

Aportes para una adecuada reglamentación de
la Ley de publicidad de las declaraciones
juradas patrimoniales integrales de los
funcionarios públicos
(nº 26.857)

Mayo 2013

Aportes para una adecuada reglamentación de
la Ley de publicidad de las
declaraciones juradas patrimoniales integrales
de los funcionarios públicos
(nº 26.857)



Asociación Civil por
la Igualdad y la Justicia

EQUIPO DE TRABAJO

AUTORES

- Sebastián Pilo (Coordinador)
- María Victoria Gama

COMUNICACIÓN

- Catalina Marino

Mayo 2013

Av. de Mayo 1161, 5° piso, oficina 9
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Tel: (+5411) 4381-2371
info@acij.org.ar - www.acij.org.ar

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
SUGERENCIAS PARA LA REGLAMENTACIÓN	7
CONCLUSIONES	11

INTRODUCCIÓN

El 8 de mayo de 2013 el Congreso de la Nación sancionó la Ley de Publicidad de las Declaraciones Juradas de los/as funcionarios/as públicos de todos los Poderes del Estado. Dicha norma, que modifica parcialmente la ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, fue publicada con el N° 26.857 en el Boletín Oficial del 23/05/2013.

A lo largo del debate parlamentario del proyecto, se han presentado posiciones encontradas en torno a los eventuales avances y/o retrocesos que presenta el texto propuesto, en comparación con los estándares vigentes con base a lo establecido en la Ley de Ética Pública¹ -y sus normas reglamentarias- previo a la sanción de la nueva ley. En ese contexto, quienes acompañaron el proyecto lo presentaron como un avance hacia la transparencia, mientras que aquellos que lo cuestionaron sostuvieron que reduce los actuales niveles de acceso a dicha información.

Desde nuestra óptica, esa definición podrá determinarse al momento en que la nueva ley sea reglamentada. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la nueva ley no deroga ni modifica ningún aspecto de la Ley de Ética Pública -con excepción de lo relativo a la Comisión de Ética Pública que ésta creaba-, por lo que el análisis de las obligaciones que surgen del orden jurídico actualmente vigente -a partir de la publicación de la nueva norma- debe ser interpretado de una forma armónica que permita aplicar, en forma complementaria y no regresiva, las obligaciones y derechos que surgen de ambas leyes.

En este sentido, para que la nueva ley pueda cumplir con su objetivo de “dotar de una mayor transparencia al desempeño de la función pública” y constituya un avance en ese sentido, la reglamentación deberá realizar algunas precisiones en cuanto al contenido de los formularios, a las personas obligadas, a los años de las declaraciones juradas que serán publicados y agregar información sobre los antecedentes laborales de los/as funcionarios/as públicos/as, entre otras.

¹ N°25.188

Este documento pretende ser un aporte para la reglamentación de la ley recientemente sancionada, con el objetivo de que el sistema de publicidad garantice los niveles adecuados de transparencia, acceso a la información, y prevención y control de los actos de corrupción de los funcionarios públicos de cada uno de los Poderes del Estado.

Las siguientes son algunas de las observaciones que consideramos pueden ser útiles para las autoridades que deban dictar las normas reglamentarias correspondientes.

SUGERENCIAS PARA LA REGLAMENTACIÓN

I. CALIDAD DE LA INFORMACIÓN DE LOS FORMULARIOS

La nueva ley establece que la publicidad de las declaraciones juradas se refiere a “aquellas que se presentan ante la Administración Federal de Ingresos Públicos, no rigiendo para estos casos el Secreto Fiscal establecido por la legislación impositiva”. De esta manera se logra unificar bajo una misma documentación la información atinente al patrimonio de las personas obligadas en los diferentes poderes del Estado (anteriormente cada uno de los poderes tenía a su cargo el establecimiento de las autoridades de aplicación y control², quienes debían redactar el reglamento y confeccionar el formulario teniendo en cuenta los criterios sentados en la Ley de Ética Pública³).

Ahora bien, en lo que respecta a la cantidad de información accesible para la ciudadanía, **sólo podrá hablarse de un paso adelante si la reglamentación incluye la**

² Las autoridades de aplicación eran, para el caso del Poder Judicial, Consejo de la Magistratura, para el Poder Ejecutivo la Oficina Anticorrupción para el Poder Ejecutivo; para el Poder Legislativo los Presidentes de cada Cámara y para el Ministerio Público Fiscal la Procuración General de la Nación.

³ Art. 6º: a) Bienes inmuebles, y las mejoras que se hayan realizado sobre dichos inmuebles; b) Bienes muebles registrables; c) Otros bienes muebles, determinando su valor en conjunto. En caso que uno de ellos supere la suma de cinco mil pesos (\$ 5.000) deberá ser individualizado; d) Capital invertido en títulos, acciones y demás valores cotizables o no en bolsa, o en explotaciones personales o societarias; e) Monto de los depósitos en bancos u otras entidades financieras, de ahorro y provisionales, nacionales o extranjeras, tenencias de dinero en efectivo en moneda nacional o extranjera. En sobre cerrado y lacrado deberá indicarse el nombre del banco o entidad financiera de que se trate y los números de las cuentas corrientes, de cajas de ahorro, cajas de seguridad y tarjetas de crédito y las extensiones que posea. Dicho sobre será reservado y sólo deberá ser entregado a requerimiento de la autoridad señalada en el artículo 19 o de autoridad judicial; f) Créditos y deudas hipotecarias, prendarias o comunes; g) Ingresos y egresos anuales derivados del trabajo en relación de dependencia o del ejercicio de actividades independientes y/o profesionales; h) Ingresos y egresos anuales derivados de rentas o de sistemas previsionales. Si el obligado a presentar la declaración jurada estuviese inscripta en el régimen de impuesto a las ganancias o sobre bienes personales no incorporados al proceso económico, deberá acompañar también la última presentación que hubiese realizado ante la Dirección General Impositiva.

obligación de dar a conocer la totalidad de la información que surge del Art. 6° de la Ley de Ética Pública.

Por ello resulta necesario, en primer lugar, que se incluya en forma expresa la **publicidad de los “papeles de trabajo” que se encuentran en el aplicativo de la AFIP.** Los formularios de declaración de ganancias (Formulario 711) y el de bienes personales (Formulario 762) muestran el total de las valuaciones por categoría de bien de forma agregada, y en el caso de ganancias, un renglón con la totalidad de las ganancias obtenidas por cada una de las cuatro categorías de ingresos (alquileres, renta financiera, actividad de explotación individual, sueldos y jubilación). Sin el acceso a los papeles de trabajo, la información detallada respecto a qué tipo de bien es, dónde está ubicado, metraje, valor de adquisición y valor fiscal, titularidad, porcentaje sobre titularidad o, en el caso de ganancias, en concepto de qué adquirió ese dinero no podrá visualizarse.

ACIJ considera que la reglamentación debe necesariamente incluir **el contenido de lo vertido en los “papeles de trabajo” para evitar un retroceso en materia de transparencia frente a la información que actualmente está disponible.**

II. CÓNYUGES E HIJOS MENORES

De acuerdo a lo que establece la ley de Ética Pública, las personas obligadas deben declarar los bienes “propios del declarante, propios de su cónyuge, los que integren la sociedad conyugal, los del conviviente, los que integren en su caso la sociedad de hecho y los de sus hijos menores, en el país o en el extranjero”⁴. El problema que se suscita bajo la nueva ley es que, al ser los formularios de la AFIP personales -cada contribuyente declara sus bienes y ganancias propios y en el caso de los gananciales cada cónyuge declara su parte-, no se podrá conocer el patrimonio de los cónyuges e hijos, información que es vital en las investigaciones de delitos relacionados con la corrupción.

ACIJ considera que **la reglamentación a la nueva ley debe permitir conocer los bienes de los cónyuges e hijos menores de las personas obligadas**, tal como lo establece la ley de Ética Pública, que sigue vigente.

⁴ Art. 6 Ley 25.188

III. INFORMACIÓN NECESARIA PARA LA COMPARACIÓN INTERANUAL

En el mismo sentido, cabe agregar que **para analizar la evolución patrimonial de un funcionario (por ej. para detectar un posible enriquecimiento ilícito) es necesario disponer de las declaraciones juradas de años anteriores.**

Por ello, resulta imprescindible que al momento de reglamentar la nueva ley, **se incluya la publicidad de las declaraciones juradas presentadas con anterioridad** (ya sean los formularios que se presentaban en virtud de la Ley de Ética Pública, o aquellos que se requieran a partir de la aplicación de la nueva norma).

IV. INCOMPATIBILIDADES

Asimismo, la reglamentación debería **incluir la obligación de declarar los antecedentes laborales** de los funcionarios en un documento aparte, **para mantener el control respecto de los posibles conflictos de intereses.** Dicha información es actualmente exigida por la Ley de Ética Pública en su artículo 13 -que, cabe insistir, no fue derogada-, y no consta en los formularios que deben presentarse ante la AFIP. Si lo único que deben presentar los funcionarios obligados es el formulario de la AFIP, no podrá cumplirse con este requisito.

Es por ello que ACIJ considera que en la reglamentación se debe prever en forma expresa la inclusión de un anexo con los antecedentes laborales -como incluían los formularios anteriores- **a fin de poder detectar eventuales incompatibilidades y potenciales conflictos de interés.**

V. ÓRGANO DE CONTRALOR

Uno de los mayores problemas que presenta la nueva ley es **la supresión de la Comisión de Ética Pública** -nunca conformada- y la falta de reemplazo por otro órgano que permita garantizar el cumplimiento de sus disposiciones.

Lo que esta nueva ley propone es “el traspaso del control, actualmente a cargo de un organismo no creado, a un control social del cumplimiento de la obligación que la normativa

vigente impone a los funcionarios públicos de informar su estado patrimonial, control que se efectiviza en la posibilidad de acceder a dicha información a través de Internet y en forma gratuita por parte de los interesados” dado que se entiende que “son los ciudadanos quienes se encuentran mejor posicionados para analizar los parámetros éticos de los funcionarios públicos”. Si bien resulta valiosa toda iniciativa que ponga en cabeza de la ciudadanía el control sobre los actos de los funcionarios públicos, la observancia efectiva de las obligaciones de rendición de cuentas depende en gran medida de la existencia de órganos de control con facultades de exigir el cumplimiento de la norma, **que cotejen las declaraciones juradas, analicen las denuncias y tomen las medidas pertinentes**. Hasta el momento, la OA tenía a su cargo el ejercicio de dichas facultades en el ámbito del Poder Ejecutivo.

Por ello, ACIJ requiere que por vía reglamentaria se establezca en forma expresa el/los organismo/s encargado/s de cumplir tales imprescindibles funciones respecto de cada uno de los Poderes del Estado.

CONCLUSIONES

La nueva Ley de Publicidad de las Declaraciones Juradas -Nº 26.857- requiere de una reglamentación que incluya los aportes que puntualizamos, con miras a evitar que devenga en un retroceso en materia de transparencia, rendición de cuentas y prevención de los actos de corrupción. Es preciso advertir que la nueva ley no deroga la Ley de Ética Pública en lo que refiere a la información exigida, por lo que debe ser ésta el parámetro mínimo para realizar un análisis interpretativo del contenido que debieran tener los nuevos formularios.

Como parte de las medidas preventivas a las que se obligó la Argentina al ratificar la Convención Interamericana contra la Corrupción se encuentra la de establecer “sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda”⁵. En consonancia con esta obligación Argentina ratificó la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, en donde se establece que cada Estado “formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas”. A la luz de ambos tratados debe interpretarse que **existe una obligación en cabeza de la Argentina de consolidar normativas tendientes a un mayor nivel de transparencia en lo que hace a las gestión de gobierno y a los funcionarios que son parte en el día a día de la sanción de leyes, de la ejecución de las mismas y de decisiones judiciales vinculadas a éstas.**

Desde la óptica del individuo, que tiene derecho a conocer sobre la gestión pública y sobre los funcionarios que llevan a cabo estas decisiones, es preciso resaltar que conforme lo establece el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea

⁵ Art. III.4

oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección". En base a este criterio surge la obligación por parte del Estado de otorgar acceso a la información pública y de brindar información que coadyuve a que los funcionarios de los distintos poderes del Estado rindan cuentas de sus actos y patrimonio.

En base a este derecho garantizado por el Pacto es que, coincidiendo con Pedro Nikken, afirmamos que "la protección de los derechos humanos se plasma en un régimen que es siempre susceptible de ampliación, mas no de restricción"⁶ y que "el reconocimiento de los derechos humanos se ha ampliado progresivamente y que esa ampliación es irreversible"⁷. De una aplicación adecuada de dichos principios se desprende que la información disponible para la ciudadanía bajo el régimen de la nueva ley debe ser igual o mayor a la que brindaba la ley de ética pública con miras a **evitar que la misma se torne regresiva respecto de los derechos actualmente satisfechos.**

Finalmente, es válido recordar que la nueva ley tiene como objetivo, según se establece en sus fundamentos, "dotar de una mayor transparencia el desempeño de la función pública" y coloca en cabeza de la ciudadanía el control sobre las declaraciones juradas.

Atento a estos objetivos es que brindamos estos aportes, que consideramos sustanciales, destinados especialmente a los órganos que tendrán a su cargo la responsabilidad técnica y/o política de incidir en el contenido de la normas reglamentarias de la nueva Ley de Publicidad de las Declaraciones Juradas.

⁶ Pedro Nikken, *La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales*, Revista IIDH, Vol. 52, 72 (2010).

⁷ Pedro Nikken, *La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales*, Revista IIDH, Vol. 52, 73 (2010).



Asociación Civil por
la Igualdad y la Justicia