propagado en demasía en nuestras provincias, sí podemos tomar como ejemplos de las mismas, las de Entre Ríos, Chubut y Córdoba.

La primera de ellas (OAER) fue creada por Decreto Número 150/2003 (B.O. 05/01/04) en el ámbito de la Fiscalía de Estado y por Decreto Número 3544/2004 (B.O. 12/08/04) se aprobó su reglamento funcional.

La segunda de ellas, la de la Provincia de Chubut (OACH), fue creada por Ley Nro. 5130 (B.O. 26/01/04) en el ámbito de la Legislatura Provincial.

Finalmente, la de la Provincia de Córdoba (OACBA), fue creada por la Ley Nro. 8.835 (B.O. 28/03/00)⁴⁵ en el ámbito del Ministerio de Justicia.

Siguiendo lo prescripto por la legislación nacional para la OAN, las normas precedentemente señalados coinciden en señalar que estos organismos provinciales son los encargados de velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que dentro del ámbito fijado por ellas se consideren comprendidas en la CICC, aprobada pro Ley Nro. 24.759.

La OACBA y OACH cuentan también con la posibilidad de investigar las irregularidades funcionales y/o violaciones a los deberes de funcionario público y al régimen de declaraciones juradas e incompatibilidades.

⁴⁵ La Ley Nro. 8.835 fue reglamentada por el Decreto Nro. 87/01 (B.O. 26/01/01).

El ámbito de aplicación también es coincidente al fijado por la OAN, en tanto abarca a la Administración Pública centralizada y descentralizada, empresas, sociedades y todo otro ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal.

Respecto a la estructura de las mismas, la OAER cuenta con un Director (nombrado y removido por el Poder Ejecutivo) y dos áreas de trabajo: la de Planificación de Políticas de Transparencia y Control Administrativo y la de Investigaciones y Procesos Penales.

Igualmente, la OACBA cuenta a su frente al Fiscal de Control Anticorrupción (designado y removido por el Poder Ejecutivo) y posee dos Direcciones: de Políticas de Transparencia y Ética Pública y la de Investigaciones.

La OACH, a cargo de un Fiscal Anticorrupción (designado por el Poder Ejecutivo pero a propuesta del Poder Legislativo), no cuenta formalmente con direcciones de esas características, pero de la lectura de las competencias y funciones que se le han asignado surgen: elaborar programas de prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia y la de recibir denuncias, confeccionar la investigación y, de corresponder, efectuar la denuncia por ante la justicia por los posibles hechos de corrupción. En definitiva son las competencias y funciones que ejercen las áreas respectivas de las Oficinas de Entre Ríos y Córdoba y que son pautadas siguiendo los lineamientos de las establecidas para la OAN.

Por último, estas analogías continúan en el caso expreso de las investigaciones de las denuncias, donde las tres Oficinas tienen previstos los criterios de significación institucional, económica o social que responden a aquellos aspectos o dimensiones en las cuales se considera que los hechos de corrupción afectan a la Administración Pública.

Resulta interesante relatar, aunque sea muy brevemente, la experiencia de la ex Oficina Anticorrupción de la Provincia de Córdoba. En el año 2000 se sanciona en la Provincia de Córdoba la Ley Número 8.835 (B.O. 28/03/00) denominada "Carta del Ciudadano" que tiene entre otros varios objetivos, los siguientes: promover y asegurar la participación y los controles ciudadanos, la iniciativa privada, la información amplia y oportuna, la transparencia de la gestión

pública, la constante rendición de cuentas y la plena responsabilidad de los funcionarios.

El Título III del mencionado plexo normativo se denomina "Lucha contra la corrupción" y comprende dos Capítulos, uno llamado "Oficina Anticorrupción" y el otro "Fuero Penal Económico y Anticorrupción".

Al frente de la OACBA, como se ha referido, se nombra un Fiscal de Control Anticorrupción, quien será designado directamente por el Poder Ejecutivo⁴⁶.

En ejercicio de este cargo, el Fiscal comienza una serie de investigaciones y posteriores denuncias ante la Justicia Provincial contra funcionarios de alta jerarquía del gobierno. Entre ellos: el por entonces máximo responsable de la Agencia Córdoba Solidaria (cuya competencia se refiere a todo lo relativo a la acción social), el ex Fiscal de Estado, la Secretaria de la Gobernación (en ese momento esposa del Gobernador), el entonces Presidente Provisorio de la Legislatura, el titular del Organismo de Coordinación, Programación de la Inversión y Financiamiento, el Gerente de Comunicaciones de la Obra Social de la Provincia, y varios funcionarios más.

Esta situación de denuncia y sospecha permanente desembocó con una importante crisis entre los distintos funcionarios y generó un manto de duda en toda la ciudadanía.

Sumado a esto, se produce una denuncia contra el mismo Fiscal de Control Anticorrupción por "fraude calificado contra la administración pública" y es imputado del mismo por un Fiscal de Instrucción de la Provincia⁴⁷.

¿Las conclusiones de esta experiencia? Las siguientes:

a) Todas las denuncias formuladas por el ex Fiscal de Control Anticorrupción de la Provincia contra diversos funcionarios gubernamentales nunca sortearon, siquiera, la etapa de instrucción de un proceso judicial.

b) La denuncia de la que él mismo fue objeto, y que le costara el cargo, tampoco prosperó.

⁴⁶ En virtud del marco normativo referenciado, el Dr. De La Sota, en su calidad de Gobernador de la Provincia, designó como Fiscal de Control Anticorrupción al Dr. Luis Juez.

⁴⁷ A raíz de esa situación, el Gobernador interino, por encontrarse el Gobernador en uso de licencia, decidió relevar al Dr. Luis Juez de su cargo, decisión plasmada mediante Decreto Nro. 1485 del 02 B.O. 101002.

c) El ex Fiscal de Control Administrativo creó el "Partido Nuevo contra la corrupción" con el que se convirtió en Intendente de la Ciudad de Córdoba, con más del 55 % de los votos. Creó una Oficina Anticorrupción Municipal a cuyo frente designó a su socio del estudio jurídico. Las acusaciones cruzadas con el gobierno provincial aun continúan y se han profundizado luego de las elecciones provinciales del día 02 de septiembre de 2007.

d) La Oficina Anticorrupción de la Provincia, luego de un breve período de ostracismo, dejó de existir⁴⁸.

Esta experiencia muestra que las organizaciones están formadas por empleados y funcionarios que, aunque son interdependientes, ocupan diversas posiciones y en muchos aspectos tienen, expectativas, perspectivas, intereses y hasta valores divergentes. Por ello, los miembros de la organización, en este caso un Gobierno Provincial, tienden a imponer los objetivos que valorizan o perciben como apropiados y a oponerse a aquellos otros que juzgan inaceptables o poco convenientes desde sus puntos de vista personales.

De lo desarrollado en estos últimos párrafos surgen dos consideraciones referidas a la fisonomía que han adoptado las Oficinas – internacionales, nacionales y provinciales - relevadas hasta aquí. La primera se vincula en la conformación en dos áreas: de investigación y de prevención. Son de resaltar estas dos actividades, porque la primera permite generar, hacia adentro, la certeza de que los hechos disvaliosos serán investigados y, hacia fuera, la confianza en la sociedad de que no habrá impunidad. El tema de la prevención no es menos relevante, pues existen un conjunto de herramientas trascendentes en la lucha por evitar este flagelo.

En tal sentido el "acceso a la información" para la ciudadanía, es un importante instrumento, toda vez que las personas adecuadamente informadas, tienen los argumentos suficientes y necesarios para opinar sustentadamente, participar en la definición de las necesidades sociales, participar en la toma de decisiones en cuestiones que afectan de forma directa o indirecta la propia vida y la de la comunidad e implementar las acciones conducentes a superar las mismas. Por otra parte, este proceso de construcción de una ciudadanía informada, permite

⁴⁸ Actualmente en la Provincia de Córdoba la competencia en lo penal económico y anticorrupción administrativa es ejercida, en virtud de lo dispuesto por la Ley Nro. 9.181 (B.O. de fecha 27/10/04) por la Fiscalía de Instrucción en lo Penal Económico y por el Juzgado de Control en lo Penal Económico.

controlar social y políticamente a las autoridades que las representan y sobre las que se han depositado responsabilidades, funciones y atribuciones. Pero, "para que los controles funcionen adecuadamente es necesario que cuenten con información veraz, relevante, completa y oportuna"⁴⁹.

Un mecanismo participativo tendrá más posibilidades de ser visto como legítimo si se considera que los participantes han dispuesto de suficiente información para emitir sus opiniones.

La "**elaboración participada de normas**" constituye un mecanismo por el cual se habilita un espacio institucional que permite someter al estudio, comentario, consideración y sugerencia de especialistas, técnicos, sectores y grupos interesados, organizaciones no gubernamentales y de la ciudadanía en general, un anteproyecto o bosquejo de una propuesta normativa. Esto permite estar al tanto más hondamente de la realidad y situación social sobre la que la norma impactará al ser aplicada y facilita el ajuste a la realidad en aquellos que tienen el deber constitucional de sancionarla y un compromiso y responsabilidad mayor en aquellos que deberán sujetarse a la misma cuando esta pase a conformar el ordenamiento normativo vigente.

Los llamados "**pactos de integridad**" que son mecanismos impulsados desde TI que consiste en sentar en una mesa de discusión a la autoridad que decide iniciar el proceso licitatorio o de concurso, a los potenciales candidatos y a una organización de la sociedad civil a fin de comprometerlos a evitar la utilización de métodos corruptos. Los puntos centrales los podemos resumir en: ningún representante de la autoridad aceptará o exigirá directamente o por intermedio de interpósita persona ningún tipo de soborno, la autoridad hará pública toda la información de tipo técnica, legal y administrativa, ninguno de los representantes de la autoridad deberá facilitar información confidencial a ninguno de los contratistas, cualquier representante de la autoridad que intervenga en cualquier etapa del proceso deberá manifestar cualquier conflicto de intereses, deberá comunicar cualquier intento de ser sobornado. Por su parte los interesados deberán abstenerse de ofrecer soborno, no acordar con otros intervinientes nada que pudiera

⁴⁹ Oficina Anticorrupción. "Elaboración participada de normas. Un espacio abierto para el debate de las decisiones públicas". Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Serie Estrategias para la Transparencia. Año 2004. Pág. 31.

perjudicar la transparencia y la equidad del proceso de puja y cierre del contrato, todos los pagos deberán ser hechos en forma pública, etc.⁵⁰

Las “audiencias públicas” que constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en la cual la autoridad responsable habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que todo aquél que pueda verse afectado o tenga algún interés particular en general, exprese su opinión. La finalidad es permitir y promover una efectiva participación ciudadana y confrontar de forma transparente y pública las distintas opiniones, propuestas, experiencias, conocimientos e informaciones existentes sobre las cuestiones puestas en consulta⁵¹.

“Presupuesto participativo” que es una herramienta que garantiza la participación de la comunidad en las etapas de elaboración, definición y control de la ejecución del presupuesto.

Ahora bien, el segundo aspecto, referido a esta fisonomía bipartita - investigación y prevención - que han adquirido las Oficinas, es decir, referido a estas estrategias, seguidas a nivel nacional, provincial y, como veremos, municipal (OAM), de incorporación de diseños y fórmulas institucionales probadas, aceptadas e incluso consolidadas, pero foráneas, son asimilables a procesos de isomorfismo institucional.

De lo descrito en párrafos precedentes, surge que en nuestro país se produce una combinación de isomorfismo coercitivo, debido a presiones de organismos internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo) con la intención de que se creen estructuras como las Oficinas Anticorrupción, con isomorfismo mimético, que obedece a pautas de reproducción o emulación de ejemplos, de modelos, legitimados en la práctica exterior. Estas acciones de copia pueden deberse a las más variadas razones: comodidad – en el sentido que es más fácil copiar recetas probadas que generar y concebir propuestas innovadoras -, oportunismo electoral – pues permite mostrar un compromiso con un tema instalado en la agenda pública como es el de la

⁵⁰ EIGEN, Peter. “Las redes de la corrupción: la sociedad civil contra los abusos del poder”. Pág. 75 y ss. Editorial Planeta. Barcelona. Año 2004.

⁵¹ El Decreto Nacional N° 1172/2003 (B.O. 04/12/03) aprueba el Reglamento General de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional.

corrupción -, sin descartar por supuesto el compromiso con las gestiones transparentes⁵².

Los problemas aparecen pues, instrumentos que pueden funcionar en otros países, con sistemas administrativos, de gestión y políticos de peculiaridades distintos a los nuestros, pueden no lograr el mismo desempeño aquí. El caso Córdoba es la más clara muestra que si se ignoran los costos políticos, administrativos y burocráticos que pueden traer aparejadas las iniciativas reformistas y se ignora que la continuidad en el tiempo es uno de los principales recursos para lograr la institucionalización de los cambios, ya está abierto el camino para su fallo posterior.

Esto evidencia que no se trata solo de importar organismos por más exitosos que ellos sean, sino también de analizar la capacidad de enraizarse que los mismos pueden tener a nuestro sistema político y administrativo y la posibilidad de adaptabilidad al conjunto de pautas, comportamientos, conductas, creencias, costumbres aprendidas y compartidas que guían las actividades de la administración pública, pues es justamente aquí donde se pueden encontrar las resistencias más enconadas.

En esta línea de pensamiento, no puede pasar inadvertido que a la par del sistema normativo formal que supone que se aplica, existe un sistema práctico que se aplica en realidad, al que no se puede desatender si se quiere tener éxito en la empresa.

4.- LAS OFICINAS ANTICORRUPCIÓN MUNICIPALES

4.1. Introducción

Se ha señalado que este fenómeno de la corrupción no sólo corroe las estructuras instituciones, políticas y sociales de los Estados Nacionales, sino que también penetra hacia el interior de los mismos, llegando a los distintos niveles estadales. Los casos de la Provincia de Santiago del Estero, donde los ex gobernadores Carlos Juárez y su esposa Mercedes Aragonés han sido acusados de abuso de poder y corrupción entre otros cargos, lo que motivó la intervención de la

⁵² RAMIO MATAS, Carles. "Los Problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura organizacional". Revista CLAD "Reforma y Democracia" N° 21 (Octubre 2001). Caracas.

provincia por el Gobierno Nacional y la más reciente tragedia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, del local bailable República Cromagnon donde una conjunción de errores, posibles hechos de corrupción y desidia de funcionarios, autoridades de gobierno, empleados publicas y asistentes al espectáculo desencadenaron el luctuoso suceso son ejemplos de que este fenómeno no reconoce fronteras ni límites.

Se debe comenzar este apartado repasando aunque más no sea brevemente el profundo proceso de reforma del Estado encarado por nuestro país en la década del '90 y que se sustentó sobre medidas como la apertura externa, la eliminación de trabas al comercio, la desregulación, la liberalización financiera y comercial, la apertura a la inversión extranjera, las privatizaciones y la descentralización (provincialización y municipalización), entre otras.

El acelerado proceso de descentralización trajo aparejadas importantes repercusiones en lo que atañe a las relaciones entre el Estado Central y las Provincias y Municipios, toda vez que desde aquel se desplazaron hacia estos dos últimos niveles gubernamentales una serie de funciones, atribuciones, responsabilidades, actividades y acciones.

De esta manera, los Municipios se transformaron en receptores directos de las demandas y peticiones de los vecinos debiendo salir a resolver una serie de problemas e inconvenientes para lo cual si bien se contaba con una amplia libertad de articular vastas alianzas locales en virtud de ser el interlocutor estatal más próximo, muchas veces se carecía de las transferencias de recursos necesarias y de las capacidades técnicas o profesionales para remediarlos.

En términos generales, las medidas señaladas fueron presentadas por el gobierno y asumidas por importantes sectores de la sociedad como pasaportes al desarrollo, el crecimiento y la gestión transparente. La retórica vigente en los noventa – teñida de una fuerte apología del libre mercado - expresaba que la desburocratización y desmonopolización de grandes fracciones de la economía, la reducción de amplios sectores del Estado Nacional, la ampliación de las competencias del mercado y la descentralización constituirían condiciones indispensables para la erradicación de la corrupción.

En particular, la descentralización permitiría modificar la institucionalidad existente, desarrollar una nueva a nivel local despojada de errores anteriores, ampliar la participación ciudadana, acercar la toma de decisiones al conjunto de la población, reaccionar con mayor rapidez frente a las dificultades y problemas de la ciudadanía, acciones estas orientadas a lograr una gestión más transparente.

A continuación se abordarán las Oficinas Anticorrupción de Morón y de Marcos Paz, y si bien los análisis serán diferentes por la información que se cuenta de una y de otra, debemos reseñar que, a decir de sus Directores, ambas tienen un aspecto común en su génesis: son creadas por gestiones gubernamentales que sucedieron a gobiernos que fueron considerados por los vecinos como "corruptos".

4.2 La Oficina Anticorrupción del Municipio de Morón (OAM)

En este contexto aparecen las Oficinas Anticorrupción en diversas Provincias y Municipios. En la Provincia de Buenos Aires, en el Municipio de Morón, por los Decreto Número 1331/2000 (B.O. 22/09/00) y Número 1725/2001 (B.O. 30/11/01) se crea la Oficina (OAM) en dependencias del Departamento Ejecutivo.

A diferencia de las Oficina nacional y provinciales, ésta no hace alusión a la prevención e investigación de las conductas descriptas por la CICC, sino que directamente define corrupción como "toda acción u omisión de un funcionario público que lo lleve a desviarse de los deberes atinentes a su cargo, con el objeto de obtener beneficios pecuniarios, políticos o de otra índole, para sí mismo o para terceros; o que perjudiquen injustificadamente a terceras personas y/o a la Municipalidad; falsificación, adulteración y/o sustracción de documentos". Y seguidamente define lo que entiende por cohecho y por cohecho por dar u ofrecer (Decreto Número 651/2002 – B.O. 04/06/02).

Varias consideraciones: la primera es que se deja atrás la precisión normativa que traía aparejada la referencia a la CICC que realizaban las otras Oficinas y se introducen conceptos muy vagos, como "perjudiquen injustificadamente". Por otra parte, se incluye la falsificación de documentos, que como hemos visto integra los delitos contra la administración pública que tiene previsto nuestro CP, pero que no conforma el núcleo de actos en los que,

coincidentalmente, nuestro Código y las Convenciones internacionales, señalan como de corrupción.

Finalmente, y con relación a los conceptos de cohecho, cabe recordar el inciso 12 del artículo 75 de la Constitución Nacional que establece que corresponde al Congreso: "dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal".

Estos Códigos a que hace referencia nuestra Carta Magna tienen imperio en todo el territorio de la República, ello así, pues responde al propósito de obtener, por este medio, la uniformidad de la legislación en las materias enumeradas.

Estos cuerpos normativos constituyen lo que se denomina el "derecho común" y es la legislación de fondo que rige para todo el país.

El dictado de los Códigos, y entre ellos el Penal que tipifica las conductas delictivas, son una potestad del Congreso de la Nación, por lo que mal pueden establecerse o redefinirse delitos mediante mecanismos que no son los estipulados por la Constitución Nacional.

Se deja sentada esta explicación, toda vez que es necesario expresar con meridiana claridad que los delitos en general, y los delitos contra la administración pública en especial, son los descriptos en el CP y que se han repasado en el marco legal.

Asimismo, al igual que la OACBA y la OACH cuenta también con la posibilidad de investigar las irregularidades cometidas en desmedro del régimen de declaraciones juradas e incompatibilidades (Decreto Número 1643/2004 – B.O. 26/10/04).

Respecto al ámbito de aplicación, si bien no con la claridad deseable, éste se puede colegir de la lectura de los considerando de los Decretos Número 1331/2000 (B.O. 22/09/00), 1725/2001 (B.O. 30/11/01) y 480/2006 (B.O. 07/06/06) en tanto se hace alusión a las "distintas áreas que componen la estructura organizativa del Municipio".

En cuanto a la estructura organizativa, la OAM está a cargo de un Director (designado y removido por el Intendente) y si bien no cuenta formalmente con áreas o direcciones, de las normas señaladas surge que entre sus funciones aparecen las de sugerir a las diferentes áreas municipales la aplicación de políticas que tiendan a tutelar los intereses públicos y elaborar y coordinar con ellas, distintos programas de

prevención contra la corrupción y recibir las denuncias formuladas por particulares o agentes públicos relacionados con posibles actos de corrupción y/o conductas que se consideren incompatibles con la función pública municipal, disponiendo las acciones necesarias tendientes al análisis, investigación y evaluación de los hechos denunciados y finalmente formular ante la Justicia, de corresponder, la pertinente denuncia.

Como se ve, la agencia adopta las funciones de prevención e investigación que caracteriza a todas las Oficinas analizadas. De hecho, el Municipio de Morón ha llevado adelante políticas de transparencia para las cuales ha hecho uso de las diversas herramientas preventivas a las que sucintamente se ha reseñado en párrafos precedentes.

Finalmente, la OAM no tiene previstos los criterios de significación institucional, económica o social que responden a aquellos aspectos o dimensiones en las cuales se considera que los hechos de corrupción afectan a la Administración Pública, por lo que generalmente las denuncias son investigadas en su totalidad, sin pasar por el tamiz que significan los criterios señalados.

Se distingue también en este caso en particular cómo las semejanzas con las otras Oficinas son realmente marcadas, aun cuando en determinados aspectos ha faltado una mayor rigurosidad, claridad y precisión, pero tampoco debemos dejar de observar que esta Oficina es una de las precursoras en la materia, anterior a las OAER y OACH, y prácticamente contemporánea a la OAN. Solo queda por resaltar que en la Introducción de este trabajo de investigación se han puesto de manifiesto las causas que han impedido el conocimiento pormenorizado del funcionamiento concreto de la OAM.

4.3 La Oficina Anticorrupción del Municipio de Marcos Paz (OAMP)

Introduciéndose en la OAMP, cabe expresar que en párrafos siguientes se describen las características que fueron surgiendo de la observación del organismo en funcionamiento.

Si se observa el organigrama del Municipio de Marcos Paz -entendiendo al organigrama, en términos de Petit, "como las representaciones gráficas del

sistema formal de las responsabilidades jerárquicas y/o funcionales”⁵³, se destaca la existencia de la Oficina como un componente especializado que brinda su apoyo a la organización y depende directamente del Intendente, invistiendo como característica distintiva que se especializa principalmente en la investigación de presuntos hechos de corrupción, actuando en el ámbito de la Administración Pública Municipal centralizada y descentralizada.

A diferencia de las anteriores, la OAMP no fue creada ni por Ordenanza Municipal ni por Decreto del Intendente. Sólo existe el nombramiento del Coordinador de la Oficina Anticorrupción al frente de la misma. Sumado a ello, tampoco se ha elaborado un Reglamento Interno ni un Plan de Acción que establezca o pauté el ámbito de aplicación, que fije qué se entiende por corrupción, cuales serían las funciones a realizar, entre otras carencias derivadas de la ausencias de marcos normativos.

Una organización es “el conjunto interrelacionado de actividades entre dos o más personas que interactúan para procurar el logro de un objetivo común, a través de una estructura de roles y funciones, y en una división del trabajo”⁵⁴.

De allí, que el análisis organizativo de la OAMP tiene como principal objetivo, el de ayudar a comprender el funcionamiento de la misma, su estructura organizacional, la coordinación, cooperación y comunicación entre las unidades y en definitiva las fortalezas y debilidades del organismo.

4.3.1. Estructura Organizacional

Se define a la estructura de la organización como el “conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo en tareas distintas, consiguiendo luego la coordinación de las mismas”⁵⁵.

En base a tal definición, cabe señalar que esta Oficina es una organización nueva, en formación, que ha adoptado una estructura sencilla. Se

⁵³ PETIT, Francois. “Psicosociología de las organizaciones”. Pág. 31. Editorial Herder. Barcelona. Año 1984.

⁵⁴ KRIEGER, Mario. “Sociología de las Organizaciones. Desarrollo y Comportamiento Organizacional – Diagnóstico e Intervención”. Pág. 3. Editorial Prentice Hall. Buenos Aires. Año 2005.

⁵⁵ MINTZBERG, Henry. “La estructuración de las organizaciones”. Pág. 26. Editorial Ariel Economía. Barcelona. Año 1999.

compone de diversos elementos que mantienen entre sí la necesaria cooperación para alcanzar tanto los objetivos comunes como los propios.

La Oficina, por las particularidades que se describen en párrafos siguientes, se la puede identificar, en términos de Henry Mintzberg, como una "estructura simple".

4.3.1.1. Núcleo de operaciones

El núcleo de operaciones comprende a aquellos agentes o empleados que efectúan el trabajo básico directamente relacionado con la producción de productos y servicios.

En el organismo estudiado, el núcleo de operaciones, está compuesto de dos administrativas, allí se realiza, entre otras tareas, el trabajo elemental de atención a los vecinos, recepción de las denuncias, recopilación de las mismas, encuadernación de los expedientes de investigación, y mantenimiento del fichero y el archivo.

4.3.1.2. Staff de apoyo

El staff de apoyo respalda el funcionamiento de aquel, proporcionando un apoyo a la organización a través de asesoramientos específicos.

El staff de apoyo, compuesto por un abogado especialista en cuestiones penales, respalda las actividades de la organización y asesora a la dirección, pero por fuera del flujo habitual de trabajo. Su vinculación es directa con el Coordinador de la Oficina, toda vez que lo aconseja acerca de si las denuncias recepcionadas podrían constituir o no un acto ilegal (sea un acto de corrupción u otro delito) así como también propone las medidas probatorias a realizar y sugiere sobre la posibilidad de efectuar la denuncia ante la Justicia.

También se vincula con el núcleo de operaciones, toda vez que al emitir una primera opinión respecto al encuadre provisorio sobre la presunta ilegalidad o no de algún acto, los expedientes son caratulados por el personal administrativo en base a tales opiniones, previa confirmación del Coordinador de la Oficina.

4.3.1.3. Ápice Estratégico

El ápice estratégico abarca a “todas las personas encargadas de una responsabilidad general de la organización ... se ocupa de que la organización cumpla, efectivamente, con su misión ... es generalmente el que tiene la perspectiva más amplia de la organización ...”⁵⁶.

En la OAMP, en el ápice estratégico se ubica el Coordinador de la Oficina Anticorrupción⁵⁷, quien tiene la responsabilidad general sobre la organización.

El Coordinador cumple básicamente tres funciones: dirección, decisión y vinculación. La primera consiste en dirigir y supervisar en forma global el funcionamiento de la Oficina, es decir, estipular las tareas a realizar y el reparto de las mismas, impartir instrucciones, revisar las actividades de los empleados, asignar los recursos, planificar las reuniones de todo el personal, entre otras.

En segundo lugar tiene la decisión sobre el tema específico de los expedientes de investigación, respecto de los cuales plantea primordialmente qué hechos deben investigarse, qué medios de prueba se utilizarán y el destino final de cada expediente. Es decir, el impulso a toda investigación de un presunto hecho de corrupción o de algún agente que se le atribuya la realización de alguno, es resorte exclusivo del Coordinador de la Oficina.

Por último, también cumple la función de nexo con el resto de la organización municipal y con el contexto. Con el Intendente, en forma primordial, pues le informa de las actividades llevadas a cabo como de las decisiones tomadas sobre los expedientes de investigación y con las otras reparticiones, a través de pedidos de informes, solicitud de documentación, averiguación de información archivada.

En relación a este último aspecto, algunas respuestas que los distintos organismos han brindado ante los requerimientos de la OAMP han sido vagas e imprecisas, en otras se ha sugerido que los requerimientos se formularan a otras áreas y un número menor de pedidos no han recibido contestación alguna. No obstante, la misma OAMP no ha hecho uso de esta herramienta con asiduidad.

⁵⁶ MINTZBERG, Henry. “La estructuración de las organizaciones”. Pág. 50-52. Editorial Ariel Economía. Barcelona. Año 1999.

⁵⁷ El Coordinador de la Oficina Anticorrupción de Marcos Paz es de profesión periodista y ex empleado del Ferrocarril. Cabe destacar que fue candidato a Intendente por un partido político que competía en las elecciones con el partido político del actual Intendente.

En igual sentido, actúa como enlace con la sociedad y sus organizaciones, toda vez que mediante participaciones en los medios de comunicación (gráficos, radiales y escritos) informa de las actividades de la Oficina, de los servicios que la misma presta y estimula la participación ciudadana a través de la denuncia de posibles hechos de corrupción.

Es decir, la apertura de la Oficina al entorno se va logrando mediante intercambios mutuos de informaciones: la Oficina va empapándose de los intereses y expectativas de los vecinos, a través de las denuncias que ellos formulan, y aquella les informa y los pone en conocimiento de los servicios que brinda. Aparece entre Oficina y entorno una incipiente interacción, interrelación e intercambio que ha permitido que los vecinos del Municipio sepan que es la Oficina, qué hace y quienes la integran.

No se incluye la "línea media" que se integra con funcionarios medios, provistas de autoridad formal y son el nexo entre el núcleo de operaciones y el ápice estratégico.

Esta ausencia obedece a que, como se ha sostenido, la Oficina es una organización con una estructura simple, sencilla y de un tamaño muy reducido que funciona con un solo funcionario situado en el ápice estratégico y que se vincula directamente con el núcleo de operaciones sin necesidad de mandos intermedios.

Por último, y a raíz de lo señalado, tampoco se cuenta con la denominada "tecnoestructura", integrada por los analistas que "que pueden eliminarse del flujo de trabajo de operaciones: puede que lo diseñen, que lo planifiquen, que lo cambien o que preparen a las personas que lo realizan, pero no participan en él ..."58. Es decir, tratan de hacer más eficiente las operaciones propias de la organización y ajenas a ella, y facilitar su relación con el entorno.

En resumen, se trata de una estructura simple, donde su parte fundamental es el ápice estratégico, con un reducido staff de apoyo, con un núcleo de operaciones, con una diferenciación mínima en la división del trabajo, una inexistente jerarquía directiva media y ausencia de tecnoestructura.

4.3.2. Coordinación Organizacional

⁵⁸ MINTZBERG, Henry. "La estructuración de las organizaciones". Pág. 56. Editorial Ariel Economía. Barcelona. Año 1999.

El segundo aspecto relevante de la estructura de la organización que brindaba Mintzberg, era el referido a la coordinación entre las unidades en que – como se ha destacado – se organiza la Oficina.

En otras palabras, una organización no debe reducirse a una suma de grupos, áreas u oficinas que actúan en forma aislada, dichos elementos se hallan en una interacción permanente y necesaria. Es decir, existe una situación de interdependencia para la consecución de un objetivo común. Por añadidura, la coordinación entre los componentes señalados en párrafos precedentes se nos aparece como de vital importancia para el funcionamiento mismo de la organización⁵⁹.

Las organizaciones pueden coordinar su trabajo mediante cinco mecanismos: la adaptación mutua, la supervisión directa, normalización de los procesos de trabajo, normalización de los resultados del trabajo y normalización de las habilidades del trabajador.

Al respecto, la organización en estudio ha adoptado como mecanismo de coordinación la denominada “supervisión directa” al responsabilizarse el Coordinador, del trabajo del resto de los integrantes de la Oficina, con quienes mantiene una comunicación continua y permanente y a quienes imparte instrucciones y sobre los que ejerce un estricto control de sus acciones⁶⁰.

Es decir, la parte principal y central de la OAMP es el ápice estratégico, que centraliza el poder sobre todas las decisiones trascendentes, las que toma, por una parte, sobre la base de información que le proporcionan el núcleo de operaciones y el staff de apoyo y que llega a su conocimiento en forma directa y por canales informales. De esta forma, la supervisión directa permite que todos los integrantes de la dependencia sepan debidamente a donde tienen que enviar la información. Es esta comunicación interna la que permite el funcionamiento y el mantenimiento del sistema interno, toda vez que esta información sigue tanto los canales verticales ascendentes, es decir del núcleo de operaciones al ápice estratégico mediante informes o consultas; como canales verticales descendentes,

⁵⁹ PETIT, Francois. “Psicosociología de las Organizaciones”. Pág. 16. Editorial Herder. Barcelona. Año 1984.

⁶⁰ MINTZBERG, Henry. “La estructuración de las organizaciones”. Editorial Ariel Economía. Barcelona. Año 1999.

pues de esta manera se aportan los datos, antecedentes e instrucciones necesarios para que el núcleo de operaciones pueda actuar con conocimiento de causa.

No obstante lo expresado, las decisiones del Coordinador, también se toman con un grado importante de discrecionalidad y con escaso rigor analítico, lo que se traduce en una escasa formalización en el comportamiento de la Oficina, pues las respuestas pueden ser diversas a pesar de tratarse de situaciones similares.

Por otra parte, el sistema de poder altamente centralizado, garantiza una respuesta rápida y expedita y muchas veces refleja la visión que el propio Coordinador posee acerca de la situación municipal.

Asimismo, el control directo que sobre la Oficina ejerce el Intendente Municipal también es un factor que ha influido de manera notable en la configuración centralizada de la misma, toda vez que la responsabilidad por las acciones que se toman recae exclusivamente sobre el Coordinador.

Finalmente, se destaca que más allá de las características descritas, la supervisión directa, como el mecanismo de control adoptado, ha facilitado la relación entre los empleados entre sí como con el Coordinador lo que ha producido una fuerte identificación de los mismos con las prioridades, fines y objetivos del organismo⁶¹ y con la consecución de los mismos.

De la observación efectuada aparece que la calidad de integrante de la Oficina resulta gratificante por sí misma, lo que ha consolidado y fortalecido la lealtad hacia ella apareciendo una identificación clara del personal con su trabajo.

4.3.3. Objetivos Organizacionales

Respecto al tópico de los objetivos, los mismos constituyen un estado de cosas o situación deseada que la organización intenta alcanzar⁶².

En esta línea de pensamiento, se sostiene que las organizaciones raramente se establecen como un fin en sí mismas, sino que son instrumentos creados para conseguir fines, se establecen con el propósito de hacer algo. Al

⁶¹ MINTZBERG, Henry. "La estructuración de las organizaciones". Editorial Ariel Economía. Barcelona. Año 1999.

⁶² KRIEGER, Mario. "Sociología de las Organizaciones. Desarrollo y Comportamiento Organizacional – Diagnóstico e Intervención". Pág. 124. Editorial Prentice Hall. Buenos Aires. Año 2005.

respecto, al carecer la Oficina de instrumentos formales de creación y funcionamiento, los objetivos han sido planteados de manera informal y genérica por el Intendente y por el Coordinador. En este sentido, de sus manifestaciones y de la observación efectuada, se desprende que el objetivo que tuvo en cuenta el Intendente para la creación de la Oficina fue la de transparentar la gestión gubernamental del Municipio, para lo cual la misma se centró en la investigación de las irregularidades cometidas en la anterior gestión y en la actual.

Es decir, se observa una estructuración o configuración jerárquica de los objetivos organizativos, de manera que el objetivo operativo de la Oficina de investigar los posibles hechos de corrupción de la anterior gestión como de la actual, constituye un medio para conseguir un objetivo más amplio situado en un nivel superior, como es el de transparentar la acción del gobierno municipal que en definitiva también es un medio de recrear y consolidar la confianza ciudadana en el funcionamiento institucional.

No obstante lo expresado, la ausencia de una definición clara de la misión y de la visión – entendida “como escenario que la organización percibe para llevar a cabo su misión y dar cumplimiento a sus mandatos”⁶³ - hacen que la Oficina no cuenta con una política o estrategia o plan tendientes al logro de objetivos particulares, que por las carencias anteriores son de difícil fijación, lo que conduce inevitablemente a que no se cuente con metas mensurables que permitan guiar con claridad la tarea de la Oficina. Es decir, que más allá del objetivo genérico de investigar, no se vislumbra lo que la Oficina hará, por qué lo hará y cómo lo hará.

Parece significativo el contraste existente, por un lado, entre el acto de creación de un Oficina Anticorrupción a nivel municipal de gobierno, como manifestación de una fuerte voluntad política de actuar en el tema, y por el otro lado, la debilidad organizacional en materia de marco jurídico, capacidad de gestión, recursos asignados para instrumentar acciones de lucha contra la corrupción.

Resaltan estas falencias pues al hablar de corrupción se hace referencia a prácticas insidiosas que tienen una doble particularidad: su mutabilidad, pues puede ir adoptando distintas formas, y su adaptabilidad

⁶³ KRIEGER, Mario. Obra Citada. Pág. 124.

pues se adecua a los nuevos contextos y espacios organizaciones, variando sus áreas de nidificación.

Entonces, ante la ausencia de un plan general o estratégico, de objetivos claros y metas mensurables, ante la imposibilidad de evaluar el desempeño, frente a la rigidez de la Oficina ante los nuevos desafíos, la endeblez en la retroalimentación que permite corregir errores o desvío, se corre el riesgo de llegar a una inadecuada interrelación entre la Oficina y el resto de la organización municipal, y lo que es peor, puede ver debilitada su legitimidad social, lo que para las organizaciones públicas suele ser sinónimo de reducciones presupuestarias o directamente su eliminación.

De allí que lo importante de este tópico no es lo que puede dejar la descripción del mismo, sino, justamente lo contrario, la debilidad es su establecimiento y desarrollo puede ser un impacto negativo en la propia vida de la organización y la consiguiente desconfianza de la sociedad en estos mecanismos de transparencia, o lo que es peor aun, en la vocación y decisión de lograr una gestión transparente.

Estas contradicciones son indicadores claros de que logros concretos en este campo son de difícil obtención. Asimismo, pone en evidencia la distancia entre lo que se enuncia y los recursos que se asignan para la implementación, con una repercusión directa en la credibilidad de la acción de gobierno, situación que resulta muy palpable, por razones de cercanía, en el nivel municipal.

4.3.4. Planta de personal, infraestructura y equipamientos:

No puede ser ajeno a este análisis lo referido a los aportes que a la capacidad institucional realizan factores como recursos humanos, financieros, infraestructura física y equipamientos tecnológicos.

Como se venido señalando, quien está al comando de la OAMP es un ex empleado de Ferrocarriles Argentinos, de profesión periodista, quien cuenta con el asesoramiento de un abogado y el aporte de dos administrativas con estudios secundarios.

Es decir, que la disponibilidad y especialidad del personal con que cuenta la agencia, nos revela que la misma fue creada para investigar delitos más que para generar herramientas de prevención.

La falta de contadores, analistas de sistema informáticos, politólogos, sociólogos, impide la introducción de distintos y variados puntos de vista y de variables de análisis a través de las cuales se puedan generar un mayor abanico de posibilidades para transparentar la gestión, reduciéndose el campo de acción a la investigación de posibles hechos de corrupción.

No obstante, como se expresara anteriormente, el compromiso del personal con el fin de combatir la corrupción es palpable en el esfuerzo diario y voluntarismo por sobrellevar una serie de debilidades estructurales.

En este sentido, la infraestructura es modesta, un local exiguo que cuenta con una oficina para el Coordinador y una sala de atención al público donde se sitúa el personal administrativo y se recibe a los vecinos. El asesor letrado debe compartir la oficina con el Coordinador, lo que hace que su presencia en el lugar sea esporádica.

Respecto a los bienes muebles, solamente se cuenta con una computadora, de antigua generación y una impresora deteriorada. La falta de insumos (tinta, diskettes, hojas, etc.) genera inconvenientes, pues desde la administración central se demora la reposición de los mismos. Asimismo, no se posee aparato de fax y no se tiene acceso a Internet.

Los recursos financieros son otras de las debilidades de la OAMP, toda vez que la misma no posee recursos propios que permita resoluciones expeditivas y no cuenta con una partida presupuestaria específica.

5. CONCLUSIONES PARCIALES

Se debe señalar liminarmente que el período temporal en el que fueron creadas las Oficinas Anticorrupción en nuestro país, es decir, entre los años 1999 y 2004, está estrechamente relacionado a factores internos y externos relevantes que influyeron, alentaron e incluso presionaron por su aparición.

* Entre los factores exógenos, no podemos obviar que en el contexto internacional las demandas por mayor transparencia y las exigencias de un mayor compromiso en la lucha contra la corrupción fueron notables. En esta línea se destacan las condiciones e intervenciones impuestas por los organismos financieros internacionales. Así, el Banco Mundial, fundamentalmente a partir del año 1995,

comienza con una política mucho más estricta en materia de cumplimiento de pautas de transparencia y lucha contra la corrupción para la asignación de créditos a los países en vías de desarrollo, trabajando con diversas Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) especializadas en esta materia.

Entre esas ONGs se destaca Transparency International (TI), fundada en el año 1993 por ex funcionarios del Banco Mundial, cuya finalidad es luchar contra la corrupción, y cuya creación principal es el Índice de Percepción de Corrupción que desde el año 1995 ordena a los países según el grado de percepción de la corrupción⁶⁴, constituyendo la Fundación Poder Ciudadano el Capítulo Argentino de la misma.

Resalta el proceso de integración regional que retomo relevancia en esa década, toda vez que el mismo supuso no solo un cambio en las relaciones económicas, de comercio exterior, arancelarias y políticas entre los Estados sino también la obligación de respetar los tratados, acuerdos y declaraciones que dieron sustento legal a ese proceso. La CICC es un ejemplo de ello.

* Respecto a los factores endógenos, el estudio citado de Sandler y Rajland y los comentarios de Ortiz de Rosas ya muestran el espacio ganado por el fenómeno de la corrupción en los medios y en la conciencia ciudadana. Es a partir del segundo quinquenio de la década del noventa donde para la ciudadanía en general la corrupción se convirtió en un fenómeno de profundo anclaje y conocimiento social, que requería respuestas y acciones concretas y que estas debían provenir de organismos gubernamentales.

* Nace la OAN, con áreas bien diferenciadas y de tareas especializadas que lleva adelante importantes acciones como las que relatáramos, las que han rendido importantes réditos sobre todo en materia de prevención y trabajos de gestión transparente. El transcurrir de los años, sin duda alguna ha permitido una mejor definición de las tareas, una mayor coordinación con otros organismos y mejor adaptación al entorno.

⁶⁴ Este índice establece una escala que va del 0 al 10, donde 0 representa el grado máximo de corrupción y 10 el de transparencia. Nuestro país obtuvo en el año 1995 una calificación de 5,2 para luego comenzar un descenso permanente: año 1996: 3,4; 1997: 2,8; 1998:3,0; 1999: 3,0; 2000: 3,5; 2001: 3,5; 2002: 2,8; 2003: 2,5.

* Sin embargo, como se indicara, las inquietudes se generan por los bajos porcentajes de acusados por ante la Justicia que reciben condena. Si bien, son causas que tramitan en el Poder Judicial, no se puede obviar que muchas de esas causas han tenido su origen en denuncias formuladas por la OAN a raíz de investigaciones por ella realizadas.

* **Las tareas de investigación requieren necesariamente del acompañamiento y colaboración de otras áreas u organismos de la Administración, toda vez que se solicitan a ellas, informes, documentos, datos varios, a efectos de poder llevar adelante las pesquisas señaladas, y en su caso, reunir el material probatorio sobre la existencia o no de posibles hechos de corrupción.**

Ahora bien, estas tareas y pedidos de colaboración pueden generar suspicacias en los integrantes de los distintos organismos, pues si se investiga a funcionarios o a procesos poco transparentes, será difícil paralelamente generar confianza suficiente para llevar a cabo tareas de colaboración o asesoramiento – como los relatados en párrafos precedentes – respecto a mecanismos, herramientas, instrumentos tendientes a transparentar la gestión.

A la inversa, si se trabaja en acciones de prevención y transparencia, será difícil realizar tareas de investigación sobre esos mismos funcionarios con los cuales se comparten labores de prevención.

En ambos casos se corre el riesgo no solo de que se den casos de falta de colaboración, por ejemplo lo que sucede en el Municipio de Marcos Paz con su OAMP, sino de generar problemas intraorganizacionales como los acaecidos hacia el interior de la Administración cordobesa con la OACBA.

* **Las potestades de investigación asignadas a una agencia de estas características, pueden producir un efecto contrario al deseado de “abrir” la administración a prácticas más transparentes. Ello pues las distintas organizaciones, con una estructura de funcionamiento y hábitos ya consolidados son reticentes a innovaciones, máxime si ellas implican un**

espacio de control, por lo que puede tender a “cerrarse” e intentar mantener el status quo existente.

* Si bien es importante contar en todo proceso de reforma con los instrumentos jurídicos y legales necesarios (leyes, decretos, resoluciones), no se puede obviar que, cuando la decisión política deja el mundo de las intenciones y comienza a transitar el mundo de los hechos, el mundo real, aparecen factores y contingencias que pueden distorsionar o incluso obviar al mejor programa o al mejor cuerpo legislativo.

* **Al problema de diseño que pueden generar dos áreas como la prevención e investigación, viene a sumarse que las acciones de investigación por sí solas pueden desembocar en un choque entre la nueva estructura y las ya existentes y consolidadas que pueden tener en la práctica, objetivos, finalidades, prioridades y tiempos distintas.**

* El caso particular de Córdoba muestra que desde un punto de vista formal se delegó poder amplio de investigación pero los hechos parecieran mostrar que la decisión de “qué se investiga” y “a quién se investiga” era retenida por los estratos superiores de la cadena de autoridad. Esta colisión surgida en una inadecuada distribución de funciones, muestra un déficit organizacional que condujo indefectiblemente al conflicto que hemos relatado. Pero, por otra parte, dado que las denuncias llevadas ante la justicia no prosperaron y contaron con mayor repercusión mediática que sustento fáctico y jurídico, se puede inferir que es factible que puedan haber sido falseadas o al menos sobredimensionadas a fin de producir una serie de resultados que satisfagan intereses personales o individuales de las autoridades de la OACBA.

* Párrafo aparte para el Municipio de Morón y su OAM. Sin duda alguna, este Municipio constituye uno de los casos más notables a nivel nacional en la instrumentación de políticas de transparencia. El programa de gobierno “Discrecionalidad Cero”, que nace a partir de un Convenio suscripto con la Fundación Poder Ciudadano y por el cual el Municipio se compromete a ampliar y profundizar las políticas de transparencia que vienen llevando adelante, es un

ejemplo de ello. Entre sus contenidos se puede señalar: el procedimiento de elaboración participada de normas, la publicidad de las audiencias de gestión de intereses, el acceso a la información pública, la obligatoriedad de las declaraciones juradas patrimoniales, el defensor del pueblo, las audiencias públicas.

No obstante, la instauración de programas, proyectos o la creación de estructuras organizacionales destinadas a dar mayor transparencia a las gestiones deben ir acompañadas de medidas que faciliten el acceso adecuado y oportuno a la información.

Estos han sido los principales obstáculos con que se ha encontrado esta investigación, al intentar abordar el estudio de la OAM, no obstante, no se puede dejar de resaltar que estos procesos de transparentar, dar publicidad, facilitar el acceso de la ciudadanía llevan su tiempo para institucionalizarse - como señaláramos para la OACBA - pues colisionan con la inexistencia o carencia de costumbre, tradición, hábitos e incluso de obligaciones legales que los hagan exigibles.

*** Lo observado en la OAMP también admite la realización de algunas consideraciones. En primer lugar, y si bien los marcos normativos y legales no constituyen la garantía del éxito de estas oficinas, muchas veces otorgan coherencia y cohesión al conjunto de acciones y tareas a realizar por la organización.**

Esta laguna o vacío normativo detectado puede afectar la sostenibilidad en el tiempo de la OAMP o al menos disminuir las probabilidades de realización de una gestión más transparente y, por otra parte, aumentan la dependencia de la organización a los liderazgos personales del Intendente o del Coordinador, en desmedro de las estructuras institucionales.

Al ser así, los cursos de acción no están normalizados, por lo que pueden variar según las apreciaciones personales que puedan ostentar en distintos momentos los funcionarios señalados.

*** Otras de las debilidades observadas que pueden dificultar significativamente las actividades de la OAMP, se relacionan con las competencias técnicas y profesionales existentes. Como se ha visto, la corrupción es un fenómeno**

complejo, mutable, que adquiere distintas modalidades y que se vale de todos los adelantos tecnológicos disponibles, por lo que Oficinas como éstas deberían contar con una mayor racionalidad organizativa para lo cual es necesario contar con mayores conocimientos, habilidades y capacidades definidas que se vengan a sumar a los existentes.

* Finalmente, respecto al proceso de descentralización, postulado como una solución automática a los problemas de la administración, muchas veces no han resuelto los problemas que pretendía enmendar.

Sin duda que la idea de descongestionar los órganos superiores, fortalecer el derecho a intervenir de los ciudadanos, acercar las decisiones a los vecinos, crear organismos especializados, transparentar la gestión, entre otras, son relevantes para lograr una mayor eficiencia en la administración. Pero la ausencia de informes técnicos, económicos, políticos, sociales y administrativos con los que se llevaron a cabo muchas de las medidas descentralizadoras, han agravado los problemas.

Si bien descentralizar poder hacia otros niveles administrativos territoriales maximiza la posibilidad de control, pues se evita que demasiado poder esté en pocas manos, no se puede obviar que esta fragmentación o partición de las etapas decisorias, acrecienta el número de autoridades o funcionarios potencialmente corruptos.

Finalmente, problemas locales como la ausencia de recursos financieros y económicos suficientes y la insuficiencia de capacidad técnica se han visto aumentados y potenciados con la descentralización, apareciendo nuevos problemas como el endeudamiento, el crecimiento desproporcionado de las plantas de personal, mayor lentitud en las respuestas a los vecinos, huelgas recurrentes, entre otras.

V.

INVESTIGACIONES DE LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN DEL MUNICIPIO DE MARCOS PAZ

Se ha manifestado en la presentación del presente trabajo, que el objetivo central del mismo es el de conocer qué investiga la OAMP. Es decir, si este organismo investiga los actos de corrupción descriptos en el Marco Legal o investiga otros hechos que pueden ser delitos pero no son los denominados como actos de corrupción, o más aun, si investiga faltas administrativas que nada tienen que ver con las tipificaciones de los delitos que se han analizado.

Si se tiene en cuenta el análisis comparativo efectuado en el Marco Legal, y las distintas descripciones delictivas allí analizadas, se puede definir como **modalidad de corrupción** al conjunto de formas de comportamientos descriptas por la CICC como actos de corrupción, incluyendo las tipificaciones dispuestas en la legislación penal argentina, las que si bien son congruentes con las disposiciones de la norma internacional, también precisan y detallan el conjunto de delitos que se pueden denominar como actos de corrupción.

1.- CONSIDERACIONES METODOLOGICAS

Más allá de lo expresado como núcleo central de la investigación, durante el trabajo de análisis y exploración de las investigaciones que lleva a cabo la OAMP, han surgido una serie de datos relevantes que es necesario sistematizar.

Parece interesante describir el marco metodológico diseñado a fin de poder analizar en profundidad las distintas acciones que lleva adelante la Oficina.

Se presentan a continuación una serie de definiciones que pretenden facilitar la comprensión de las acciones que desarrolla la Oficina, lo que posibilitará exponer no solo aquello que realmente investiga, sino también, todas las fases componentes de una investigación.

En tal sentido, la apertura misma de las investigaciones indica la existencia de distintas **modalidades de inicio de los expedientes de investigación** referentes a presuntos hechos de corrupción que lleva a cabo la Oficina Anticorrupción del Municipio.

Se entiende por **modalidad de inicio de los expedientes de investigación**⁶⁵ al conjunto de procedimientos administrativos que tienen por finalidad dar comienzo a acciones metódicas y ordenadas tendientes a la recolección de la información, escritos, copias, dictámenes, peritajes, actas, declaraciones y toda otra documentación útil para la acreditación en sede administrativa de la comisión de un presunto acto de corrupción, una irregularidad funcional o cualquier otra conducta que pudiera configurar un delito.

Entre estas modalidades se identifica: el **inicio de oficio** y la **denuncia**, esta última en sus diversas modalidades, a saber: la denuncia realizada por personal de la administración municipal, que puede efectuarse en forma escrita o verbal y la denuncia realizada por persona ajena a la administración municipal, que puede ser personalizada o anónima y a su vez cada una de esas variantes escrita o verbal.

Como primera modalidad se analiza el **inicio de oficio**. En este caso, es la propia Oficina Anticorrupción la que procede a la apertura de la investigación cuando toma conocimiento – a través de los medios de comunicación, de comentarios de vecinos o disposición administrativa superior – de la posible comisión de un presunto hecho de corrupción, una irregularidad funcional o cualquier otra conducta que pudiera configurar un delito.

La otra modalidad es la **denuncia**, entendida como el acto de poner en conocimiento de la Oficina Anticorrupción la presunta comisión de un hecho de corrupción, una irregularidad funcional o cualquier otra conducta que pudiera configurar un delito, debiendo contener en forma pormenorizada la descripción del presunto hecho ilegal o disvalioso, las circunstancias de tiempo, lugar y modo de ejecución y la identificación de los autores, damnificados y testigos.

Esta denuncia puede ser formulada por:

a- Agente de la Administración Pública Municipal: se hace referencia a todas las personas que se desempeñan en la administración pública municipal, en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal.

⁶⁵ Para la elaboración de estas modalidades se tomó como fuente el Decreto Nacional Número 102/99 (B.O.) – referido a la Oficina Anticorrupción Nacional –, el Informe Semestral de la Oficina Anticorrupción (Diciembre de 2000 – Mayo de 2001), la Ley de la Provincia de Córdoba Número 8835 (B.O. 28/03/00) – Carta del Ciudadano – que crea la Oficina Anticorrupción Provincial, su Decreto Reglamentario Número 87/01 (B.O.) y el Plan de Acción de Acción de dicha Oficina.

b- **Persona Ajena a la Administración Pública Municipal:** es la denuncia que puede exponer todo ciudadano que toma conocimiento de un presunto hecho de corrupción o que supone como hecho de corrupción.

En este segundo caso, la denuncia puede ser:

a- **denuncia personalizada:** el denunciante ofrece sus datos personales: nombres y apellido completos, domicilio y número de Documento Nacional de Identidad.

b- **denuncia anónima:** el denunciante no brinda datos que permitan individualizarlo, mantiene sus referencias personales en reserva.

Tratándose de la denuncia formulada por un Agente de la Administración Pública Municipal, ésta siempre será **personalizada**.

Finalmente, tratándose tanto de una denuncia manifestada por un Agente o por un ciudadano, está podrá ser expresada en una de las siguientes formas:

a- **denuncia escrita:** es la presentación por escrito que contiene en forma pormenorizada la descripción del presunto hecho corrupto, las circunstancias de tiempo, lugar y modo de ejecución y la identificación de los autores, damnificados y testigos.

b- **denuncia verbal:** es el relato efectuado en forma oral de la descripción de un presunto hecho corrupto, las circunstancias de tiempo, lugar y modo de ejecución y la identificación de los autores, damnificados y testigos, receptado en un acta labrada por agentes de la Oficina Anticorrupción.

Iniciada la investigación, tanto por una denuncia como por la actuación de oficio de la Oficina Anticorrupción, **adquiere trascendencia la fecha de la presunta comisión del hecho denunciado que ha dado lugar a la apertura de la investigación**. Es decir, si se trata de la investigación de un presunto hecho ilegal o irregular cometido durante gestiones de gobiernos anteriores a los actuales o se trata de investigaciones de hechos acaecidos durante la actual gestión de gobierno que ha sido la que designó a las autoridades de la Oficina Anticorrupción.

A este fin, se toma como fecha divisoria para el Organismo de la Municipalidad de Marcos Paz, el día 10 de diciembre de 2003, día en que asumieron las actuales autoridades municipales.

Posteriormente, teniendo en cuenta el organigrama de la Municipalidad, **se identificarán los niveles a que pertenece el personal involucrado en el**

presunto hecho de corrupción investigado. En este sentido, y para una mayor precisión expositiva, se distingue entre:

Personal Político: entiéndase por tales a los titulares de cargos electivos, Secretarios, Subsecretarios hasta el cargo de Directores.

Personal de Plata⁶⁶: entre ellos se diferencia:

a- **planta permanente:** es el agente que ingresa por los mecanismos de selección a cargos pertenecientes al régimen de carrera y que gozan de estabilidad.

b- **planta temporaria:** integrada por:

- **mensualizado o jornalizado:** es aquel personal necesario para la ejecución de servicios, explotaciones, obras o tareas de carácter temporario, eventual o estacional, que no puedan ser realizados con personal permanente de la administración pública municipal, diferenciándose entre ellos, por la forma de retribución: por mes o por jornal.
- **reemplazantes:** es el personal necesario para cubrir vacantes circunstanciales producidas por ausencia del titular del cargo.
- **destajista:** es el personal que se caracteriza por recibir retribución establecida en función de la ejecución de una determinada cantidad de trabajo, unidad elaborada o un tanto por ciento sin relación con el tiempo empleado.
- **locación de servicios:** es el personal cuya relación con la administración pública municipal se rige exclusivamente por las cláusulas del contrato de locación de servicios suscripta entre las partes.

Durante el desarrollo de las investigaciones, la Oficina Anticorrupción tiene como principal misión, **la de recabar las evidencias que permitan verificar la exactitud de los hechos investigados.** Esta actividad consiste en un conjunto de acciones, realizadas con el auxilio de los medios de prueba, tendientes a recolectar los elementos de convicción conducentes a demostrar la existencia o inexistencia del hecho investigado.

En este sentido, los medios de prueba son modos u operaciones o procedimientos empleados por la Oficina Anticorrupción para acreditar o no la

⁶⁶ Esta clasificación surge de la Ley Provincial N° 11.757 (B.O. 22/12/95) que establece el Estatuto para el Personal de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires.

existencia del hecho, con la determinación suficiente que permita la formulación de una denuncia penal y/o la promoción de un sumario administrativo.

Como sostienen varios autores clásicos del derecho, a pesar de las diversas ramas del derecho, existe una teoría general de la prueba judicial aplicable a todos los procesos, sin que por esto se desconozcan las artificiales diferencias que todavía se conservan, principalmente entre el penal y el civil⁶⁷.

Realizada tal salvedad, los medios de prueba usuales en las investigaciones son⁶⁸:

a- documental: es el objeto (documentos, instrumentos públicos o privados, fotografías, planos, y otros) en el cual se ha asentado alguna manifestación, expresión o revelación que expresa un suceso.

b- informativa: es un medio de aportar a la investigación datos concretos acerca de actos o hechos resultantes de la documentación, archivos o registros de terceros o de los involucrados. Se distingue de la anterior pues aquella implica una aportación directa del documento a la investigación, mientras que en esta, el informante se limita a transmitir a la Oficina el conocimiento que le proporcionan las constancias documentales que se encuentran en su poder.

c- confesional: la confesión es la declaración que hace alguno de los involucrados en la investigación relativa a su actuación personal en el hecho disvalioso.

d- testimonial: es la declaración de una persona física, distinta a los involucradas o sospechados en la investigación, que declaran sobre sus percepciones o deducciones de hechos pasados.

e- pericial: es un medio al que se recurre cuando se necesita de un conocimiento técnico o científico específico. El perito es un tercero técnicamente idóneo.

Respecto a las **modalidades de conclusión de los expediente de investigación**, entendidas como el conjunto de actos administrativos que ponen fin

⁶⁷ Sostienen esta posición importantes autores como Valentín Silva Melero en su trabajo "La Prueba Procesal" publicado en la Revista de Derecho Privado, Págs 44 a 48, Madrid, Año 1963, Devis Echandía, Hernando en "Teoría General de la Prueba Judicial", Editorial Zavallía, Buenos Aires, Año 1970, entre varios más.

⁶⁸ La fuente principal para este tópico ha sido el Reglamento Interno de la Dirección de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción Nacional (aprobado por Resolución MJDHN Nro. 749/00 de fecha 11/08/00). Este Reglamento, en el Capítulo II fija las regulaciones para la obtención de información. Así, en los artículos 6 al 12 establece los medios de prueba de los que puede valerse el investigador. En igual sentido se han valorado las disposiciones que al respecto establece la Ley de la Provincia de Córdoba Nro. 8835 - Carta del Ciudadano -.

a las acciones metódicas y ordenadas tendientes a la recolección de la información y documentación necesaria para la acreditación de la comisión de un presunto hecho de corrupción, se distingue⁶⁹:

a- **denuncia ante la justicia**: es el acto por el cual la Oficina Anticorrupción – cuando de la investigación practicada resultare la existencia de presuntos hechos de corrupción o de otro delito – pone en conocimiento (de manera fundada y motivada) del Fiscal de Turno del Departamento Judicial correspondiente, los elementos de convicción que puedan conducir a la comprobación del hecho y a su calificación legal⁷⁰.

b- **sugerencias al Intendente**: son las recomendaciones que el Director de la Oficina Anticorrupción formula al Intendente a efectos de tomar medidas que tiendan a evitar la repetición de algún hecho investigado o a tomar alguna resolución acerca del personal involucrado (sumario administrativo mediante).

c- **denuncia ante la justicia y sugerencia**: se trata de una combinación de los actos descritos precedentemente.

d- **archivo**: es el acto por el cual la Oficina Anticorrupción, cuando de la investigación no surjan bases fácticas sólidas que permitan suponer la comisión de un hecho de corrupción, dispone, sin más, la clausura de las actuaciones. Es decir, la Oficina Anticorrupción no formula denuncia ante la justicia o sugerencia alguna al Intendente, por considerar que el hecho investigado no se cometió, o que no fue cometido por el denunciado, o no se recolectaron los medio probatorios suficientes que puedan sustentar una denuncia o sugerencia.

Teniendo en cuenta lo expresado y la indagación realizada de las investigaciones que lleva a cabo la OAMP, se esta en condiciones de responder las preguntas centrales del trabajo: ¿qué tipo de delitos ha investigado la Oficina?, ¿existe correlación entre lo descrito como actos de corrupción en nuestro marco legal y lo investigado por la oficina?, ¿se trata de otra clase de delitos distintos a los

⁶⁹ También aquí utilizamos como fuente el Reglamento Interno de la Dirección de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción Nacional (aprobado por Resolución MJDHN Nro. 749/00 de fecha 11/08/00) en especial el Capítulo III, y el Decreto Número 87/01 (B.O) de la Provincia de Córdoba que reglamenta al artículo 51 de la Ley 8835 – Carta del Ciudadano - .

⁷⁰ Teniendo en cuenta que las denuncias que realiza la Oficina de Marcos Paz se presentan por ante la justicia penal de la Provincia de Buenos Aires tomamos para este definición los preceptos emanados del artículo 286, último párrafo, de la Ley de la Provincia Número 11.922 (B.O. 27/2/98) – Código Procesal Penal - .

que aquí hemos sugeridos como actos de corrupción? o ¿se trata de hechos que no configuran delitos?.

2.- ANALISIS CUANTITATIVO DE LOS HECHOS INVESTIGADOS POR LA OAMP

El contenido que ha continuación se desarrolla está referido a los distintos hechos investigados, ya se trate de actos de corrupción estrictos, otra clase de delitos o simplemente irregularidades administrativas, es decir, el objeto central del trabajo.

Como se afirmara en párrafos precedentes, es fundamental para el trabajo establecer ante que conducta se enfrenta, toda vez que es a través de ella que se conoce si se está frente a un hecho que se puede subsumir en el concepto de acto ilegal (acto corrupto u otro delito), si es un acto de corrupción, de cual se trata o, en su defecto, si se trata de una irregularidad administrativa.

También cabe consignar que el encuadramiento de los hechos investigados en algunas de las figuras penales descriptas, surge en algunos casos de la denuncia misma, en otras oportunidades ha sido realizada por quienes llevaron a cabo el expediente de investigación y en otros casos ha sido una elaboración propia.

Los expedientes analizados han tenido como objeto la investigación de uno o más presuntos actos de corrupción, los que muchas veces aparecen combinados con otros delitos o con faltas administrativas, dándose la situación de que también pueden aparecer investigados estos dos hechos sin que emerja algún posible acto de corrupción.

Los expedientes de investigación reflejan que se han investigado un total de treinta y un posibles actos de corrupción, once delitos y nueve faltas administrativas⁷¹.

El Cuadro N° 1, referido a los posibles actos de corrupción, indica el posible acto de corrupción que se investigó, la cantidad de los mismos, y el consiguiente porcentaje.

⁷¹ En el APENDICE obra el Cuadro C), en el que se desarrolla en detalle esta información

CUADRO N° 1: "CANTIDAD DE HECHOS INVESTIGADOS POR LA OAMP DISCRIMINADOS POR TIPO DELICTIVO. PERIODO 2003-2006".

ACTOS DE CORRUPCIÓN	CANTIDAD	PORCENTAJE
Malversación de caudales públicos	10	32%
Defraudación y otras estafas contra la administración pública	9	29%
Exacciones ilegales	4	13%
Omisión de deberes del Oficio	3	10%
Cohecho	2	6%
Abuso de autoridad e incumplimiento de los deberes de funcionario público	2	6%
Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas	1	4%

Fuente: Oficina Anticorrupción de Marcos Paz. Elaboración propia.

Seguidamente se hará una breve referencia a las características típicas distintivas de los presuntos delitos que han sido investigados en la OAMP en los expedientes estudiados, comenzando, por razones de mayor claridad expositiva por la figura de la "Defraudación y otras Estafas" contra la administración pública.

Las investigaciones dan cuenta de nueve posibles casos de "Defraudación y otras Estafas" (29 %). El artículo 172 del Código Penal expresa en forma genérica que comete el mismo "el que defraudare a otro con nombre supuesto, calidad simulada, falsos títulos, influencia mentida, abuso de confianza o aparentando bienes, crédito, comisión, empresa o negación o valiéndose de cualquier otro ardid o engaño". Consiste en producir un perjuicio, un menoscabo en el patrimonio de la víctima, mediante una prestación que la misma efectúa voluntariamente, sea inducida en error u otro ardid fraudulento por parte del victimario, o lo sea por un abuso o aprovechamiento traicionero de la confianza depositada en el victimario por el damnificado.

Es decir, se produce un desplazamiento patrimonial perjudicial al cual se llega por error al haber sido inducido por ardid o engaño, o por abuso de confianza.

El detrimento patrimonial al que se hace referencia se traduce en una disminución de los activos (cosas materiales o bienes) o también en un incremento del pasivo (obligaciones, deudas)⁷².

Dos de los expedientes de investigación analizados, tienen un objeto común, como es la posible asignación irregular de Planes Sociales (Plan Jefes y Jefas de Hogar): asignaciones a personas que no cumplían los requisitos, cobros realizados por personas distintas de quienes habían resultado beneficiarios, planes adjudicados a familiares de funcionarios, asignaciones a beneficiarios que nunca supieron que sus postulaciones fueron aceptadas, entre otras.

Respecto a esta clase de accionar, 134 municipios de la Provincia de Buenos Aires están siendo investigados por el Fiscal Guillermo Marijuán, a cargo de la Unidad Fiscal de Investigaciones de la Seguridad Social. A título de ejemplo, se comprobaron noventa y cuatro irregularidades en el Municipio de Quilmes, cincuenta y dos casos en Morón y treinta y cuatro en Moreno. Según las denuncias formulada por el Coordinador de la Oficina Anticorrupción los casos de irregularidades en el Municipio de Marcos Paz podrían ascender a cien.

Cabe señalar que irregularidades como las señaladas han aparecido también en provincias como Córdoba, Río Negro, Catamarca, Salta y San Juan y han involucrado no solo a personal de la administración públicas (provinciales o municipales) sino también a miembros de Fuerzas de Seguridad y Fuerzas Armadas.

A raíz de este accionar malicioso es que el nombrado Fiscal manifestó, como una de las posibles causas del mismo que: "El Plan Jefes y Jefas nació dejando en poder de las intendencias y con ello de los punteros políticos la posibilidad de inscribir a los postulantes"⁷³.

En este sentido, el artículo 173 inciso 7º del Código Penal se refiere a la administración fraudulenta o infiel que es la gestión desleal o el abuso de confianza que para obtener un beneficio para sí o para un tercero se lleva a cabo a sabiendas de que se perjudican los intereses del administrado, y que se llevan a cabo por parte del sujeto activo aprovechando de las facilidades emergentes del manejo de bienes

⁷² SARAVIA TOLEDO, Rogelio y VILLADA, José Luís. "Curso de Derecho Penal – Parte Especial". Virtudes Editorial Universitaria. Buenos Aires. Año 2003.

⁷³ Declaraciones publicadas en el diario La Nación de fecha 28 de Diciembre de 2003.

o intereses pecuniarios que tiene ya sea en razón del manejo o administración o por el cuidado de los mismos.

Resaltan estos dos expedientes, pues de las investigaciones llevadas a cabo por la OAMP y de las citadas declaraciones del Fiscal, habría un vínculo muy marcado entre administración y política, relación que también es puesta de resalto en otros expedientes a los que se hará referencia en párrafos venideros.

Esta relación entre política y administración también se nota en otros dos expediente en los cuales se investigaron maniobras ejecutadas por inspectores y seudo inspectores de tránsito. En este sentido, se habría conformado un grupo de trabajo integrado por estos inspectores y particulares – punteros políticos – que actuando presuntamente con el aval de autoridades gubernamentales, confeccionaron actas de infracción, cobrado las multas e incluso se secuestraron automóviles que depositaban en un predio perteneciente al Municipio. Se detectó que los montos de las multas variaban a pesar de tratarse de iguales infracciones, que muchas de ellas no fueron cometidas, de otras no se rendía cuenta a la Tesorería del Municipio y finalmente el Municipio tampoco rendía cuenta al Gobierno Provincial tal cual lo dispone la Ley Provincial Número 11.430 (B.O. 23/06/03). En estos dos expedientes se investigó la posible comisión de otros delitos, pues aparte del fraude a la administración municipal y provincial, debemos resaltar el fraude a particulares y también la comisión del delito de usurpación de autoridad, títulos y honores previsto en los artículos 246 y 247 del CPN.

Otro caso investigado bajo esta figura, se originó en los pagos indebidos que efectuó el Municipio a un expendedor de combustibles. Entre el Municipio y un privado se suscribió un convenio por el cual éste proveía combustible para los automóviles del Municipio, pero emergió documentación de la que se podría constatar que grandes cantidades de combustible habrían sido suministradas a particulares, no obstante lo cual fueron pagados por el Municipio. Son dos expedientes, el primero analiza la situación descripta y el segundo se originó al verificarse que los propietarios de la estación de servicio eran familiares de un concejal perteneciente al partido político en el gobierno, que había suscripto el convenio de marras.

También aparece el expediente de investigación originado a raíz de la utilización, por parte de agentes municipales, de maquinarias o vehículos que pertenecen a la administración y que le fueron asignadas en razón de sus funciones o competencias y que el agente utilizó para fines particulares, en beneficio propio o de terceros. Al no ser bienes expresamente enunciados por el tipo penal, como sería el caso de los servicios o trabajos pagados por una administración, no caen bajo las previsiones del peculado.

El uso de una maquinaria produce un necesario desgaste que se refleja año tras año y que provoca la depreciación y desvalorización del bien y en definitiva repercute en el patrimonio público municipal que se ve disminuido por acción y efecto de ese uso, lo cual conforma un fraude por abuso de confianza.

Tanto en el caso del ejemplo de los pagos indebidos como el de la utilización de maquinaria propiedad del municipio revelan la apropiación de un bien público para satisfacer intereses particulares, ya sea del sector político específico de pertenencia o para beneficio del funcionario público para reparto de los integrantes de su grupo de pertenencia.

Por último, una investigación que se vincula con una denuncia contra un alto funcionario que habría solicitado al gobierno provincial una serie de productos tales como víveres, mercaderías, materiales para la construcción, medicamentos, entre otros y los mismos habrían sido desviados hacia el hogar de dicho funcionario y no habrían llegado al Municipio y una investigación por un problema suscitado con la entrega de una vivienda del plan "Familia Propietaria".

Finalmente es de resaltar que el artículo 174 del Código Penal agrava las penas del autor del delito de "estafa" cometido en algunas de las modalidades que comprenden sus cinco incisos. Entre ellos, el 5º que se refiere al fraude en perjuicio de alguna administración pública. El alcance de esta norma es abarcativo de cualquiera de las formas de organización que pueda adoptar la administración: centralizada, descentralizada, con función ejecutiva, legislativa o judicial, provincial o municipal, autónoma o autárquica⁷⁴.

En relación a la figura de la "malversación de caudales públicos" - artículo 260 del CP - (10 expedientes - 32 %) cabe explicar que cuando la descripción típica

⁷⁴ SARAIVA TOLEDO, Rogelio y VILLADA, José Luís. "Curso de Derecho Penal - Parte Especial". Ob. Cit.

habla de "caudales", se hace referencia a toda clase de bienes, con la extensión que este término recibe del artículo 2.312 del Código Civil, que reza: "los objetos inmateriales susceptibles de valor, e igualmente las cosas, se llaman bienes...". Debe tratarse de objetos dotados de valor de naturaleza económica. Por su parte, al hablar de "efectos", la doctrina entiende por ellos a los documentos de crédito emanados de cualquier nivel estadual (nacional, provincial o municipal) que ostenten valor económico alguno. En ambos casos debe tratarse de bienes públicos.

La acción típica es la de dar a los caudales o efectos una aplicación diferente a la que estuvieran destinados. Es decir, existe un cambio de destino de los bienes que son aplicados a uno que no era el establecido, pero siempre dentro de la esfera de la administración.

Finalmente, se resalta que los bienes son aquellos de los cuales el agente tiene su administración en virtud del cargo que detenta.

La malversación constituye el género del que el peculado viene a ser una forma con sus características y singularidades propias. La acción típica básica del peculado consiste en la sustracción de caudales o efectos públicos que el funcionario tiene a su cargo por razón de sus funciones. Se entiende por sustraer la idea de apartar, separar, extraer y en el peculado se materializa en la idea de separar o apartar los bienes de la esfera de la actividad patrimonial de la administración pública⁷⁵.

Es decir, la acción consiste en extraer lo que en la caja está, en impedir que ingrese o en emplear los fondos en uso privado.

Respecto a esta figura, hay que mencionar al "peculado de trabajos o servicios" que se configura cuando el funcionario público empleare en provecho propio o de un tercero, trabajos o servicios pagados por una administración pública.

Cuatro de las investigaciones que giran en torno a esta figura tienen un común denominador: se trata de personal contratado (contrato a destajo) que no prestaban ninguna función en la administración municipal, lo que comúnmente se conoce como "ñoquis", pues solo transitaban por el Municipio a efectos de retirar su sueldo, sin cumplir con prestación alguna. Si bien en la investigación no se hace

⁷⁵ CREUS, Carlos. "Delitos contra la Administración Pública". Editorial Astrea. Buenos Aires. Año 1981.

referencia alguna, no se debe dejar de observar que estas situaciones muchas veces se pueden dar a fin de pagar favores políticos o favores personales.

Esta es una práctica muy común, sino baste recordar la megacausa conocida como "los ñoquis del ex Concejo Deliberante", en referencia al caso de más de setecientos nombramientos, realizados en el ex Concejo Deliberante de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de personas que nunca trabajaron y que incluso ni siquiera sabían que figuraban como empleados de la planta transitoria de dicho cuerpo legislativo.

Dos expedientes, uno de ellos desarrollado cuando se vieron los hechos que podían constituir el delito de estafa, se refieren a la investigación que involucraba al alto funcionario que habría solicitado al gobierno provincial una variedad de productos que no habrían llegado a destino.

Otros dos expedientes por los que se investigan problemas con el Plan de viviendas "Familia Propietaria": suscriptores que presumiblemente pagaban el plan y que al asumir la nueva gestión gubernamental, al no llegarles el cupón de pago, se apersonan al Municipio para reclamar por los mismos, surgiendo en ese momento la novedad de que no figuraban como suscriptores del mismo.

De los dos casos restantes, uno está relacionado con un problema originado en la calidad de los materiales utilizados para la construcción de viviendas por parte del Municipio pero con fondos del Instituto Provincial de la Vivienda y el otro con un caso de "peculado de trabajo o servicio". Funcionarios municipales que se valían de servicios de beneficiarios del Plan Jefes y Jefas para realizar trabajos particulares.

Otros hechos que se han investigado han sido los posibles delitos de "abuso de autoridad y violación de los deberes de funcionario público", donde se incluyen las figuras previstas en los artículos 248 y 249 del Código Penal. La primera de ellas, que aparece en dos expedientes (6 %), se refiere al "abuso de autoridad e incumplimiento de los deberes de funcionario público", que como se señalara en el marco legal, es una fórmula que prevé tres acciones típicas diferentes, las dos primeras, son actividades: a) el funcionario público dictare resoluciones u órdenes contrarias a la Constitución, o leyes nacionales o provinciales; b) cuando ejecutare órdenes contrarias a dichas disposiciones, y la

restante es una omisión: c) cuando no ejecute las leyes cuyo cumplimiento le incumbe⁷⁶ (artículo 248). La comisión de dos o de las tres acciones típicas, multiplica el delito.

Es decir, la ley pena toda actividad u omisión ejecutadas al margen de los deberes que la legislación vigente asigna a los agentes y que les establecen específicos campos de competencia que deben asumir necesariamente, aunque el acto abusivo o irregular no ataque otros derechos, de aquí, que no incurra en este delito el agente que no actúa como tal o no actúa en la función que le compete⁷⁷.

La segunda descripción típica, la del artículo 249 de la legislación de fondo en materia penal, que surge en tres expedientes (10 %), se refiere a la "Omisión de deberes del Oficio" que se configura cuando el funcionario público omite, rehúsa hacer o retarda algún acto propio de su oficio. El funcionario omite el acto si debiendo realizarlo de oficio, no lo hace. Rehúsa hacer el acto si correspondiendo que lo realice a petición de parte interesada o por orden de autoridad competente no lo realiza. Retarda el acto, cuando debiendo realizarlo de oficio o a petición de parte o por orden de autoridad, lo difiere para después de la oportunidad legal. La consumación se opera tan pronto cuando el funcionario, debiendo realizar el acto, incurra en cualquiera de los verbos típicos señalados.

Respecto del cohecho, que asoma solo en dos expedientes (6 %), cabe señalar que es el delito que comúnmente se lo asocia con la "corrupción" y también se la conoce como "coima" o "soborno". Se caracteriza por ser un negocio bilateral ilícito, en el cual un particular entrega o promete entregar algo a un funcionario a efectos de lograr, a título de contraprestación, un acto u omisión concreta por parte de éste (cohecho activo), o bien el agente recibe o entra en tenencia material del objeto que se le ofrece o cuando acepta o admite recibir en un futuro lo que se le promete (cohecho pasivo); siempre para un fin determinado.

Es decir, existen dos pares de acciones vinculadas: dar/recibir y ofrecer/aceptar. De tal modo, se está en presencia de un caso de codelinuencia necesaria; es decir que, para que uno de los sujetos cometa su conducta típica, el otro debe de haber cumplido previamente la propia.

⁷⁶ DONNA, Edgardo Alberto. Ob. Cit. Pág. 163.

⁷⁷ CREUS, Carlos. "Delitos contra la Administración Pública". Editorial Astrea. Buenos Aires. Año 1981.

Esta figura penal, en sus dos modalidades comisivas, reprime la venalidad del funcionario público. Por tal debe entenderse su calidad de ser sobornable, es decir, de fundar sus actos en un precio abonado por un particular. En consecuencia, se sanciona la ilegítima motivación del agente que obra estimulado por el soborno recibido y no por cumplir con sus funciones y menos aun por lograr el bien común.

Otro aspecto relevante es el relacionado con el objeto que se entrega u ofrece y se recibe u acepta. Este objeto es siempre una dádiva⁷⁸, siendo por ello el dinero la forma más usual que aquella adquiere.

El cohecho es un negocio bilateral ilícito, donde la dádiva es el precio que el particular abona por la prestación del funcionario. Esta prestación del agente puede consistir tanto en una conducta positiva (hacer algo) o en una omisión, temporal o definitiva (retardar o dejar de hacer); es decir, el acuerdo venal se refiere a una conducta futura del funcionario. Ahora bien, esta conducta puede ser lícita (es decir, puede tratarse de una conducta que el funcionario tiene el deber legal de cumplir) o ilícita, toda vez que el cimiento del reproche penal es que el agente público vende sus servicios a un particular corruptor, sin importar, incluso, que el acto u omisión se cumplan o no.

Finalmente, la descripción típica demanda que la recepción o aceptación tenga como fin hacer o no hacer algo relativo a la competencia funcional - material y territorial - propias del agente⁷⁹.

En el marco legal, se hizo referencia a que si el funcionario no se limita a recibir o aceptar, que son los verbos típicos del Cohecho, sino que ha solicitado, requerido, impuesto o procurado el ofrecimiento o la promesa, la acción sale de la figura del "Cohecho" para ingresar en la de las "Exacciones Ilegales"⁸⁰, definida en el artículo 266, que reza: "será reprimido ... el funcionario público que, abusando de su cargo, solicitare, exigiere, o hiciere pagar o entregar indebidamente, por sí o por

⁷⁸ Para un sector doctrinario (González Roura, Moreno y Soler, entre otros) el objeto dado debe tener algún contenido económico, sea per se o por su valor representativo, mientras que otro sector de la doctrina (Fontán Balestra y Creus) opinan que solo basta que el objeto le proporcione algún beneficio, provecho o utilidad, sin importar su valor económico.

⁷⁹ RIMONDI, Jorge Luis. "Calificación Legal de los Actos de Corrupción en la Administración Pública". Editorial Ad Hoc. Buenos Aires. Año 2005.

⁸⁰ CREUS, Carlos. "Delitos contra la Administración Pública". Editorial Astrea. Buenos Aires. Año 1981.

interpuesta persona, una contribución, un derecho o una dádiva o cobrase mayores derechos que los que corresponden". Hay cuatro expedientes (13 %) en los que se ha investigado la posible comisión de este delito.

Es la Ley 25.188 (B.O. 01/11/99) la que introduce un nuevo verbo típico, el de "solicitar" que debemos entenderlo como el manejo abusivo por falsedad. El agente engaña al particular, valiéndose para ello de la presunción de legitimidad que el ejercicio de las potestades públicas de las que está investido le confieren a su accionar, promoviéndolo hacia el error y turbando también de este modo su libertad psíquica.

Por "exigir" se entiende demandar despóticamente, imperiosamente, caprichosamente, mientras que "hacer pagar o entregar" descarta el uso de la violencia por engaños o mentiras que induzcan a error. Si el agente exige una dádiva o se hace pagar o entregar o cobra una contribución o un derecho, está demandando imperiosamente a la víctima, restringiendo y presionando el ámbito de su libertad psíquica mediante la potestad pública, produciendo en el ánimo del particular un temor a resultar perjudicado de no acceder a lo peticionado.

En definitiva, debe considerarse que las exacciones implican una exigencia indebida y arbitraria con aplicación a impuestos, prestaciones, multas, deudas, etc., pero no basta que un funcionario público solicite o exija un derecho, una contribución o una dádiva para que se configure el delito en estudio, sino que es preciso que dicha solicitud o exigencia se exprese concretamente abusando de la función específica. El requerimiento típico del abuso implica el ejercicio del cargo que el funcionario público detenta, por lo que no resulta suficiente la simple invocación de la calidad funcional⁸¹.

Así por ejemplo, se ha invocado esta figura en la investigación del caso referido al labrado de actas de infracción y el pago de las multas respectivas. Los otros casos están referidos a pagos solicitados a los administrados bajo el pretexto de dar un trámite urgente a los requerimientos por ellos formulados.

Por último, una breve referencia a las "negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas" (un expediente - 4 %) que se configura cuando el

⁸¹ RIMONDI, Jorge Luis. "Calificación Legal de los Actos de Corrupción en la Administración Pública". Editorial Ad Hoc. Buenos Aires. Año 2005.

funcionario público hace intervenir en los contratos y operaciones un interés propio y particular, no obstante lo cual Creus entiende que "tanto se da cuando el interés particular que inserta en el negocio pertenece a su propia esfera como cuando pertenece a la esfera de un tercero: basta que asuma un interés de parte"⁸².

Es decir, se produce una segmentación del funcionario, que en el mismo contrato u operación participa como representante del Estado y como interesado particular, siendo de suyo que el contrato u operación deben pertenecer a la competencia funcional del agente.

Por otra parte, como se ha señalado, aparece un presunto acto de "usurpación de autoridad, títulos y honores". En relación a esta figura, es preciso recordar lo señalado en el Marco Legal, en el sentido de que el Título XI del Código Penal, instituido "Delitos contra la Administración Pública", además de los delitos descriptos como actos de corrupción, contiene otros que no guardan relación con las Convenciones analizadas – en especial la CICC – por lo que no los hemos considerados como "actos de corrupción" – para este trabajo -. Entre estos aparece la "usurpación de autoridad, títulos y honores" (artículos 246 y 247 del Código de Fondo), que se configura, para el caso de la "usurpación de funciones públicas", cuando el autor asume o ejerce funciones públicas, sin título o nombramiento expedido por autoridad competente.

Respecto a otros hechos investigados y que podrían configurar delitos, se tienen tres casos de posibles hurtos que es un delito contra la propiedad que se configura cuando alguien se apodera ilegítimamente de una cosa mueble que le es ajena y dos casos de estafas que como se ha visto se produce cuando se defraudare a otro con nombre supuesto, calidad simulada, falsos títulos, influencia mentida, abuso de confianza o aparentando bienes, crédito, comisión, empresa o negación o valiéndose de cualquier otro ardid o engaño.

Entre los otros posibles delitos, aparecen el de incendio o explosión con peligro común para los bienes; el de extorsión, en el que incurre quien con intimidación o simulando autoridad pública o falsa orden de la misma, obligare a otro a entregar, enviar, depositar o poner a su disposición o la de un tercero, cosas o

⁸² CREUS, Carlos. "Delitos contra la Administración Pública". Pág. 371. Editorial Astrea. Buenos Aires. Año 1981.

dinero o documentos que produzcan efectos jurídicos, incurriendo también en esta figura quien por los mismos medios o con violencia obligue a otro a suscribir o destruir documentos o de obligación o de crédito y el de usurpación que lo perpetra el que por violencia, amenazas, engaños, abusos de confianza o clandestinidad despojare a otro, total o parcialmente, de la posesión o tenencia de un inmueble o del ejercicio de un derecho real constituido sobre él, sea que el despojo se produzca invadiendo el inmueble, manteniéndose en él o expulsando a sus ocupantes.

También se ha investigado sobre un posible caso de acoso sexual, respecto del cual, nuestro país aun no lo incorporó en el Código Penal y tampoco tiene una Ley Nacional que regule el acoso sexual, no obstante lo cual, algunos casos de acoso sexual graves pueden configurar un delito penal (violación o delito sexual previsto en el artículo 119 del Código de fondo). Más allá de esto, la Provincia de Buenos Aires cuenta con la Ley N° 12.764 (B.O. 22/10/01) que entiende por acoso sexual el accionar de los funcionarios y/o empleados públicos que valiéndose de su posición jerárquica o de circunstancias vinculadas con su función, incurran en conductas que tengan por objeto cualquier tipo de acercamiento sexual no deseado por la persona a quien va dirigido, requerimiento de favores sexuales y cualquier otra conducta verbal o física de naturaleza sexual, cuando se da una o más de las siguientes circunstancias: cuando someterse a dicha conducta se convierta de forma implícita o explícita en un término o condición de empleo de una persona; cuando el sometimiento o rechazo a dicha conducta por parte de la persona se convierte en fundamento para la toma de decisiones en el empleo o respecto del empleo que afectan a esa persona y cuando esa conducta tiene el efecto o propósito de interferir de manera irrazonable con el desempeño del trabajo de esa persona o cuando crea un ambiente laboral de abuso, intimidante, hostil u ofensivo.

Respecto de las hipotéticas faltas administrativas que ascienden a un total de 9, se deben distinguir las posibles faltas administrativas en sentido estricto de aquellas que involucran sólo a personal privado o particular pero no afecta al funcionariado municipal y que tampoco serían delitos.

En relación a las primeras, que son la mayoría (siete casos), las mismas consisten en potenciales violaciones a la Ley Provincial Nro. 11.757 (B.O. 22/12/95)

como pueden ser el no cumplimiento de obligaciones tales como la de “prestar los servicios en forma regular y continua, dentro del horario general especial o extraordinario”, “cuidar los bienes municipales velando por la economía del material y la conservación de los elementos que fueran confiados a su custodia, utilización y examen” y/o “proceder con cortesía, diligencia y ecuanimidad en el trato con el público y llevar a cabo una conducta cooperativa y solidaria ...”. (Artículo 59, incisos a), c) y d).

También la inobservancia de las prohibiciones contempladas en el mencionado plexo normativo, como “ser directa o indirectamente proveedor o contratista habitual u ocasional de la Administración Municipal o dependiente o asociado a ella”, como también “retirar o utilizar, con fines particulares los bienes municipales y los documentos de las reparticiones públicas, así como también, los servicios del personal a su orden, dentro del horario de trabajo que el mismo tenga fijado”. (Artículo 60, incisos c) y e).

Finalmente, se puede citar el caso del ocultamiento de la existencia de impedimentos al momento del ingreso a la administración municipal.

Los dos expedientes restantes, tratan, uno de ellos de una investigación iniciada de oficio por el Coordinador de la Oficina Anticorrupción que finaliza con una sugerencia al Intendente a efectos de lograr la clausura de un comercio por carecer de habilitación, y el segundo de ellos trata de una investigación iniciada a instancias de una denuncia de un particular contra un Barrio Cerrado que habría construido caballerizas en sitios no autorizados y que se archiva.

3.- INICIO DE LOS EXPEDIENTES DE INVESTIGACIÓN

El Cuadro N° 2 permite observar cuales han sido las modalidades de inicio de los expedientes de investigación de la OAMP⁸³.

⁸³ En el APENDICE consta el Cuadro D) que contiene esta información en manera extendida y detallada.

Cuadro N° 2: "MODALIDAD DE INICIO DE LOS EXPEDIENTES DE INVESTIGACIÓN"

MODALIDAD DE INICIO	CANTIDAD	PORCENTAJE
Oficio	10	28,50%
Denuncia Agente Municipal	10	28,50%
Denuncia Particular	15	43%

Fuente: Oficina Anticorrupción de Marcos Paz. Elaboración Propia.

Este 28,50 %, diez expedientes de investigación, que han tenido su origen en el proceder de oficio de la Oficina Anticorrupción, permiten sostener que la decisión política de luchar contra la corrupción se ha materializado no solo con la creación de la Oficina – que se convierte en el punto focal de la cruzada anticorrupción – sino también en el otorgamiento al Coordinador de la posibilidad de iniciar de oficio las investigaciones.

En este sentido, Klitgaard sostiene que los gobiernos deberían intentar, rápidamente, identificar a unos cuantos funcionarios gubernamentales que aceptan sobornos y a unos cuantos sobornadores⁸⁴, de forma tal de consolidar a agencias del tipo que analizamos, pues las mismas generalmente están sujetas a presiones externas e internas que ponen en riesgo su propia supervivencia.

En esta línea de razonamiento, las investigaciones iniciadas de oficio ayudan a afianzar en la ciudadanía la confianza en la organización y por otra parte, se da una señal inequívoca de la decisión política a todo el personal de la administración municipal, a fin de incorporarlo en la iniciativa de transparentar la gestión.

Tan es así, que, por otra parte, otro 28,50 %, (diez expedientes de investigación) se han originado en denuncias – escritas - efectuadas por los propios agentes de la administración pública municipal que ponían en conocimiento de la Oficina la ejecución de algún acto posiblemente irregular.

El 43 % restante, quince expedientes de investigación, tuvieron su comienzo también en denuncias. En este caso y en sus diversas variantes, fueron realizadas por personas ajenas a la administración municipal. El 31 % (once

⁸⁴ KLITGAARD, Robert. "La corrupción y la promoción de la ética en el servicio público" en la página web: www.usembassy.state.gov/colombia/wwwhcorr.html consultada el 30 sep 04.

expedientes) fueron iniciados por denuncias realizadas en forma personalizada y escrita y el 6% (dos expedientes) fueron formalizadas de manera personalizada y verbal. En el restante 6 % (dos expedientes) las denuncias han sido anónimas y verbales.

En este último sentido, resalta la posibilidad que el Municipio de Marcos Paz ha concedido a los vecinos de denunciar ante la Oficina Anticorrupción los posibles hechos de corrupción de los que tuviera conocimiento. Esta, es una decisión que esta encaminada a contribuir al establecimiento de espacios de auténtica participación comunitaria. De esta forma se apostó a la búsqueda de una armónica interacción entre los funcionarios municipales y la ciudadanía en la lucha contra estas conductas socialmente polucionantes.

Esta Agencia puede llegar a convertirse en el instrumento a través del cual puede consolidarse el necesario diálogo entre el gobierno y la sociedad civil en un tema como el de la corrupción, que despierta la mayor de las susceptibilidades.

Sin duda que esta decisión repercute hacia el interior de la sociedad civil, pues se va plasmando una cultura de la corresponsabilidad ciudadana.

Y en esta línea de razonamiento, la sociedad civil se vislumbra como una opción más confiable para que llegue un cambio efectivo en la gestión, pues no carga con los vicios de las organizaciones corruptas⁸⁵ y son una excelente fuente de información acerca de los modos, mecanismos y lugares donde la corrupción actúa.

No obstante, tal como se puso de relieve en el marco organizacional, la oferta institucional de la Oficina pone el acento en procedimientos e instrumentos en lo que respecta a la parte correctiva y punitiva de esta lucha, toda vez que la participación de la ciudadanía está fundamentalmente circunscripta a la denuncia de un hecho ya acaecido.

En este sentido, si bien están dados los primeros pasos, con la denuncia se agota la intervención ciudadana, y aun no sean establecido mecanismos de seguimiento e información a los vecinos sobre los resultados de las investigaciones, tanto las iniciadas por denuncias como de oficio por la Oficina.

⁸⁵ ZACARÍA, Héctor. "La corrupción desde una mirada institucionalista". Revista Probidad, número 23, de junio de 2003.

Por ello resulta importante la ampliación de las potestades ciudadanas, pues es necesario no restringir el rol del ciudadano solamente al de denunciante, pues una efectiva participación debe también contemplar la intervención en la formulación, planeamiento, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas de transparencia, así como en el control y vigilancia de la gestión de lo público.

Son estos aspectos los que permitirían dar un salto cualitativo desde la mera denuncia a la necesaria prevención.

Por otra parte, el Cuadro N° 3⁸⁶ permite conocer si los expedientes iniciados de oficio tuvieron como objeto la investigación de un posible hecho de corrupción o se trató de otro delito o de una falta administrativa. Lo mismo para los expedientes iniciados por denuncias, ya sea de agentes o de ciudadanos.

Cuadro N° 3: "COMBINACIÓN MODALIDAD DE INICIO – HECHO INVESTIGADO"

MODALIDAD DE INICIO → HECHO INVESTIGADO ↓	OFICIO	DENUNCIA DE FUNCIONARIO	DENUNCIA DE CIUDADANO
ACTO CORRUPTO	5	1	12
DELITO COMÚN			
FALTA ADMINISTRATIVA	1		1
ACTO CORRUPTO - DELITO COMÚN	2		2
ACTO CORRUPTO - FALTA ADMINISTRATIVA	2		
DELITO COMÚN – FALTA ADMINISTRATIVA			
ACTO CORRUPTO - DELITO COMÚN - FALTA ADMINISTRATIVA		2	

Fuente: Oficina Anticorrupción de Marcos Paz. Elaboración propia.

En este sentido, de los diez expedientes iniciados de oficio, tenemos que en cinco de ellos se investigaron exclusivamente posibles actos de corrupción, pero en cuatro de ellos la investigación también involucro a otros delitos (dos expedientes) y a faltas administrativas (dos expedientes). Por último, tenemos uno en que solo se investigó una falta administrativa.

Esta amplitud que lleva a investigar hechos que no serían actos de corrupción se patentiza con mayor claridad en las denuncias de los agentes de la administración, donde tenemos que de los diez expedientes iniciados por ellas, en un solo se trata exclusivamente de un posible acto de corrupción, en dos de ellos el acto de corrupción se investigó con otro delito y con una falta administrativa y en los

⁸⁶ Este Cuadro es una combinación de los Cuadros C) y D) obrantes en el APENDICE.

siete restantes se trataron de denuncias de posibles delitos o de posibles faltas administrativas.

Respecto a los iniciados por denuncias de particulares, tenemos que de los quince expedientes, catorce de ellos involucraban a posibles actos de corrupción, en dos de ellos se investigó conjuntamente otros delitos, y en otro una falta administrativa exclusivamente.

4.- FECHA DE COMISIÓN DEL PRESUNTO ACTO IRREGULAR

El Cuadro N° 4 muestra la posible fecha de la comisión del hecho, lo cual permite situarse en el período de gobierno en el que fue realizado el supuesto acto de corrupción. Esta información permitirá determinar si el énfasis de la Oficina está puesto en el trabajo de desentrañar los posibles actos de corrupción ocurridos en gestiones anteriores o si también se investiga la actual administración a fin de modificar algunos procesos que se muestren vulnerables o evitar la comisión de esta clase de actos.

Este aspecto resulta de suma importancia, porque en el primer caso se investiga a quien perdió el poder, y en el segundo, al que lo ostenta. Y estos son factores a tener muy en cuenta, pues permiten inferir cuando estamos en presencia de revancha político o de efectivo control.

Cuadro N° 4: "FECHA DE COMISIÓN DEL PRESUNTO ACTO IRREGULAR"

GESTIÓN ANTERIOR	COMIENZO EN UNA GESTIÓN ANTERIOR Y CONTINÚA EN LA ACTUAL	GESTIÓN ACTUAL
12 Expedientes 34%	2 Expedientes 6%	21 Expedientes 60%

Fuente: Oficina Anticorrupción de Marcos Paz. Elaboración propia.

Si se atiende estrictamente a lo que muestran los datos, se encuentra que en el 34 % (doce expedientes) se investigan actos de anteriores gestiones, un 6 % (dos expedientes) tratan sobre hechos que ocurridos en gestiones anteriores, perduraron en la actual hasta su detección⁸⁷ y un 60 % de las investigaciones

⁸⁷ Aclaremos que el hecho presuntamente pernicioso se produce en la gestión anterior y continua en la gestión que ha creado la Oficina Anticorrupción, pero una vez detectado por esta, cesaron en forma automática.

(veintiún expedientes) tratan sobre actos realizados durante la actual gestión de gobierno.

Ahora bien, esos datos deben analizarse vinculándolos con los del Cuadro N° 2. De dicho cuadro, surgía que diez investigaciones (28,50 % de los expedientes) habían sido iniciadas de oficio por la Oficina. De esos diez expedientes, cuatro de ellos (es decir el 40 %) se trata de posibles actos irregulares que han sido realizados durante gestiones anteriores a la actual. Luego tenemos otros dos expedientes (20 %) que abordan actos cuyo inicio ha sido en la gestión anterior pero que continuaron en la actual hasta su detección y el 40 % restante (cuatro expedientes) tratan sobre investigaciones de hechos acaecidos durante la gestión de gobierno que designó a las autoridades de la Oficina Anticorrupción.

Se señalaba en párrafos precedentes, que Klitgaard sostenía la necesidad de que los gobiernos – por medios de sus oficinas especializadas – identificaran con prontitud a quienes participaran en actos corruptos, pues la manera de reducir y disminuir los mismos es a través de que las figuras corruptas importantes sean identificadas y declaradas culpables y castigadas. No obstante, este autor, expresa que puesto que una campaña contra la corrupción puede demasiado a menudo convertirse en una campaña contra la oposición, el primer “pez gordo que se friera” debería pertenecer al partido en el poder⁸⁸.

También se expresó que otro 28,50 % de expedientes (diez) habían tenido su origen en denuncias formuladas por agentes de la propia administración, si realizamos el mismo mecanismo, encontramos que de los diez expedientes, y a la inversa de lo que sucede con los expedientes iniciados de oficio, nueve de ellos, es decir el 90 %, son hechos cometidos durante la actual administración. Solo uno se refiere a la anterior gestión.

Finalmente, el 43 % de los expedientes que tuvieron su inicio en las denuncias de personas ajenas a la administración municipal, tenían como finalidad dar a conocer actos irregulares cometidos tanto en la anterior gestión como en la actual, con las siguientes proporciones: un 47 % (siete expedientes) anteriores gestiones y 53 % (ocho expedientes) actual gestión.

⁸⁸ KLITGAARD, Robert. “La corrupción y la promoción de la ética en el servicio público” en la página web: www.usembassy.state.gov/colombia/wwwwhcorr.html consultada el 30 sep 04

5.- PERSONAL INVOLUCRADO EN EL PRESUNTO HECHO IRREGULAR

El Cuadro F)⁸⁹ permite visualizar con amplitud y detalle la categoría de personal involucrado que pertenece a la administración pública municipal, así como también particulares ajenos a la misma.

Respecto de este Cuadro, vamos a realizar una doble lectura del mismo. Una vertical y otra horizontal. De la primera de ellas surge que en el 63 % de los expedientes (ventidos de ellos) ha intervenido Personal Político; en el 46 % (dieciséis expedientes) ha intervenido Personal de la Planta Permanente; en el 23 % (ocho expedientes) Personal de la Planta Transitoria (en algunas de sus cuatro modalidades: jornalizado, reemplazante, destajista y locadores de servicio) y en el 51 % (dieciocho expedientes) particulares ajenos a la administración municipal.

La relevancia de esta información se refuerza cuando se realiza la segunda lectura, que permite observar las intervenciones combinadas de los involucrados en estos hechos.

El Cuadro N° 5 pone en evidencia la intervención combinada de las distintas clases de personal involucrado y su interrelación con los particulares.

Cuadro N° 5: "INTERVENCIÓN COMBINADA DE DISTINTAS CATEGORÍAS DE FUNCIONARIOS".

PERSONAS INVOLUCRADAS	EXPEDIENTES	PORCENTAJE
Personal Político - Planta Permanente - Planta Transitoria - Particulares	2	6%
Personal Político - Planta Permanente - Planta Transitoria	4	11%
Personal Político - Planta Permanente - Particulares	3	9%
Personal Político - Particulares	7	20%
Planta Permanente - Particulares	1	3%

FUENTE: Oficina Anticorrupción de Marcos Paz. Elaboración propia.

Es decir, en el 49 % de los casos, no se trata de un acto aislado que involucra solamente a un representante público. Por el contrario se implica a toda

⁸⁹ Ver APENDICE.

una red de personas o grupos – de adentro y de afuera de la administración municipal - que convergen para cometer el acto disvalioso.

Cuando se habla de red, no solo se hace referencia a estructuras clandestinas en las que han participado diversos sectores de la administración municipal: políticos, planta permanente o transitoria y particulares, sino que también se hace referencia a un accionar estable y organizado en las transacciones irregulares.

Por otra parte, también es fundamental resaltar la interrelación entre el sector público y el sector privado, toda vez que por lo general se piensa en “corrupción” como un accionar circunscripto a los agentes públicos. En este sentido, difícilmente pueda darse una “corrupción” del sector público de la que sea aséptico el sector privado.

Por otro lado, el Cuadro Nº 6 exhibe los posibles actos irregulares en los que sólo ha intervenido una de las categorías del personal de la administración municipal⁹⁰.

Cuadro Nº 6: “INTERVENCIÓN DE UNA SOLA CATEGORÍA DE FUNCIONARIOS”.

PERSONAS INVOLUCRADAS	EXPEDIENTES	PORCENTAJES
Personal Político	6	17%
Planta Permanente	6	17%
Planta Transitoria	2	6%

FUENTE: Oficina Anticorrupción de Marcos Paz. Elaboración propia.

De la combinación de los resultados de los Cuadros Nº 5 y 6 se infiere el funcionamiento de una verdadera cultura de la evasión de responsabilidades por parte de los funcionarios públicos municipales, cultura que se evidencia a través de un conjunto de reglas y pautas que si bien no están escritas, se han transformado en una auténtica práctica administrativa no formalizada pero vivida.

Finalmente, el Cuadro Nº 7 destaca los actos en los que sólo han intervenido particulares, que asciende al 11 % (cuatro expedientes).

⁹⁰ Cabe aclarar que si bien la categoría de personal es una sola, esto no implica que sea un solo integrante de dicha categoría el que interviene en la ejecución del hecho. Así tenemos que de los 6 expedientes que involucran a la Planta Política, en 3 de ellos han intervenido 2 o más miembros de dicha categoría; de los 6 expedientes en que sólo ha participado la Planta Permanente, en todos ellos han intervenido 2 o más miembros de la categoría.

Cuadro N° 7: "INTERVENCIÓN SÓLO DE PARTICULARES".

PERSONAS INVOLUCRADAS	EXPEDIENTES	PORCENTAJES
Particulares	4	11%

FUENTE: Oficina Anticorrupción de Marcos Paz. Elaboración propia.

6.- MEDIOS DE PRUEBA UTILIZADOS

El Cuadro G)⁹¹ describe las pruebas que fueron producidas por la Oficina a fin de contar con los elementos de convencimiento que permitan tener por ocurridos, en sede administrativa, los hechos que se investigan.

Respecto a dicho Cuadro, también se realiza una doble lectura, primero vertical y luego horizontal. De tal manera surge que la prueba documental e informativa han sido utilizadas en quince oportunidades cada una de ellas, confesional una vez, testimonial dieciséis veces y la pericial en dos oportunidades. Estos han sido los únicos medios de prueba a los que los investigadores han recurrido.

Pero es la combinación entre los distintos medios de prueba lo que permite realizar algunas consideraciones.

En este sentido, resalta de la lectura horizontal que en el 37 % de las investigaciones (es decir trece expedientes) los medios de prueba utilizados se han reducido a uno solo. De ese 37 %, el 61,53 % corresponde a pruebas testimoniales, el 23,07 % a pruebas informativas y el 15,40 % a documentales.

Asimismo, el 29 % (diez expedientes) son expedientes en los que la Oficina se ha valido de dos medios de prueba. La combinación más utilizada ha sido la prueba documental con la informativa, la que se utilizó en seis expedientes, en dos expedientes se utilizó la prueba documental con testimonial y en los dos restantes, en uno la combinación fue informativa y testimonial y en el otro testimonial y pericial.

El 12 % (cuatro expedientes) corresponde a expedientes en los cuales los medios de pruebas han sido tres. En estos casos la combinación más manejada ha sido la documental, la informativa y la testimonial.

⁹¹ Ver APÉNDICE.

Finalmente, el 2 % (un expediente) corresponde a expedientes donde la Oficina recurrió a cuatro medios de prueba: documental, informativa, confesional y testimonial.

En siete expedientes, es decir en el 20 % de las investigaciones, la OAMP *no acudió* a ningún medio de prueba.

Respecto a este aspecto, se deben realizar algunas consideraciones. Así, se puede afirmar que cualquier hecho o circunstancia puede ser materia de prueba, pero el tipo de prueba más adecuado para acreditar los acontecimientos de que se trate depende del tipo de situación que se debe probar.

Es decir, el tipo de probanzas a adoptar dependerá de las circunstancias, sucesos y eventos característicos del caso.

Si bien no es objeto de este trabajo realizar observaciones sobre las características del procedimiento en sede administrativa, se quiere resaltar la importancia doble de la actividad probatoria en esta instancia, pues por un lado la apreciación de qué es lo que realmente ha ocurrido, o cual es una situación de hecho determinada, no depende de consideraciones de oportunidad o mérito realizadas con criterio discrecional por el investigador, sino que debe ajustarse estrictamente a la realidad fáctica resultante de las probanzas⁹², y en segundo lugar dado el caso que sea la justicia la que en definitiva deba expedirse sobre el asunto, esta actividad puede ser importante para la recolección y conservación de las pruebas necesarias que acrediten la existencia del hecho disvalioso⁹³, situación que es asimilable para el caso de que se sugiera la realización de un sumario administrativo por tratarse de una falta de estas características.

Sentado ello, los porcentuales resultantes del Cuadro G) ameritan la formulación de algunas precisiones que son relevantes. En primer lugar el grado de conocimiento que se puede tener sobre un hecho puede ser de distintos grados, por

⁹² GORDILLO, Agustín. "Tratado de Derecho Administrativo". Tomo 4. Editorial Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires. Año 2000.

⁹³ En el proceso penal interesa especialmente la certeza positiva, fundada en pruebas y explicada racionalmente, sobre la existencia del delito y la culpabilidad del acusado, pues sólo ella permitiría que se le aplique la pena prevista.

lo que un elemento de prueba puede generar un conocimiento cierto pero también puede generar un conocimiento probable⁹⁴.

Así, se encuentra que, teniendo en cuenta que en el 20 % de las investigaciones no se ha utilizado ningún medio probatorio y en el 37 % solo se ha apelado a uno solo, resulta posible sostener que ante esa orfandad probatoria es difícil la reconstrucción de los actos presumiblemente corruptos y más difícil aún tenerlos por acreditados. Es decir, aparecen algunas sospechas originarias pero que no permiten un conocimiento cierto y acabado sobre la concreción del presunto hecho corrupto.

Más aun, se cuenta con que el principal medio probatorio utilizado es el testimonial, respecto del cual se puede sostener que en el procedimiento administrativo nacional el testigo no incurre en el delito de falso testimonio, lo que implica una susceptible merma del valor de las declaraciones testimoniales. Por ello también conviene tener presente que el valor probatorio de estas declaraciones no puede asimilarse a otro tipos de prueba más objetivas como la informativa o pericial⁹⁵. Aspectos estos que fortalecen la opinión de que existe cierto descuido en la recolección de pruebas.

7.- MODALIDADES DE CONCLUSIÓN DE LOS EXPEDIENTES

El Cuadro H)⁹⁶ pone de realce como se ha procedido a dar finalización a los expedientes. Respecto a las denuncia a la Justicia, liminarmente, se debe recordar que se había definido la “denuncia ante la justicia” como aquella modalidad de conclusión de los expedientes de investigación que consistía en el acto por el cual la Oficina Anticorrupción – cuando de la investigación practicada resultare la posible existencia de presuntos hechos de corrupción – pone en conocimiento (de manera fundada y motivada) del Fiscal de Turno del Departamento Judicial correspondiente, los elementos de convicción que puedan conducir a la comprobación del hecho y a su calificación.

⁹⁴ CAFFERATA NORES, José I y Otros. “Manual de Derecho Procesal Penal”. Editorial Ciencia, Derecho y Sociedad. Córdoba. Año 2004.

⁹⁵ GORDILLO, Agustín. “Tratado de Derecho Administrativo”. Oportunamente citado.

⁹⁶ Ver APÉNDICE.

Formuladas estas aclaraciones, cabe señalar que en el 29 % de los expedientes de investigación (diez de ellos) la conclusión ha sido una denuncia ante la justicia.

Por otra parte, en el 26 % de los casos (nueve expedientes), ha existido una combinación de denuncia ante la justicia y sugerencia.

Es decir, si se toman estas dos modalidades de finalización (denuncia y denuncia – sugerencia), se tiene que la OAMP ha efectuado ante la justicia un total de diecinueve denuncias por la presunta comisión de hechos ilegales.

Del resto de los expedientes, cuatro de ellos (11 %) han concluido con una sugerencia del Coordinador de la Oficina al Intendente y doce de ellos (34 %) se han archivado.

Estos porcentuales merecen algunas reflexiones. El Cuadro Nº 8 combina la información del Cuadro H) con la emanada de los Cuadros D) y E).

Cuadro Nº 8: “ANÁLISIS COMBINADO: MODALIDAD DE INICIO – FECHA DE COMISIÓN – MODALIDAD DE CONCLUSIÓN”.

MODALIDAD DE INICIO Y CANTIDAD DE EXPEDIENTES	FECHA DE COMISIÓN	CANTIDAD DE EXPEDIENTES Y MODALIDAD DE CONCLUSIÓN
Oficio: 4 expedientes	Antes del 10 / 12 / 03	4 expedientes: denuncia y sugerencia
Oficio: 2 expedientes	Ambas fechas	2 expedientes: denuncia y sugerencia
Oficio: 4 expedientes	Después del 10 / 12 / 03	3 expedientes: denuncia 1 expediente: sugerencia
Denuncia Agencia Municipal: 1 expediente	Antes del 10 / 12 / 03	1 expediente: denuncia y sugerencia
Denuncia Agencia Municipal: 9 expedientes	Después del 10 / 12 / 03	2 expedientes: denuncia 1 expediente: sugerencia 6 expedientes: archivo
Denuncia de Particulares: 7 expedientes	Antes del 10 / 12 / 03	2 expedientes: denun. y sugerencia 4 expedientes: denuncia 1 expediente: archivo
Denuncia de Particulares: 8 expedientes	Después del 10 / 12 / 03	1 expediente: denuncia 2 expedientes: sugerencia 5 expedientes: archivo

FUENTE: Oficina Anticorrupción de Marcos Paz. Elaboración propia.

Se destacan dos hechos relevantes: por una parte que de los diez expedientes iniciados de oficio por la Oficina Anticorrupción, nueve de ellos (90 %) han terminado con una denuncia ante la justicia (en seis de ellos también se han formulado sugerencias al intendente). El segundo hecho relevante es que la Oficina ha efectuado estas denuncias ante la justicia competente tratándose tanto de hechos ocurridos en la anterior gestión como en la actual. El único expediente iniciado de oficio y que no terminó con una denuncia trataba sobre un hecho supuestamente cometido durante la actual gestión.

No sucede lo mismo con los expedientes iniciados por denuncias efectuadas por los agentes de la administración gubernamental, en el sentido de que éstos sobre un total de diez expedientes, habían efectuado una sola denuncia sobre la anterior gestión, y ésta investigación finalizó con una denuncia ante la justicia y sugerencia al intendente. Pero, las otras nueve denuncias que eran sobre la actual gestión, muestran que sólo dos de ellas concluyeron con una denuncia mientras que las restantes siete finalizaron con sugerencia (un expediente) y con el archivo de las actuaciones (seis expedientes).

Algo similar ocurre con las denuncias efectuadas por las personas ajenas a la administración municipal, ya que de los siete expedientes iniciados por denuncias efectuadas sobre la gestión anterior, han finalizado seis de ellos con denuncias ante la justicia (dos han sido acompañadas con sugerencias al Intendente) y uno con el archivo.

De los ocho expedientes iniciados bajo esta modalidad y que tenían por objeto hechos presuntamente ocurridos en la gestión que designó las autoridades de la Oficina, uno solo de ellos finalizó con una denuncia ante la justicia, dos con sugerencia y cinco fueron archivados.

Surge entonces que de los diecinueve expedientes que han finalizado con una denuncia ante la justicia (en sus dos posibilidades, denuncia solamente o denuncia – sugerencia), once de ellos, es decir el 58 %, trataban sobre hechos ocurridos durante la anterior gestión de gobierno y dos (10 %) sobre hechos cuyo inicio fue en la gestión anterior y que si bien continuó en la actual, apenas fueron descubiertos cesaron. Solamente seis de ellos (32 %) trataban sobre hechos de la actual gestión.

Respecto a las sugerencias al Intendente, el 11 % de los expedientes (cuatro de ellos) finalizan de esta manera y en otros nueve expedientes (26 %) la sugerencia ha acompañado a la denuncia formulada ante la justicia competente.

En este sentido, se destaca que las sugerencias al Intendente se limitaron a rezar:

- a) Instruir el sumario administrativo correspondiente a los efectos de deslindar responsabilidades.
- b) Evitar el relajamiento en los controles administrativos para que irregularidades como la que nos ocupa no se vuelvan a repetir, o poder detectarlas en tiempo y forma.
- c) Extremar los métodos de fiscalización.

Finalmente, en el 34 % de los casos (doce expedientes), el Coordinador de la Oficina Anticorrupción ha procedido al archivo de las actuaciones.

8.- CONCLUSIONES PARCIALES

Tal como surge del marco legal, se ha optado para el análisis de los posibles actos de corrupción investigados, en la utilización de una definición jurídica normativa de los mismos. La prerrogativa que otorga tal definición es que permite tener mayor precisión y estrictez, en el sentido de poder afirmar qué hechos pueden constituir actos corruptos. Es decir, producido un hecho y realizado el correspondiente encuadramiento a la luz de la normativa estudiada, se está en condiciones de sostener ante que posible acto de corrupción se enfrenta o en su defecto, descartarlo como tal y tenerlo como otro posible delito o faltas administrativas o incluso sólo como problemas de vecindad.

En resumen, la primacía que otorga una definición como la planteada radica en la seguridad y certeza: es un acto corrupto lo que el CP (y las Convenciones internacionales estudiadas y concordantes) dice que es un acto corrupto.

Ciñéndose a ello, se resalta de los expedientes analizados y demás temas abordados:

* Se han investigado treinta y un conductas que, desviándose de las obligaciones legales, pueden constituir actos de corrupción. En ese orden, la

malversación de caudales públicos y defraudación contra el Estado son las figuras que se reiteran con mayor asiduidad, abarcando el 61 % de los casos (diecinueve hechos), emergiendo también acciones ilícitas que podrían constituir exacciones ilegales (13 % - cuatro expedientes), omisión de deberes (10 % - tres hechos), cohecho (6 % - dos hechos), abuso de autoridad (6 % - dos hechos) y negociaciones incompatibles con el ejercicio de la función pública (4 % - un hecho).

La alta proporción de posibles actos de corrupción investigados bajo la denominación de “defraudación y otras estafas” con relación al total de hechos investigados, se constituye en evidencia de la relación directa entre corrupción y pérdida económica para el organismo público. Y si bien no se ha podido acceder a datos relativos al quantum de la pérdida a fin de poder compararlo con el presupuesto municipal, ello no invalida la relación arriba señalada.

Respecto a este aspecto, el titular de la OAN señala que a partir de un relevamiento efectuado por un conjunto de ONGS, se puede estimar que el daño económico producido a causa de la corrupción en nuestro país en los últimos veinticinco años podría ascender a la suma de diez mil millones de dólares y por su parte la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen afirmó en diciembre de 2005 que cada año en el mundo se destinan ochocientos mil millones de euros para pagos de sobornos⁹⁷.

* Con los datos relevados podría darse respuesta al principal interrogante de saber que actos de corrupción investiga la OAMP, no obstante, la investigación de otros diecinueve hechos que no quedan comprendidos como actos de corrupción ameritan una serie de consideraciones. Entre ellos, aparecen once casos que podrían configurar delitos, ocho faltas administrativas y un problema entre vecinos que no involucra a personal de la administración municipal.

Tal situación podría ser atribuida, como se expresara oportunamente, a la ausencia de un Reglamento Interno o de un Plan de Acción que establezca qué se entiende por corrupción, de manera que esta carencia puede conducir a la Oficina a realizar investigaciones de actos que no sean estrictamente de posible corrupción.

⁹⁷ FLEITAS ORTIZ DE ROSAS, Abel. “Un paso más en la lucha contra la corrupción”. Publicado en Diario Clarín.

Con igual razonamiento, podríamos afirmar que el personal de la administración municipal podría desconocer que actos podrían ser estrictamente de corrupción.

Se puede inferir que cuanto más nuevo es el tema de tratamiento o de abordaje por la estructura pública, mayor es el grado de confusión respecto a los temas que se incluyen en sus competencias. Esta proposición, que puede ser considerada como una debilidad organizacional, puede solucionarse aplicando estrictamente, como se ha señalado, las descripciones de actos de corrupción incluido en la CICC y congruentes con las tipificaciones del CP.

* Más allá de que lo reseñado sea factible, también es dable sostener que el fenómeno de la corrupción es de una amplitud tal que resulta insuficiente solo una conceptualización jurídica normativa para englobarlo.

Atento el importante número de hechos investigados que escapa a los límites del concepto utilizado, se puede colegir que existe en la sociedad – incluidos los mismos funcionarios públicos – creencias, ideas, percepciones, opiniones acerca de la corrupción que exceden el campo jurídico normativo y que lleva a considerar como actos corruptos a hechos no tipificados como tales o que incluso ni siquiera constituyen faltas administrativas.

* A la par de la corrupción relacionada con el área gubernamental de Marcos Paz, es decir, el espacio de toma de decisiones y gestión del Municipio incluida su estructura administrativa aparece la relación entre administración, política y corrupción. No está demás recordar que las investigaciones más importantes llevadas a cabo por la OAMP son justamente las que tienen por objeto esta relación. Más aun, se han citado declaraciones de fiscales que investigan las mismas en todo el ámbito del territorio bonaerense.

La estrecha relación entre corrupción y política no es nueva, ni privativa del Municipio de Marcos Paz, por el contrario, en las últimas décadas el efecto contaminante del dinero sobre el proceso político y sus actores involucrados se ha manifestado con una mayor virulencia.

La crisis de los partidos, vaciados de contenido doctrinario e ideológicos, convertidos únicamente en maquinarias electorales, ha producido un cambio motivacional en sus integrantes, así, los militantes, cuadros y

dirigentes han dado paso a los llamados “políticos de negocios”, sustituyéndose los afiliados al partido por afinidades ideológicas – programáticas por este grupo que ve a la política como un negocio como cualquier otro.

Los partidos políticos, entonces, abandonan su rol de intermediarios entre la sociedad y el gobierno para convertirse en ámbitos de socialización de la ilegalidad, donde estos nuevos integrantes se dedican a establecer contactos con empresarios, pedir dinero, negociar, recibir sobornos, etc.⁹⁸.

Ahora bien, generalmente, los estudios destinados a echar luz sobre esta relación entre política y corrupción hacen hincapié en la necesidad de los partidos políticos de obtener financiación para las elecciones, lo cual potencia los contactos entre una clase de estos “políticos de negocios”, nos referimos a los “cajeros del partido”, con aportantes que se escudan en el secreto o la oscuridad pues hacen donaciones a diferentes partidos a la vez de modo de asegurarse los contactos políticos cualquiera sea el ganador de las elecciones o porque quieren mantener su opacidad impositiva. Esto es indicador de la debilidad y fragilidad del funcionamiento del sistema de financiamiento de los partidos, que no cuenta con vías legítimas de financiamiento.

*** Sin embargo, y tal como surge de la investigación, esta relación entre política y corrupción se patentiza también en los intercambios entre administración y política tendientes al sostenimiento de la estructura partidaria del partido gobernante.** Hay una correspondencia directa entre los delitos cometidos y la utilización de los beneficios que de ellos se obtienen y su aplicación a objetivos políticos partidarios.

Se produce un desvío de fondos de las arcas municipales hacia estructuras partidarias o simplemente hacia militantes partidarios. Hechos como los descriptos no hacen más que corroborar la idea de que muchas veces el Municipio es visto como un botín a repartir entre los que han resultado elegidos para administrar los bienes públicos y aquellos que han contribuido a ello.

⁹⁸ DELLA PORTA, Donatella. “Los actores de la corrupción: políticos de negocios en Italia”. Consultado el día 20 de septiembre de 2004 de la página web www.unesco.org/issj/rics149

El dirigente político devenido funcionario necesita del “puntero político” o “referente barrial” para la organización de actos, caravanas, mitines, para la contención de las bases y militantes, etc.; pero a su vez, el “puntero político” necesita del funcionario porque ello le permite acceder a nombramientos, adjudicaciones y diversas concesiones. **De esta manera, el clientelismo viene a sustituir a una función pública basada en concursos, el mérito, la profesionalización y repercute negativamente en la transparencia.**

Se verifica así otro de los supuestos difundidos popularmente acerca de la relación entre política y corrupción.

Casos de corrupción relacionados con fondos del erario público utilizados para el sostenimiento de estructuras y cuadros políticos no hace más que deslegitimar a los partidos políticos a los ojos de la sociedad. Frente a ella, los partidos se han ido convirtiendo en instituciones poco representativas, percibidas como favorecedoras de intereses corporativos y personales más que interesadas en el bienestar general.

*** Por esto se dice que la corrupción no solo es un tema vinculado al salteo o violación de normas, es decir un delito tipificado por el CP, sino que también opera como un atomizador o fragmentador del tejido social, no solo del Municipio de Marcos Paz, sino en todas las circunscripciones donde la corrupción se manifieste, pues transgresiones como las referidas, producen un impacto desarticulador en la sociedad porque el ciudadano que se apega a las reglas del juego que facilitan la vida social ve como los partícipes de estas acciones ilegales, amparados muchas veces por el mismo gobierno, logran estándares de vida que sobrepasan la de los demás, lo cual debilita la supervivencia razonable de todo orden social.**

*** Estas razones conducen a la existencia de una coincidencia generalizada de que la corrupción, más allá de ser un delito, acarrea graves problemas y amenazas para la estabilidad y seguridad de las sociedades, al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometerse el imperio de la ley.**

* Otro aspecto que merece atención es el relacionado con la participación en la lucha contra estas conductas despreciativas de las normas. Se ha visto que un gran porcentaje de investigaciones (43 %) se han iniciado por la denuncia de particulares ajenos a la administración y resalta la importancia de ello toda vez que este involucramiento permite la generación de estrategias conjuntas para reducir la incidencia de la misma. También el personal de la administración ha mostrado interés en ello, toda vez que el 28,50 % de los expedientes se han iniciado por denuncias por ellos formulados. Es interesante señalar en relación a esto que a nivel nacional y según surge de los últimos informes anuales que brinda la OAN, los denunciados de hechos de corrupción frecuentemente son personas que tienen una vinculación laboral o al menos comercial (proveedores) con la administración pública nacional⁹⁹.

Esto implica una oportunidad que debe ser aprovechada por toda gestión gubernamental de profundizar los canales de información y diálogo, mejorar los incentivos para denunciar y generar instrumentos de resguardo a quienes denuncien, pues contar con el apoyo e involucramiento del personal es la mayor posibilidad de identificar los factores de riesgo que pueden facilitar la corrupción.

Esto es así porque de perpetuarse la corrupción, se tenderá a desalentar la participación y luego a una habituación de la que resulte una posición social asténica.

* A esta participación deberían sumarse herramientas participativas dirigidas a prevenir hechos corruptos. Téngase en cuenta que las denuncias se realizan frente a hechos que siendo o no de corrupción ya han acaecido, es decir los hechos negativos ya se han producido, y en definitiva, la corrupción estará siempre latente, corriendo siempre detrás de ella. De allí, la importancia de generar e implantar mecanismos preventivos.

⁹⁹ Informe Anual de Gestión de la Oficina Anticorrupción Nacional. Enero – Diciembre de 2006.

* Vinculado a ello se debe analizar lo relatado respecto al personal involucrado en los actos irregulares. En ese sentido, se ha señalado que el 89 % de los casos muestran la presencia de un verdadero sistema corrupto manifestado a través de las acciones del personal involucrado, de los dispositivos y formas en que se relacionan y la reiteración y habitualidad de los mismos.

De allí, la importancia de la prevención de la que se viene hablando, por que ella implica privilegiar la modificación o mejora de los sistemas organizativos más que identificar individuos corruptos en particular. Téngase en cuenta que estas redes delictivas suelen sobrevivir a los cambios de gobierno y de personas.

* Para dismantelar estos entramados de corrupción es imprescindible la participación de los propios agentes de la administración. En el caso en estudio, se ha visto que el 90 % de las denuncias formuladas por ellos se trataba de hechos cometidos, no en gestiones anteriores, sino en la actual, lo que abría la puerta para profundizar estos cambios iniciados con la creación de la OAMP. Justamente la importancia de esta participación de los agentes radica no solo en encontrar pruebas de conductas ilegales, sino en delimitar aquellos ámbitos de la administración municipal que aparezcan más proclives o vulnerables al acto corrupto. No obstante, de este 90 % de expedientes que se iniciaron de esa forma, el 66 % de los mismos fue archivado, el 22 % terminó en la justicia y el 12 % con una sugerencia, en los términos poco profundos que se han reseñado.

* Finalmente, recordar que de los diecinueve expedientes que han finalizado con una denuncia ante la justicia, el 58 % trata sobre hechos ocurridos durante la gestión anterior y el 10 % sobre hechos que se iniciaron en la gestión anterior y continuaron hasta su descubrimiento y cese. En relación a ello, las políticas de transparencia tienen que estar dirigidas a lograr una gestión traslúcida y cristalina y no a desembarazarse de opositores políticos, porque, de ser así, el control se transforma en represalia.

Más allá de estas consideraciones a este capítulo, es posible señalar otros aspectos o apreciaciones que surgen de combinar estas conclusiones parciales con las del capítulo anterior.

Así:

* Otras de las evidencias que surgen del trabajo es respecto al momento que puede considerarse como oportuno para la creación de un organismo de las características del analizado, pues los gobiernos que han decidido la creación de los mismos han optado por: 1) cuando se decide transparentar la gestión, echar luz sobre la administración pública (OAN). 2) cuando la corrupción es sistemática y está extendida en toda la administración pública (OAM). 3) cuando los ciudadanos perciben un alto índice de corrupción y expresan como una de sus prioridades el combate de la misma (OAM). 4) cuando asume un nuevo gobierno y decide dar una señal clara de que combatirá la corrupción (OAMP). 5) cuando se quiere relanzar el gobierno (OACBA). 6) cuando existe una crisis de gobernabilidad y uno de los factores que han contribuido a la misma es la corrupción (OAM).

* Asimismo, la investigación permite sostener que el momento en que se decide la creación de una Oficina Anticorrupción debe confluir con otros factores que hagan posible o viable a la misma¹⁰⁰.

Voluntad política: el rol del liderazgo político en el impulso y promoción de las políticas de transparencia es un requisito imprescindible para la viabilidad de las mismas, pero si bien esta voluntad y decisión son imprescindibles para diagramar políticas anticorrupción, muchas veces los líderes gubernamentales perciben que tomar decisiones en este sentido es un suicidio político o que el costo a pagar por un fracaso sería muy alto. De ahí, como lo venimos afirmando, la necesidad de formar coaliciones entre el sector público, privado y sociedad en general que respalden la toma de esta clase de decisiones, iniciando el trabajo allí donde la ciudadanía percibe que el problema es mayor. Nuestro trabajo ha permitido observar las áreas más sensibles y vulnerables a la corrupción.

¹⁰⁰ MORAN Jon, DOIG Alan y WATT David. "Administración de agencias anticorrupción". Mimeo. Año 2004.

Planificación estratégica: los gobiernos deben considerar el uso de la planificación estratégica para determinar si se necesita o no una Oficina Anticorrupción o es preferible la utilización de otras de las herramientas anticorrupción. La ausencia de un proyecto integral definido y consensuado hace que el camino hacia una gestión más transparente muchas veces quede sujeto a los avatares políticos, económicos o sociales del gobierno o incluso personales del líder del gobierno.

Ahora bien, una vez que se decidió la implementación de una Oficina Anticorrupción, hay que tener en cuenta algunos puntos claves como un diseño organizacional adecuado, lo que implica contar con divisiones o departamentos adecuados, con roles y facultades claramente delimitados, con una clara descripción de las responsabilidades, con indicadores de desempeño realistas, con personal idóneo y recursos suficientes. Por ello, es recomendable: definir la misión, diseñar una jerarquía de metas y objetivos, diseñar el plan de acción general y para cada una de las áreas, establecer indicadores de desempeño y flexibilidad suficiente para adecuar prioridades u objetivos.

Autonomía administrativa y política: nos referimos a dos presupuestos fundamentales: el primero es la capacidad que debe poseer toda OA de diagramar su propio plan de acción. Una vez realizado el diagnóstico, tener independencia para fijar los pasos a seguir, lo que implica no sólo decidir que se va a investigar, sino el área o áreas donde se investigará. En segundo lugar, deberán evitarse las presiones políticas que impidan las investigaciones a determinado nivel gubernamental.

Metas y expectativas reales: **la eliminación total de la corrupción aparece como un objetivo que se acerca más a una expresión de deseo que a una realidad alcanzable.** Los intersticios de la administración por donde se pueden filtrar actos corruptos son muchos, por ello, lo aconsejables son metas realistas, trabajando allí donde la ciudadanía percibe que son los principales focos de corrupción e ir avanzando hacia otras áreas, sabiendo que la corrupción va mutando y adaptándose a las nuevas circunstancias, por ello es un trabajo con fecha de comienzo pero no de finalización

Una meta realista no debe centrarse en la búsqueda de la eliminación total de la corrupción sino en la consolidación del uso de herramientas que permitan limitar su alcance y reducir los daños que produce.

Aprender las lecciones de otros organismos similares: los esfuerzos por transparentar las gestiones y disminuir la corrupción debe ser un objetivo de los distintos niveles gubernamentales. La necesidad de actuar coordinadamente exige dejar de lado intereses mezquinos y concertar acciones conjuntas, para lo cual, la experiencia que pueden tener algunos organismos (como los de Morón y Marcos Paz o Provinciales o la Nacional) pueden ser de utilidad para otras administraciones. Conocer cuales han sido los principales obstáculos, las áreas de mayor vulnerabilidad y las oposiciones más enconadas que han tenido las Oficinas en funcionamiento, es una información relevante y necesaria para la instalación de nuevas agencias.

Recursos suficientes: el presupuesto de estas agencias para funcionar exitosamente debe ser un porcentaje fijo del presupuesto, pero la Oficina no podrá recibir menos que en el período anterior y sin duda que ese porcentaje debe producir una línea base de niveles de provisión de recursos y de dotación de personal. Esto le da a la oficina la influencia necesaria para asegurar la cooperación de los ministerios y otros organismos, la autoridad para introducir medidas para la reforma administrativa y concientización anticorrupción como así también los poderes para implementar revisiones de procedimientos y seguimientos. Una política contraria, haría que las oficinas sean demasiado pequeñas para ser efectivas.

Personal adecuado: cuando se hace referencia a este requisito se hace desde un doble punto de vista, cuantitativo, es decir, una dotación de personal suficiente de manera que no se convierta en un organismo inestable e ineficiente debido a una plantel pequeño y cualitativo, en tanto la corrupción como fenómeno dinámico que permanentemente va tomando nuevas fisonomías exigen abordajes diversos.

Generalmente se cae en el reduccionismo de que se necesita sólo abogados, pero no debe obviarse la necesidad de contar con contadores, politólogos y sociólogos, analistas de sistema, que otorguen visiones múltiples que coadyuvan a la percepción y desmantelamiento de sistemas corruptos, pero, creemos que son

también necesarios funcionarios o empleados públicos con el conocimiento de los patrones y distribuciones de la corrupción en la estructura gubernamental ya sea municipal, provincial o nacional, por ejemplo, el funcionamiento de la policía de tránsito o del equipo de funcionarios que otorgan habilitaciones o compras gubernamentales, etc..

* A contrario sensu, las razones para el fracaso de una Oficina Anticorrupción serían: 1) debilidad política: muchas veces nos encontramos que se crea una Oficina Anticorrupción pero es incapaz de actuar por que está inmersa en un ambiente político muy complejo. 2) interferencia política: si los liderazgos políticos, cualquiera sea el nivel de gobierno al que nos refiramos, tienen permanente ingerencia en los temas que se deben investigar y hasta donde investigarlo, estamos en presencia de una OA que tarde o temprano perderá toda credibilidad y razón de existir. 3) escepticismo en los beneficios. 4) ausencia de una estrategia. 5) ausencia de coordinación. 6) ocuparse sólo del pasado: este punto es importante, pues vemos como muchos organismos han limitado la lucha contra la corrupción a una persecución a los funcionarios de los gobiernos anteriores (más allá de la necesidad de tal accionar como medio de combatir la impunidad) pero desatienden la propia gestión a través de la no utilización de mecanismos de gestión transparente, que son herramientas que pueden consolidar cambios a mediano y largo plazo. 7) no pueda actuar en casos de alta corrupción. 8) el personal que trabaja en la Oficina no está adecuadamente preparado ni es suficiente en su número. 9) agregue burocracia a la administración. 10) funcione sólo como pantalla para calmar a la ciudadanía. 11) funcione únicamente como una herramienta política.

VI. CONCLUSIONES FINALES

Si bien cada capítulo del trabajo ha tenido su conclusión parcial, es oportuno remarcar algunos aspectos distintivos que aparecen como sustanciales para la investigación.

En tal sentido, diariamente se observa en los medios de comunicación, en los medios gráficos, incluso en las conversaciones cotidianas, que se hace referencia a la "corrupción en tal provincia" o en "tal municipio", a la "corrupción de tal gobierno", más aún, a la "corrupción de tal funcionario". En dicha usanza, el término "corrupción" aparece difuso, muy genérico, pierde nitidez y se torna impreciso.

Por ello, el presente trabajo, al adoptar una visión jurídica - normativa permite precisar que posible ilícito se trata de un acto de corrupción y cual no lo es.

Si bien el trabajo se ha circunscrito al Municipio de Marcos Paz, existen algunas consideraciones que deben remarcarse puesto que son de alcance general.

En esa línea, se ha señalado que tanto la OAN como las Oficinas Provinciales son las encargadas de velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que se consideren comprendidas en el Marco Legal propuesto.

Si bien la OAMP no cuenta con instrumento legal alguno que señale su cometido y sobre qué hechos realizará su tarea investigativa, los expedientes de investigación estudiados, permiten resaltar que, si bien se han investigado hechos variados, la mayoría de ellos son los considerados como actos de corrupción en el mencionado Marco.

De allí que, sin conocer con precisión los actos de corrupción que han investigado las diversas Oficinas – más allá de que se ha hecho alguna referencia sobre el tópico - , al coincidir en lo que unas entienden por corrupción y otra ha investigado como acto de corrupción, los hechos investigados serán los mismos.

Podrían variar algunos porcentajes, es decir, en algunos niveles gubernamentales pueden aparecer con mayor continuidad algunos actos de corrupción y en otros niveles o en otras jurisdicciones pueden aparecer otros. Por

ejemplo, como se señalara, en Marcos Paz la defraudación y otras estafas, la malversación de caudales públicos y el abuso de autoridad y la violación de los deberes de funcionario públicos son los posibles actos de corrupción que se han investigado con mayor asiduidad.

Coincidentemente, de la información suministrada por la OAM, surge que los posibles actos de corrupción que mayormente se han investigado son: la defraudación y otras estafas, las exacciones ilegales y el cohecho. Sí cabe señalar que esta agencia también ha investigado faltas administrativas y otros delitos que no son comprendidos entre aquellos que hemos señalado como actos de corrupción, entre ellos: falsificación de documentos públicos, amenazas y hurtos.

También la OAN, como señaláramos oportunamente, tiene en la defraudación contra el Estado, uno de los principales delitos investigados.

Concordante con esa realidad, resulta relevante rememorar lo señalado por los dossier del Centro de Investigaciones y Prevención de la Criminalidad Económica y del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, en tanto señalan que el delito preferido por los corruptos es el de “defraudación contra el Estado”.

Por ello, no solo se encuentran coincidencia respecto a lo que las Oficinas investigan como actos de corrupción, sino que también estas coincidencias se extienden a los delitos más frecuentes, entre ellos la señalada “defraudación contra el Estado”.

El conocimiento de los actos corruptos más frecuentes y del ámbito gubernamental donde aparecen, constituyen un paso fundamental en la toma de medidas tendientes a la prevención de los mismos.

Por otra parte, al existir las coincidencias descriptas, aparece una plataforma común que permitiría, en general, un trabajo conjunto entre los distintos niveles o jurisdicciones gubernamentales, y, en particular, una colaboración más estrecha entre las diversas Oficinas Anticorrupción.

Si bien el trabajo permitió observar qué posibles actos de corrupción son investigados, es decir, saber de qué se habla cuando se dice que existe corrupción, de modo de tener una visión referencial del fenómeno y lograr una sistematización

de las modalidades que adquiere la corrupción en el Municipio de Marcos Paz, aparecen otras temáticas que son significativas.

En primer lugar el referido a la participación ciudadana, la que – en la OAMP - se circunscribe a la “denuncia”, por lo que si bien es un paso adelante, hoy sólo es un fenómeno emergente más que una realidad consolidada y arraigada, por lo que se aprecia que aún existen reticencias hacia la apertura de nuevos espacios participativos. Se infiere que ello obedece a que la participación ciudadana implica un menor espacio ocupado por el Estado (cualquiera sea el nivel de que hablemos) para reconocérselo a la sociedad.

En este sentido, la realidad muestra que la participación ciudadana ya no se canaliza a través de instrumentos jerárquicos y verticalistas como los partidos políticos que están sumidos en la desconfianza y descrédito generalizados, sino a través de organizaciones más horizontales como los movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, asociaciones civiles, entre otras. Por ello, los canales participativos deben permitir no solo la participación individual de los ciudadanos sino también de esos estamentos intermedios que han consolidado su presencia en los últimos años.

La creación de espacios de interlocución, discusión y negociación entre Gobierno y sociedad civil, de modo de ampliar los derechos de los ciudadanos, es la forma en que la participación ciudadana resulte operativa y eficaz y no frustrante.

En segundo lugar, de las investigaciones examinadas surge que la vinculación y relación entre el funcionariado municipal en sus diversos niveles y con terceros ajenos a la administración, ha permitido hablar de red o sistema arraigado de prácticas irregulares.

Esto hace que los comportamientos extra e intra organizacionales se adecuen a un modus operandi vigente, que se cristalicen en una dinámica funcional informal, que puede llegar a ser percibida como inevitable por los vecinos.

Es decir, no se habla de actos esporádicos o azarosos que ocurren circunstancialmente, sino en una mecánica aceitada y frecuente.

Pero, así como se formulan estas afirmaciones, también se debe resaltar que no es toda la administración municipal la que se encuentra captada y absorbida por la corrupción. Existen ámbitos más vulnerables donde se han observado que es

más propicio que broten y proliferen los actos de corrupción. El área que genéricamente se puede denominar de Acción Social (aquí aparecen los problemas con la asignación de planes sociales, de entrega de viviendas sociales y con el reparto de bienes para familias carenciadas – víveres, medicamentos, materiales de construcción -) y al área relacionada con los inspectores, habilitaciones y otorgamiento de credenciales de conducir traslucen una mayor debilidad y permeabilidad a estas prácticas.

Lo relevante de ello es que los problemas en el área de Acción Social se han reiterado en ambas gestiones, es decir, la que implementó a la OAMP y la anterior.

Así, la investigación puede concluir en una denuncia ante la justicia, y en este caso, y en el mejor de ellos, la justicia podría llegar a castigar al autor de algún delito o bien la investigación puede concluir con una sugerencia al Intendente, que como se señalado, no va más allá de una recomendación a fin de instruir el sumario administrativo correspondiente a los efectos de deslindar responsabilidades o como máximo “evitar el relajamiento de los controles ... para que irregularidades no vuelvan a ocurrir” o “extremar los medios de fiscalización”.

Es real que existen diversos factores que coadyuvan a la producción de actos corruptos, como pueden ser los personales: deshonestidad personal, ambición, necesidad económica, entre otros, por ello es correcto que se reemplace o incluso se prescinda de algún agente a fin de transparentar la gestión. Pero solamente ello ¿sirve para desmontar las redes de relaciones que facilitan la reproducción de acciones corruptas? ¿Sirve o funciona de modo efectivo para prevenir la realización de actividades delictivas?

Las respuestas a estos interrogantes son dos rotundos “no”. Se puede cambiar o trasladar al personal e incluso prescindir de ellos, pero nada asegura que el nuevo personal no incurra en esas conductas disvaliosas, porque si bien las motivaciones personales pueden ser las movilizadoras para la comisión de un acto corrupto, son los factores propios de la organización como jefes corruptos, compañeros corruptos, cultura organizacional generalizada de corrupción, imposibilidad de que los controles detecten los casos, bajo nivel de sanción (impunidad) o factores externos como la presión externa a través del ofrecimiento de

coimas, del monto de los sobornos, entre otros¹⁰¹, las que con mayor fuerza van a propender a que se tomen esas clases de decisiones. En estos contextos, no caer en la corrupción no es ser honesto y decente, sino heroico.

Por ello, para desmontar las redes de relaciones que facilitan la reproducción de acciones corruptas es necesario modificar los modelos organizacionales que producen la corrupción.

Con ese fin es necesario evitar que ciertos funcionarios monopolicen el poder de imponer su voluntad mediante la concreción de la más amplia variedad de controles que los constriña a rendir cuentas por las decisiones que adopten.

Este es el camino necesario para prevenir la corrupción. Las investigaciones de los posibles actos de corrupción siempre llegan tarde, en el sentido de que se inician y desarrollan cuando el acto ya ha ocurrido, y la sanción que puede recaer (sea administrativa o penal), además de rara vez llegar, no posee un efecto inhibitor suficiente. Análogamente, una mayor rigurosidad penal tampoco asegura la disminución de la corrupción, no obstante no debe descartarse que quienes participen en la corrupción deben enfrentarse a sanciones que estén vinculadas a las ventajas que hayan obtenido gracias a la corrupción. Así, las sanciones deberían vincularse a la cuantía de los pagos que reciben y a la probabilidad que se detecten – para el caso del funcionario público – y para los sobornadores, deben vincularse a sus ganancias y no a la cuantía del soborno. Pero siempre se estará hablando de una actuación ex post, cuando los hechos ya se han precipitado, cuando el daño ya se ha producido.

Es así que cobra mayor nitidez la necesidad de apostar a distintas herramientas de prevención que en páginas anteriores hemos señalados. Aplicar medidas y disposiciones aisladas contra la corrupción afectando o incidiendo solo parcialmente sobre algunas de sus causas, sin tomar en consideración el esquema estructural corrupto puede conseguir un éxito prácticamente nulo. Una lucha efectiva forzosamente implica reformas estructurales profundas, importantes y globales y en ella cumple un rol fundamental, como se reiterado, la participación de la comunidad.

¹⁰¹ MORENO OCAMPO, Luis. "En defensa propia: como salir de la corrupción". Pág. 117/118. Buenos Aires. Ed. Sudamericana. Año 1993.

Es que las normas, sean legales, morales, sociales adquieren su verdadero vigor cuando se convierten en práctica colectiva, cuando la sociedad las hace propias.

Por otra parte, si bien existen variadas herramientas de transparencias con formatos concretos, la adaptación y armonización de las mismas a las condiciones económicas, sociales, políticas y administrativos de los distintos niveles gubernamentales es lo que hará posible la utilización de las mismas como medio idóneo para disminuir la presencia de la corrupción.

En definitiva, debería instalarse la cultura de que la mejor garantía de control es la propia sociedad y en el ejercicio pleno de su ciudadanía.

Muchos de los instrumentos mencionados pueden utilizarse tanto a nivel nacional como provincial y con mayor certidumbre a nivel municipal, ámbito donde tienen una mayor posibilidad de lograr su cometido a raíz de la cercanía entre ciudadano y gobierno.

A estos instrumentos se pueden sumar algunos ajustes institucionales en el ámbito gubernamental, así: mejorar el proceso de selección para el personal de la administración pública, aumentar la capacitación de los mismos, mejor incentivos para esos trabajadores, promulgación de Códigos de Ética, publicidad de las declaraciones juradas, entre otras, serían conducentes a fin de minimizar la presencia de estructuras y acciones corruptas.

Y tal como surge del presente trabajo, habría que poner especial énfasis en áreas como la de acción social, concesión de licencias, inspectores de tránsito, a las que pueden agregarse las áreas de compras, de contratación gubernamental, entre otras sensibles y vulnerables. Lo que se busca con todas estas medidas es no solo detectar a personas corruptas, sino la de detectar y desarticular los sistemas que ostentando el poder decisorio son corruptos.

Un tercer aspecto merecedor de destacarse es el relacionado a la vinculación entre corrupción, administración y política, y si bien ya se abordó dicha temática oportunamente vale recordar que este es uno de los aspectos sustanciales en toda iniciativa a favor de la transparencia por que la presencia de la misma repercute negativamente en la confianza en las instituciones democráticas, reduce el Estado de derecho y deslegitima la actividad política.

Para finalizar, a lo largo de esta investigación se ha visto que nuestro país muestra una experiencia poco uniforme en cuanto al éxito de estas oficinas.

Reiteramos lo sostenido respecto a que muchas de las fallas en la creación de un organismo de estas características, radica, como en tantos otros casos, en los intentos de transferencia de modelos foráneos, obviándose el análisis de factores externos e internos locales cuya combinación hacen al éxito operacional de estas agencias. En términos generales, para que estos factores externos e internos sean efectivos se necesita un contexto externo apropiado y una organización relativamente bien integrada y con buenos recursos

Por último cabe señalar que las consideraciones, apreciaciones e inferencias que se han vertido en el trabajo han sido desarrolladas para ser ponderados, debatidos y completados, a efectos de lograr consensos que permitan implementar medidas tendientes a disminuir los actos y las estructuras corruptas que anidan en los distintos ámbitos gubernamentales.

Sin bien la investigación se ha centrado en las investigaciones que realiza la OAMP, también se ha hecho mención a otras Oficinas, se ha podido esbozar, aunque sin los matices y profundidad deseables, algunas reflexiones sobre temas tales como ... "la corrupción como fenómeno global", "la situación en Argentina", "la corrupción en las administraciones pública provinciales", entre otros, como elementos centrales de nuestra intención última que es la de reabrir el debate, a fin de consolidar en la agenda pública, la discusión sobre la lucha contra la corrupción.

Este combate contra la corrupción ha ganado amplios espacios en los ejercicios discursivos y retóricos, lo que se traduce en la gran cantidad de eventos sobre el tema anticorrupción. No obstante, la necesidad de contar con medidas efectivas en contra del problema aún no ocupa un lugar de privilegio en las agendas de los gobiernos y **los esfuerzos encaminados a transparentar la gestión son más dispersos que sistémicos, más parciales que integrales y aislados que globales.**

Si bien hay un consenso general sobre la idea de que la corrupción produce un impacto altamente negativo sobre el sistema democrático mismo, este consenso no se traslada sobre cuales serían los medios más idóneos para combatirla.

Ello es así, puesto que se está en presencia de un fenómeno que ha pervivido a través de los años y que ha mostrado una gran capacidad de adaptación a las realidades de distintas culturas y sistemas políticos.

No se puede olvidar que la decisión de cometer un acto corrupto es una decisión individual y que por ello ninguna de las recomendaciones planteadas garantiza un accionar apegado a la ley. Siempre existirán las motivaciones individuales que movilizarán a los corruptos a seguir buscando nuevas formas de burlar los sistemas.

Pero estas conductas disvaliosas solo pueden propagarse a la sombra de instituciones débiles, que a lo largo de los años han ido creando los mecanismos y reglas de funcionamiento que aseguraran la propagación y reproducción de estas prácticas polucionantes.

Es el fortalecimiento de estas instituciones lo que permitirá minimizar la discrecionalidad en el ejercicio del poder y fijar reglas de conducta estrictas, respetuosas de las libertades individuales.

La importancia del papel de las instituciones, y de ahí su necesidad de urgente fortalecimiento, radica en que las mismas trascienden a los individuos e involucran a grupos de individuos a través de un conjunto de interacciones pautadas, y justamente, la lucha contra la corrupción solo podrá ser fructífera si es emprendida por una coalición de actores sociales comprometidos con la democracia, la gobernabilidad y el desarrollo integral.

Como se ha asentado, la eliminación total de la corrupción no es un objetivo posible, pero si se puede comenzar a dar pasos para limitar su alcance y reducir los daños que produce.

No existe o al menos no se posee evidencia sólida de que la corrupción sea determinada culturalmente y no existe un legado histórico determinista que los países no puedan trascender, por lo que consideramos que la lucha contra la corrupción no solo es posible, sino, fundamentalmente, imprescindible para lograr estabilidad política, fortaleza institucional y desarrollo sustentable.

VII. GLOSARIO

CICC: Convención Interamericana Contra la Corrupción.

Convención ONU: Convención de la Organización de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

CP: Código Penal.

CPPN: Código Procesal Penal de la Nación.

OA: Oficinas Anticorrupción.

OACBA: Oficina Anticorrupción de la Provincia de Córdoba.

OACH: Oficina Anticorrupción de la Provincia de Chubut.

OAER: Oficina Anticorrupción de la Provincia de Entre Ríos.

OAM: Oficina Anticorrupción del Municipio de Morón.

OAMP: Oficina Anticorrupción del Municipio de Marcos Paz.

OAN: Oficina Anticorrupción Nacional.

OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

ONGs: Organizaciones No Gubernamentales.

ONU: Organización de Naciones Unidas.

TI: Transparency International.

VIII. BIBLIOGRAFIA

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *“Problemas públicos y agenda de gobierno”*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. Mexico DF.

CAFFERATA NORES, José I y Otros. *“Manual de Derecho Procesal Penal”*. Editorial Ciencia, Derecho y Sociedad. Córdoba. Año 2004.

CREUS, Carlos. *“Delitos contra la Administración Pública”*. Editorial Astrea. Buenos Aires. Año 1981.

DELLA PORTA, Donatella. *“Los actores de la corrupción: políticos de negocios en Italia”*. Página web www.unesco.org/issj/rics149 Consultada el día 20 de septiembre de 2004.

DICCIONARIO de la Lengua Española de la Real Academia Española. Editorial Espasa Calpe. Madrid. Año 1984.

DONNA, Edgardo Alberto. *“Delitos contra la Administración Pública”*. Editorial Rubinzal – Culzoni. Buenos Aires. Año 2002.

FLEITAS ORTIZ DE ROSAS, Abel. *“Un paso más en la lucha contra la corrupción”*. Publicado en Diario Clarín

GORDILLO, Agustín. *“Tratado de Derecho Administrativo”*. Tomo 4. Editorial Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires. Año 2000.

GRAY, Cerril W. y KAUFMANN Daniel. *“Corrupción y Desarrollo”*. Revista del FMI y BM *“Finanzas y Desarrollo”*. Volumen 35. Nro. 1. Washington. Año 1998.

KAUFFMAN, Daniel. *“Anticorrupción dentro de una perspectiva más amplia de desarrollo y gobernabilidad”*. Página web www.oas.org/juridica/spanish/seguimient.corr.htm Consultada el día 30 de septiembre de 2004.

KLITGAARD, Robert. *“Controlando la corrupción: una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo”*. Editorial Sudamericana. Buenos Aires. Año 1994.

KLITGAARD, Robert. *“Estrategias a nivel nacional e internacional para reducir la corrupción”*. Revista Latinoamericana de Política Criminal. Año 1. Número 1. Editorial del Puerto. Buenos Aires. Año 1995.

KRIEGER, Mario. *“Sociología de las Organizaciones. Desarrollo y Comportamiento Organizacional – Diagnóstico e Intervención”*. Editorial Prentice Hall. Buenos Aires. Año 2005.

MALEM SEÑA, Jorge F.. *“La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos”*. Editorial Gedisa. Barcelona. Año 2002.

MANFRONI, Carlos. *“La Convención Interamericana contra la Corrupción”*. Editorial Abeledo – Perrot. Buenos Aires. Año 1997.

MANFRONI, Carlos A. *“Soborno Transnacional”*. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires. Año 1998.

MINTZBERG, Henry. *“La estructuración de las organizaciones”*. Editorial Ariel Economía. Barcelona. Año 1999.

MORENO OCAMPO, Luis. *“En defensa propia: como salir de la corrupción”*. Editorial Sudamericana. Buenos Aires. Año 1993.

NINO, Santiago. *“Un país al margen de la ley”*. Editorial Emece. Buenos Aires. Año 1992.

OFICINA ANTICORRUPCION NACIONAL: Informes de Gestión Anual. Años 2002 y 2006.

OMEGA. Enciclopedia Jurídica. Tomo IV. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires. Año 1956.

OSZLAK, Oscar y O'DONELL, Guillermo. *“Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”*. En *“Para investigar la Administración Pública”* de KLIKSBURG, Bernardo y SULBRANDT, José. Colección de Administración Pública en América

Latina, publicación del Instituto Nacional de Administración Pública. Alcalá de Henares – Madrid.

PETIT, Francois. *“Psicosociología de las organizaciones”*. Editorial Herder. Barcelona. Año 1984.

POWEE, W.W. y DIMAGGIO, P.J.. *“El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional”*. Editorial FCE. México. Año 1999.

RAMIO MATAS, Carles. *“Los Problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura organizacional”*. Revista CLAD “Reforma y Democracia” N° 21. Caracas. Año 2001 (octubre).

RIMONDI, Jorge Luis. *“Calificación Legal de los Actos de Corrupción en la Administración Pública”*. Editorial Ad Hoc. Buenos Aires. Año 2005.

ROSE – ACKERMAN, Susan. *“La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma”*. Editorial Siglo XXI. Madrid. Año 2001.

SABINO, Carlos A. *“Cómo hacer una tesis”*. Editorial Humanitas. Buenos Aires. Año 1993.

SABSAY, Daniel A. *“La Constitución de los Argentinos”*. Editorial Errepar. Buenos Aires. Año 1998.

SANDLER, H. R. y RAJLAND, B.. *“Corrupción. Una sociedad bajo sospecha”*. Editorial La Ley. Buenos Aires. Año 1997.

SARAVIA TOLEDO, Rogelio y VILLADA, José Luís. *“Curso de Derecho Penal – Parte Especial”*. Virtudes Editorial Universitaria. Buenos Aires. Año 2003.

SIMONETTI, José M. *“El Fin de la inocencia. Ensayo sobre la corrupción y la ilegalidad del poder”*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires. Años 2002

SAUTU, Ruth. (compiladora). *“Catálogo de prácticas corruptas”*. Editorial Lumiere. Buenos Aires. Año 2004.

SUAREZ, Francisco M. *“La multidimensionalidad del concepto corrupción”*. Consultado en la página web: www.anticorrupcion.gov.co/documentos el día 20 septiembre de 2004.

SUAREZ, Julio César. *“Una aproximación a la lucha contra la corrupción”*. Ponencia enviada al Tercer Congreso Nacional de Administración Pública y publicada en CD Rom del mismo.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *“Informe Global de Corrupción 2004”*.

TORRES, Raúl. *“Corrupción y transparencia: conceptos y enfoques”*. Revista Probidad N° 26. Año 2004 (marzo).

ZACARÍA, Héctor. *“La corrupción desde una mirada institucionalista”*. Revista Probidad. Año 2003 (junio).

IX.

LEGISLACION EXAMINADA

LEGISLACION NACIONAL:

Ley N° 24.156

Ley N° 24.946

Ley N° 25.164

Ley N° 25.188

Ley N° 25.233

Ley N° 25.246

Ley N° 25.319

Ley N° 25.764

Ley N° 26.215

Decreto N° 41/1999

Decreto N° 102/1999

Decreto N° 164/1999

Decreto N° 436/2000

Decreto N° 1162/2000

Decreto N° 1023/2001

Decreto N° 1172/2003

Decreto N° 214/2006

LEGISLACION PROVINCIAL:

- BUENOS AIRES:

Ley N° 11.430

Ley N° 11.757

Ley N° 11.922

Ley N° 12.764

- CHUBUT:

Ley N° 5.130

- CORDOBA:

Ley N° 8.835

- ENTRE RIOS:

Decreto N° 150/2003

Decreto N° 3544/2004

LEGISLACIÓN MUNICIPAL:

- MORÓN:

Ordenanza N° 6.244/2004

Decreto N° 1331/2000

Decreto N° 1725/2001

Decreto N° 651/2002

Decreto N° 1643/2004

Decreto N° 1855/2005

Decreto N° 480/2006

X.

APÉNDICE DE CUADROS

Cuadro A): "MEDIDAS PREVENTIVAS. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LEGISLACIÓN"

NORMATIVA → MEDIDAS PREVENTIVAS ↓	CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN (CICC)	CONVENCIÓN DE LA ONU CONTRA LA CORRUPCIÓN (CONVENCIÓN ONU)	LEGISLACIÓN NACIONAL
Normas de Conducta para promover la integridad, honestidad y responsabilidad de los funcionarios públicos y elaboración de medidas tendientes a exigir a los funcionarios públicos que informen sobre la comisión de actos de corrupción de que tengan conocimiento.	Artículo III, 1) y 2).	Artículo 8º, 1, 2, 3, 4.	Artículos 2º y 3º de la Ley Nº 25.188 (B.O. 01/11/99) y artículos 8º al 35 del Decreto Nº 41/99 (B.O. 03/02/99).
Asegurar la comprensión de las normas éticas.	Artículo III, 3).	Artículo 8º, 1, 2, 3, 4.	Artículo 15 del Decreto Nº 41/99 (B.O. 03/02/99).
Sistemas de declaración de ingresos de los funcionarios.	Artículo III, 4).	Artículo 8º, 5.	Artículos 4º al 11 de la Ley Nº 25.188 (B.O. 01/11/99) y artículos 2º al 20 del Decreto Nº 164/99 (B.O. 07/01/00).
Sistemas transparentes para la contratación de personal y bienes y servicios.	Artículo III, 5).	Artículo 7º, 1. Artículo 9º, 1.	En relación al personal existe la Ley Nº 25.164 -Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional- (B.O. 08/10/99) y los artículos 11, 18, 51 y 56/64 del Decreto Nº 214/2006 (B.O.). Para bienes y servicios tenemos los Decretos Nº 1023/2001 (B.O. 24/08/01) y Nº 436/2000 (B.O. 29/06/00).
Sistemas adecuados de recaudación de ingresos.	Artículo III, 6).	Artículo 12, 1,2,3,4.	
Leyes que eliminen los beneficios tributarios a cualquier persona o sociedad que efectúe violaciones de las legislaciones contra la corrupción.	Artículo III, 7).		

NORMATIVA → MEDIDAS PREVENTIVAS ↓	CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN (CICC)	CONVENCIÓN DE LA ONU CONTRA LA CORRUPCIÓN (CONVENCIÓN ONU)	LEGISLACIÓN NACIONAL
Sistema de protección de funcionarios públicos y ciudadanos que denuncien actos de corrupción.	Artículo III, 8).	Artículo 8º, 4.	Ley Nº 25.764 -Creación del Programa Nacional de protección de testigos e imputados- (B.O. 13/08/03). Artículos 1º, 2º y 3º del Decreto Nº 1162/2000 (B.O. 12/12/00) y artículo 1º del Decreto Nº 102/99 (B.O. 29/12/99). También lo dispuesto en el CPN y en CPPN.
Órganos de control superior.	Artículo III, 9).	Artículo 6º, 1. Artículo 9º, 2.	a) Auditoría General de la Nación (artículos 116 al 127 de la Ley Nº 24.156 - B.O. 29/10/92). b) Sindicatura General de la Nación (artículos 96 al 115 de la Ley Nº 24.156 - B.O. 29/10/92). c) Oficina Anticorrupción (artículo 13 de la Ley Nº 25.233 - B.O. 14/12/99). d) Fiscalía de Investigaciones Administrativas (artículos 43 al 50 de la Ley Nº 24.946 - B.O. 23/03/98). e) Comisión Nacional de Ética Pública (artículos 23 al 25 de la Ley Nº 25.188 - B.O. 01/11/99).
Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros.	Artículo III, 10).	Artículo 12, 1, 2, 3, 4.	Ley Nº 25.319 (B.O. 18/10/00) y lo dispuesto en el Código Penal.
Mecanismos para estimular la participación ciudadana.	Artículo III, 11).	Artículo 5º, 1. Artículo 13, 1, 2.	Decreto Nº 1172/2003 (B.O. 04/12/03).
Medidas legislativas y administrativas tendientes a aumentar la transparencia respecto del financiamiento de candidaturas a cargos públicos y financiamiento de los partidos políticos.		Artículo 7º, 3.	Ley Nº 26.215 (B.O. 17/01/07).

NORMATIVA→ MEDIDAS PREVENTIVAS↓	CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN (CICC)	CONVENCIÓN DE LA ONU CONTRA LA CORRUPCIÓN (CONVENCIÓN ONU)	LEGISLACIÓN NACIONAL
Crear mecanismos que faciliten el acceso a la información por parte de la sociedad.		Artículos 10 y 13.	Decreto N° 1172/2003 (B.O. 04/12/03).
Adoptar medidas para reforzar la integridad y evitar la corrupción en los miembros del Poder Judicial y del Ministerio Público.		Artículo 11.	
Generar medidas tendientes a evitar el conflicto de intereses.	Artículo III, 1).	Artículo 7°, 4.	Artículos 13 al 17 de la Ley N° 25.188 (B.O. 01/11/99) y artículos 22 y 23 del Decreto N° 164/99 (B.O. 07/01/00).

FUENTE: Elaboración propia.

Cuadro B): "ACTOS DE CORRUPCIÓN. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LEGISLACIÓN"

NORMATIVA→ ACTOS DE CORRUPCIÓN↓	CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN (CICC)	CONVENCIÓN DE LA ONU CONTRA LA CORRUPCIÓN (CONVENCIÓN ONU)	CÓDIGO PENAL
Violación de secretos.	Artículo XI, 1, a).		Artículos 153 a 157.
Estafas y otras defraudaciones.	Artículo VI, c).		Artículos 172 a 175.
Atentado y resistencia contra la autoridad.			Artículos 237 a 243.
Falsa denuncia.			Artículos 244 a 245.
Usurpación de autoridad, títulos y honores.			Artículos 246 a 247.
Abuso de autoridad y violación de los deberes de funcionario público.	Artículo VI, c)	Artículo 19.	Artículos 248 a 253.
Violación de sellos y documentos.			Artículos 254 a 255.
Cohecho.	Artículo VI, a) y b).	Artículo 15.	Artículos 256 y 258, según redacción de la Ley N° 25.188 (B.O. 01/11/99) y Ley N° 25.319 (B.O. 18/10/00).
Tráfico de influencias.	Artículo XI, 1, c).	Artículo 18	Artículo 256 bis, según redacción de la Ley N° 25.188 (B.O. 01/11/99).
Soborno transnacional.	Artículo VIII.	Artículo 16.	Artículo 258 bis, según redacción de la Ley N° 25.188 (B.O. 01/11/99).
Admisión de dádivas.	Artículo VI, a).		Artículo 259.
Malversación de caudales públicos.	Artículo XI, 1, b).	Artículo 17.	Artículo 260.
Peculado.	Artículo XI, 1, b).	Artículo 17.	Artículo 261.
Negociación incompatible con el ejercicio de la función pública.	Artículo VI, c).		Artículo 265, según redacción de la Ley N° 25.188 (B.O. 01/11/99).
Exacciones ilegales.	Artículo VI, a).		Artículos 266 a 268.
Enriquecimiento ilícito.	Artículo IX.	Artículo 17.	Artículo 268 (2), según redacción de la Ley N° 25.188 (B.O. 01/11/99).

NORMATIVA→ ACTOS DE CORRUPCIÓN↓	CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN (CICC)	CONVENCIÓN DE LA ONU CONTRA LA CORRUPCIÓN (CONVENCIÓN ONU)	CÓDIGO PENAL
Omisión maliciosa de declaración jurada o presentación incompleta.	Artículo VI, c).		Artículo 268 (3), según redacción de la Ley N° 25.188 (B.O. 01/11/99).
Falso testimonio.			Artículos 275 a 276.
Encubrimiento y lavado de activos de origen delictivo.	Artículo VI, d).	Artículo 23 y 24.	Artículos 277 a 279, según redacción de la Ley N° 25.246 (B.O. 10/05/00).
Evasión y quebrantamiento de penas.			Artículo 280 a 281.

FUENTE: Elaboración propia.

Cuadro C): "HECHOS INVESTIGADOS POR LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN DE MARCOS PAZ"

Actos de Corrupción → Número de Expediente ↓	Violación de secretos	Defraudación y otras Estafas	Violación de los Deberes	Cohecho	Tráfico de Influencias	Soborno Transnacional	Dádivas	Malversación	Peculado	Negociación Incompatible	Exacciones Ilegales	Enriquecimiento Ilícito	Encubrimiento y Lavado de Origen Delictivo	Otros Delitos	Otros Hechos o Faltas Administrativas
001		X													
002								X							
003														X	
004								X							
005								X							
006		X									X			X	
007								X							
008		X													X
009											X				
010			X											X	
011		X													X
012			X												
013			X												
014															X
015														X	
016															X
017														X	
018									X						
019		X						X							
020										X				X	
021														X	
022									X						

Actos de Corrupción → Número de Expediente ↓	Viola- ción de secretos	Defrau- dación y otras Estafas	Viola- ción de los De- beres	Cohecho	Tráfico de Influen- cias	Soborno Trans- nacional	Dávivas	Malver- sación	Pecula- do	Nego- ciación Incom- patible	Exaccio- nes Ilegales	Enrique- cimiento Ilicito	Encu- brimien- to y Lavado de Origen Delictivo	Otros Delitos	Otros Hechos o Faltas Adminis- trativas
023								X						X	
024				X										X	X
025									X					X	X
026		X	X	X											
027															X
028															X
029											X				
030											X				
031		X													
032		X													
033		X													X
034			X												
035									X						

FUENTE: Oficina Anticorrupción de Marcos Paz. Elaboración propia.

Cuadro D): "MODALIDADES DE INICIO DE LOS EXPEDIENTES DE INVESTIGACIÓN"

EXPED. NÚMERO ↓	DE OFICIO	DENUNCIA					
		AGENTE		PERSONA AJENA			
		ESCRITA	VERBAL	PERSONALIZADA		ANÓNIMA	
				ESCRITA	VERBAL	ESCRITA	VERBAL
001	X						
002	X						
003		X					
004	X						
005							X
006				X			
007							X
008	X						
009					X		
010	X						
011		X					
012				X			
013				X			
014	X						
015	X						
016				X			
017		X					

EXPED. NÚMERO ↓	DE OFICIO	DENUNCIA					
		AGENTE		PERSONA AJENA			
				PERSONALIZADA		ANÓNIMA	
		ESCRITA	VERBAL	ESCRITA	VERBAL	ESCRITA	VERBAL
018					X		
019		X					
020		X					
021		X					
022				X			
023				X			
024		X					
025		X					
026				X			
027		X					
028		X					
029				X			
030				X			
031	X						
032				X			
033	X						
034	X						
035				X			

FUENTE: Elaboración propia.

Cuadro E): “FECHA DE COMISIÓN DEL HECHO INVESTIGADO”

FECHA DE COMISION DEL HECHO DENUNCIADO →	ANTES DEL 10/12/03	DESPUÉS DEL 10/12/03
EXPEDIENTE NÚMERO ↓		
001	X	
002	X	X
003		X
004	X	X
005		X
006	X	
007		X
008	X	
009	X	
010		X
011		X
012		X
013		X
014		X
015		X
016		X
017		X
018		X
019		X
020	X	
021		X
022	X	
023	X	
024		X
025		X
026	X	
027		X
028		X
029		X
030		X
031	X	
032	X	
033	X	
034		X
035	X	

Fuente: Oficina Anticorrupción de Marcos Paz. Elaboración propia.

Cuadro F): "PERSONAL INVESTIGADO"

CLASE DE PERSONAL → EXPEDIENTE NÚMERO ↓	PLANTA POLÍTICA	PLANTA PERMANENTE	PLANTA JORNALIZADA	PLANTA REEMPLAZANTE	PLANTA DESTAJISTA	LOCACIÓN DE SERVICIOS	PARTICULARES AJENOS A LA ADMINISTRACIÓN
001	X	X					X
002	X	X			X		
003							X
004	X	X			X		
005	X	X			X		
006	X	X			X		X
007	X	X			X		
008	X						X
009	X						X
010	X						X
011		X					
012		X					
013	X	X					X
014							X
015		X					X
016							X
017							X
018	X						
019	X						
020	X						X
021	X						
022	X						
023	X						X
024		X					
025		X					
026	X						

CLASE DE PERSONAL → EXPEDIENTE NÚMERO ↓	PLANTA POLÍTICA	PLANTA PERMANENTE	PLANTA JORNALIZADA	PLANTA REEMPLAZANTE	PLANTA DESTAJISTA	LOCACIÓN DE SERVICIOS	PARTICULARES AJENOS A LA ADMINISTRACIÓN
027		X					
028		X					
029						X	
030						X	
031	X	X					X
032	X	X			X		X
033	X						X
034	X						X
035	X						

FUENTE: Oficina Anticorrupción de Marcos Paz. Elaboración propia.

Cuadro G: "MEDIOS DE PRUEBA"

TIPO DE PRUEBAS →	D O C U M E N T A L	I N F O R M A T I V A	C O N F E S I O N A L	T E S T I M O N I A L	P E R I C I A L	O T R A S ¹⁰²
EXPEDIENTE NÚMERO ↓						
001	X			X		
002	X					
003						
004	X					
005						
006	X	X		X		
007						
008	X	X				
009						
010		X				
011		X		X		
012						
013	X	X				
014		X				
015	X	X	X	X		
016						
017						
018				X		
019				X	X	
020	X	X		X		
021				X		
022	X	X				
023	X	X			X	
024				X		
025				X		
026	X	X				
027				X		
028				X		
029				X		
030				X		
031	X			X		
032	X	X		X		
033	X	X				
034		X				
035	X	X				

FUENTE: Oficina Anticorrupción de Marcos Paz. Elaboración propia.

¹⁰² Otros medios de prueba pueden ser: la inspección, traducción, etc.

Cuadro H: “MODALIDADES DE CONCLUSIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE INVESTIGACIÓN”

MODALIDAD DE CONCLUSIÓN → EXPE- DIENTE NÚMERO ↓	DENUNCIA A LA JUSTICIA	SUGERENCIA AL INTENDENTE	DENUNCIA Y SUGERENCIA	ARCHIVO
001			X	
002			X	
003				X
004			X	
005				X
006			X	
007				X
008			X	
009				X
010	X			
011	X			
012				X
013	X			
014		X		
015	X			
016				X
017				X
018				X
019				X
020			X	
021				X
022	X			
023	X			
024	X			
025		X		
026	X			
027				X
028				X
029		X		
030		X		
031			X	
032			X	
033			X	
034	X			
035	X			

FUENTE: Oficina Anticorrupción de Marcos Paz. Elaboración propia.