



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Providencia

Número:

Referencia: La carpeta SISA n° 8.472 DNLE, y demás.

VISTAS:

La carpeta SISA n° 8.472, y demás; las Recomendaciones y el Estudio de la OCDE sobre Integridad Pública en Argentina; las Leyes 25.188 y 25.233 y el Decreto 54/2019;

Y CONSIDERANDO:

1- Que oportunamente —el 31 de marzo de 2017— la República Argentina solicitó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la adhesión a las Recomendaciones de la OCDE sobre Integridad Pública, y requirió un estudio de evaluación sobre el estado de situación de nuestro país en la materia. Tal solicitud fue aceptada —adherente formal— y comunicada el 23 de junio de 2020. Entretanto, el 27 de marzo de 2019, se presentaron el estudio y las recomendaciones consecuentes.

En él se concluyó, entre otras consideraciones, que “para que la OA pueda desplegar su potencial para impulsar un cambio sistémico, debería hacer más visible su papel como diseñadora y asesora de políticas”; que debería “Desarrollar una estrategia de comunicación dirigida a clarificar y enfatizar su rol preventivo, y que pone especial atención en destacar soluciones, buenas prácticas y éxitos, en vez de ser orientada en torno a la problemática que plantean los casos de corrupción y los costos de la corrupción. En este contexto, incluso se podría promover una discusión sobre ventajas y desventajas de reposicionar la Oficina Anticorrupción como una “Oficina de Integridad” para dar mayor visibilidad a su trabajo preventivo”. En su punto 22. establece que la Oficina debe “Invertir y dar más visibilidad a la función preventiva y de asesoría a través de un fortalecimiento de su Subsecretaría de Integridad y Transparencia, mediante el desarrollo de capacidades internas y convocando recursos humanos adecuados”.

Del mismo modo, en el capítulo 2) del informe, “Fortalecer el enfoque y la organización de la Oficina Anticorrupción en relación a la comunicación:” sostiene, “Históricamente, la función investigativa de la Oficina Anticorrupción tuvo sus inicios en las dudas con respecto a la independencia de facto y la eficacia del Poder Judicial (Figura 1.10). El informe de la OCDE publicado en 2017 sobre la implementación de la

Convención Anti-cohecho resalta que hay indicios de politización y falta de neutralidad de la Procuración General de la Nación. Asimismo, observa que apenas hubo mejoras en los problemas del sistema de justicia criminal que habían sido identificados en anteriores evaluaciones, incluyendo retrasos generalizados en las investigaciones de crímenes económicos e interferencia en la independencia judicial y fiscal (OCDE, 2017[29]). Más concretamente, el informe encuentra que la composición del Consejo de la Magistratura debiera ajustarse para garantizar que proteja efectivamente la independencia de los jueces. Además, los jueces de investigación a cargo de casos complejos de corrupción tienen una gran cantidad de casos, y las vacantes judiciales así como el uso de jueces sustitutos siguen siendo comunes, lo que afecta aún más la independencia y contribuye a las demoras (OCDE, 2017[29]). Un fortalecimiento del sistema de justicia y en particular de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas (PIA), de la Procuración General de la Nación y del Consejo de la Magistratura es por ende clave para asegurar la credibilidad y legitimidad del sistema de integridad. Como tal, con un sistema de justicia fortalecido en el mediano a largo plazo, los mandatos de la Oficina Anticorrupción podrían evolucionar hacia un enfoque claro en la prevención”. (...) “Mientras tanto, las entrevistas realizadas durante la misión de la OCDE indican que la función de investigación le otorga a la Oficina Anticorrupción un cierto poder y legitimidad y, en consecuencia, es más respetada y tomada en serio por los otros organismos públicos, lo que facilita la aplicación de sus políticas, incluyendo las medidas preventivas. Sin embargo, la comunicación de la OA con la prensa y en los medios sociales se enfoca casi de manera exclusiva en los casos y las investigaciones que se impulsan. Así, los ciudadanos y los servidores públicos relacionan predominantemente a la OA con su función investigativa, mientras que su rol en la prevención es menos protagónico y recibe menor atención. Este desbalance podría socavar la credibilidad y efectividad de la función preventiva y asesora de la OA. Las instituciones públicas podrían, por ejemplo, pensar que las medidas dirigidas a reunir información con fines preventivos, tales como encuestas o entrevistas, son de hecho otra manera de obtener información para fines investigativos. Si los organismos públicos creen que la información que proveen está realmente destinada a detectar señales de alerta o prácticas indebidas, puede que no tengan el incentivo de cooperar y brindar información veraz. Además, la Oficina Anticorrupción puede verse ante una situación en la cual recomendó medidas preventivas que fueron implementadas por el organismo público pero que, no obstante ello, surja con posterioridad un caso de corrupción. Podría hacerse una analogía entre las funciones de asesoría y auditoría. Los lineamientos sobre auditoría externa apuntan al hecho de que “...si los auditores internos están involucrados en el desarrollo de los sistemas de control interno, puede ser difícil mantener la apariencia de independencia cuando se auditen tales sistemas (International Organization of Supreme Audit Institutions, 2010[30]).”

(...) “Por otro lado, la Oficina Anticorrupción debería invertir y dar más visibilidad a su función preventiva y de asesoría a través de un fortalecimiento de su Subsecretaría de Integridad y Transparencia, mediante el desarrollo de capacidades internas y convocando recursos humanos adecuados. En particular, se podrían fortalecer las capacidades analíticas y de desarrollo organizacional, a través de capacitaciones o de la contratación de personal especializado, con el objeto de cumplir con sus funciones en relación al desarrollo de una Estrategia Nacional de Integridad (sección 1.4) y de proveer asesoramiento a entidades públicas y sus puntos de contacto de integridad para establecer sistemas de integridad a nivel organizacional (sección 1.3.2 y capítulos 3 y 4).”

“Finalmente, la OA podría invertir en desarrollar una estrategia de comunicación dirigida a clarificar y

enfatar su rol preventivo, e incluso se podría promover una discusión sobre ventajas y desventajas de reposicionar la Oficina Anticorrupción como una “Oficina de Integridad” para dar mayor visibilidad a su trabajo preventivo. En particular, su estrategia de comunicación debería poner especial atención en destacar soluciones, buenas prácticas y éxitos, en vez de ser una estrategia de comunicación orientada en torno a la problemática que plantean los casos de corrupción y los costos de la corrupción. De hecho, una estrategia de comunicación centrada en los problemas de la extensión y los efectos negativos de la corrupción puede ser desalentadora. La evidencia ha demostrado que en el peor de los casos, esta comunicación centrada en los problemas convierte a la corrupción en una suerte de profecía auto-cumplida (Corbacho et al., 2016[31]). La percepción de que la corrupción es algo común en la sociedad convierte a las violaciones a la integridad en algo justificable (OCDE, 2018[32]) (véase también el capítulo 8).” (“Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina: Lograr un cambio sistémico y sostenido”, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública”, alojado en *argentina.gob.ar*).

Tales consideración fueron expresamente ratificadas por los evaluadores de esa organización en los recientes encuentros virtuales de monitoreo (29 de septiembre al 2 de octubre).

Que en ese marco se reiteró el compromiso de esta Oficina con el cumplimiento de tal recomendación, la cual, por lo demás, es la política de esta gestión desde su inicio, la cual se ha plasmado en sucesivas disposiciones (PV-2020-31224302-APN-OA#PTE, entre varias otras).

Que transcurrido ya más de medio año de gestión, en las particulares circunstancias que imponen la pandemia del Covid-19, se han emprendido numerosas acciones y desarrollos —varios de ellos coordinados con otras instancias ejecutivas del Estado—, iniciando contactos institucionales a nivel federal, realizando y respondiendo consultas, y manteniendo encuentros con organizaciones de la sociedad civil, tanto como con las que reúnen a sujetos obligados por la normativa de cumplimiento y con colegios profesionales, de todo lo cual se da cuenta, en prieta síntesis, en el informe semestral elevado al señor Presidente de la Nación, según lo ordena el Decreto 54/19, el cual también se puede consultar en *argentina.gob.ar*.

Este primer recorrido consolida la convicción de que tal orientación de la gestión es la que mejor se adecua al cumplimiento de los objetivos previstos en la Ley Nacional de Ética Pública y en las Convenciones Internacionales que rigen la materia —y las recomendaciones del Estudio citado—, a las que nuestro país se ha obligado.

2- Que, en otro orden, a requerimiento del titular de la Oficina, el Director Nacional de Investigaciones efectuó un minucioso relevamiento de las investigaciones y el estado general de la Dirección a su cargo.

De éste se desprende que en la mencionada dependencia existían numerosas actuaciones que exhiben un significativo atraso en su trámite; algunas absolutamente paralizadas desde mucho tiempo atrás..

Este panorama, sumado a otras situaciones que despiertan la atención de las nuevas autoridades, determinaron que se requiera a la Sindicatura General de la Nación que se incorpore a la Oficina Anticorrupción en el plan de auditorías 2020, auditoría que se encuentra en curso. A la vez, se retomó la auditoría interrumpida de la Auditoría General de la Nación.

Qué un análisis preliminar de la situación ha permitido comprobar que los recursos profesionales de esta oficina han sido asignados de un modo tal que la Dirección Nacional de Litigio Estratégico ha recibido un tratamiento privilegiado en desmedro de su par de investigaciones; y más aún de la destinada a la prevención de la corrupción y la promoción de la integridad y la transparencia.

Que la tarea de la Oficina Anticorrupción, desde su creación, se integra con dos facetas claramente diferenciables: una dirigida a la prevención de los hechos de corrupción y otra a investigar tales hechos. En lo atinente a la investigación, la oficina cumple funciones que en buena medida se superponen con las específicas del Ministerio Público Fiscal, especialmente su órgano especializado en la materia, la Procuraduría de Investigaciones Administrativas (art. 25 de la ley 27.148), circunstancia reconocida ya en la ley de creación (ley 25.233), que establece que “tendrá a su cargo la elaboración y coordinación de programas de lucha contra la corrupción en el sector público nacional y, en forma concurrente con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, gozará de las competencias y atribuciones establecidas en los artículos 26, 45 y 50 de la Ley N° 24.946”.

Que en lo que atañe al litigio, la oficina ha asumido el rol de querellante en numerosos juicios, a los cuales se han afectado la mayoría de los abogados de la dependencia.

Que, tal como se desarrollara en las disposiciones antes referenciadas, tal desempeño en los procesos penales resulta redundante con el del Ministerio Público Fiscal, a la par que exhibe las dificultades e inconsistencias que en ellas fueron explicadas.

Que, por otra parte, la Oficina debe afrontar su cometido específico en el trazado e implementación de políticas públicas en el marco y con las limitaciones presupuestarias que impone la situación general de los recursos públicos, situación que fuera oportunamente comunicada al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos por Nota NO-2020-52475144-APN-OA#PTE, cartera que se esfuerza en solventar paulatinamente las necesidades de este organismo.

Así, en el marco del Programa de Análisis de Dotaciones elaborado por la Secretaría de Empleo Público en el año 2018, se determinó que la dotación indicativa de la Oficina Anticorrupción para el efectivo cumplimiento de las funciones que le fueron encomendadas debiera ser de 138 agentes. La actual gestión asumió la conducción del organismo con una dotación alrededor de un 30% inferior que la que fue indicada en aquél análisis.

Con anterioridad al dictado del Decreto 632/18 que dispuso restricciones a la incorporación de personal a la Administración Pública Nacional, la OA había llegado a contar con 125 agentes bajo distintas modalidades de designación y contratación, cifra que se fue reduciendo debido a la imposibilidad de cubrir las vacantes generadas luego de la aplicación del decreto.

Durante la vigencia de dicha norma y el posterior dictado de su similar, Decreto 132/2020, la dotación de la OA sufrió una merma de 42 bajas, y durante el mismo período sólo se produjeron 19 incorporaciones. A esas bajas se suma la situación generada por la promoción, durante la actual gestión, de cuatro agentes pertenecientes a la planta del organismo a cargos de Alta Dirección Pública de la estructura organizativa, que generaron a la vez nuevas vacantes en la planta de profesionales cuya cobertura no acompaña automáticamente a las bajas por promoción.

3- Que en este marco corresponde ordenar los recursos de la Oficina de un modo racional y económico, corrigiendo los desequilibrios que impactan en sus capacidades para el cumplimiento de su cometido principal, establecido en la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública y las normas que la complementan, yendo entonces en el sentido de las recomendaciones antes consignadas.

Así, habrá de disponerse el desistimiento del rol de querellante en los procesos penales en los que se interviene en tal carácter. Para contribuir al orden de la litis, en aquellos que transitan la etapa de audiencia oral de juicio, se dará cumplimiento a lo aquí dispuesto cuando culmine la recepción de la prueba propuesta por la representación de esta Oficina. En aquellos en que, concluida la audiencia oral, se ha concretado la pretensión punitiva, cuando el Tribunal de juicio dicte sentencia.

En tanto en todas ellas el interés social se encuentra garantizado con la actuación de la fiscalía (art. 120 de la CN y ley 27.148), pónganse a disposición del Ministerio Público Fiscal de la Nación los antecedentes obrantes en esta Oficina relativos a esos procesos.

Por último, corresponde encomendar a la Dirección Nacional de Asuntos Estratégicos que, en consulta con las demás dependencias de la Oficina, se revisen los protocolos de actuación administrativa interna del organismo y, asimismo, eleve dentro de los treinta días de dictada la presente, una propuesta de reasignación del personal conforme a los objetivos de la gestión consignados en estos considerandos; todo lo que **ASÍ SE RESUELVE**.

Notifíquese y cúmplase.