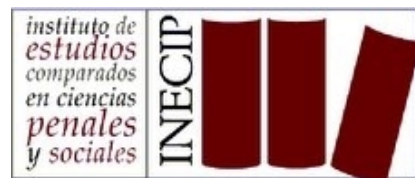




COMISIÓN DE SEGUIMIENTO
DEL CUMPLIMIENTO DE LA CONVENCIÓN INTER-AMERICANA
CONTRA LA CORRUPCIÓN



REFORMAS ESENCIALES PARA UNA AGENDA ANTICORRUPCIÓN

IMPULSADA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

La Comisión de Seguimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, el Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE), Poder Ciudadano, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Contadores Forenses, el Observatorio Judicial, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), el Observatorio de la Justicia Argentina, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), sumamos nuestros trabajos a fin de impulsar y generar un verdadero compromiso a los distintos Poderes del Estado con miras a luchar contra la corrupción.

Rompamos el círculo vicioso. Hagamos de la agenda contra la corrupción un patrimonio común

La corrupción es uno de los principales frenos para el desarrollo institucional, económico y social de nuestro país. Afecta especialmente a los sectores más vulnerables de la población, profundiza inequidad y aumenta la desigualdad, ya que redistribuye en favor de quienes tienen el poder político y económico.

Para frenar a la corrupción, es necesario romper el círculo vicioso por el que los sucesivos gobiernos neutralizan toda iniciativa anticorrupción, y los respectivos espacios de oposición le dan un carácter meramente instrumental. Para frenar a la corrupción en la Argentina es necesario un acuerdo sobre normas y medidas esenciales de para su prevención y persecución. La agenda de transparencia es amplia e incluye el acceso a la información pública, el financiamiento de los partidos políticos y el funcionamiento de los organismos de control superior, entre otras problemáticas. Por otra parte, existe la necesidad de reformas específicas para reducir la impunidad y fortalecer los mecanismos de persecución de los delitos de corrupción. Es en el último aspecto en el que se concentra este documento.

Ya en 2003, a instancias de la Oficina Anticorrupción, la mayor parte de los candidatos presidenciales, incluido quien resultara Presidente, firmaron un documento con una serie de compromisos de reformas tanto en cuanto a la prevención como a la persecución de la corrupción. Lamentablemente esos compromisos continúan siendo una cuenta pendiente.

El daño social que la corrupción y la criminalidad económica han generado en nuestro país alcanza un umbral mínimo de 13 mil millones de dólares que aún no han sido recuperados por el Estado y, cuyos costos recaen de modo desigual sobre los sectores más debilitados de nuestra sociedad que, son aquellos que bajo la forma de privación de derechos sufren múltiples formas de exclusión social y política.

El conjunto de propuestas que se presenta no es exhaustivo. Solamente enfoca un grupo de medidas urgentes en términos de persecución y reparación de esta clase de delitos.

II.

Reformas urgentes en materia de lucha contra la corrupción

1. Recuperación de activos de origen ilícito: la necesidad de una ley y otras reformas

Es imprescindible que las herramientas de recuperación de activos en manos del sistema judicial se utilicen al máximo. Además, se requiere de una legislación específica para recuperar los recursos desviados por la corrupción.

Las investigaciones judiciales por estos delitos demoran un promedio de 14 años, culminando con frecuencia en prescripción e impunidad. Las fortunas ilícitas quedan protegidas en diferentes bienes registrados a nombres de terceras personas y productos bancarios localizados en jurisdicciones opacas. Es imprescindible que el Poder Judicial y el Ministerio Público utilicen al máximo las herramientas que ya están en su poder para revertir esta situación.

A su vez, una ley de recuperación de activos es necesaria para que el Estado Nacional detecte, incaute, decomise y disponga la entrega social de activos producto de delitos de corrupción y de índole económica. El Congreso Nacional debe sancionar de modo urgente una ley de recuperación civil o de decomiso extendido en sede penal que permita focalizar los esfuerzos de persecución legal de bienes y activos, de modo que ésta deje de estar completamente subordinada a la existencia de una sentencia condenatoria dictada luego de probada la responsabilidad penal por un comportamiento delictivo.

En el mismo sentido, se debe establecer una Oficina Nacional de Incautación y Decomiso. Esta oficina requiere de capacidad para centralizar información sobre activos sospechosos, reconstruir los flujos de circulación ilícita de dinero y salida hacia terceras jurisdicciones y desarrollar acciones de recuperación en sede judicial.

2. Ley sobre Responsabilidad Penal de la Personas Jurídicas

Los delitos de corrupción usan con frecuencia personas jurídicas para ocultar maniobras. La persecución efectiva de estas maniobras y los compromisos internacionales asumidos por nuestro país requieren de una ley de responsabilidad penal de las personas jurídicas.

En la sociedad contemporánea los delitos de corrupción y de índole económica tienen lugar mediante la interposición de personas jurídicas y estructuras complejas cuya única función es dificultar las investigaciones y el rastreo de bienes. Por eso es

imprescindible la sanción de una ley de responsabilidad penal de las personas jurídicas.

Nuestro país es signatario de importantes documentos a través de los cuales el Estado Nacional se comprometió en esferas y organismos internacionales a responsabilizar penalmente a las empresas (entre ellos la Convención de la Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención OCDE contra el Soborno Transnacional de Funcionarios Públicos Extranjeros) por la comisión de estos delitos.

En la Cámara de Diputados se están debatiendo dos proyectos de ley que constituyen un razonable primer paso a favor de establecer la responsabilidad penal de las personas jurídicas por hechos de corrupción. Un debate abierto resulta imperativo para llegar a los mejores instrumentos legales.

3. Ley de acceso a la información pública respecto de investigaciones de corrupción

El seguimiento ciudadano de las causas judiciales de corrupción y de la información de los organismos de control es un incentivo estratégico para reducir la impunidad.

La Cámara de Diputados y el Senado avanzan al mismo tiempo y sin coordinación en proyectos diferentes. Mientras el Senado aprobó recientemente un proyecto de ley con carácter general, la Cámara baja había aprobado la semana pasada un dictamen de mayoría que debería pasar al plenario. En el marco de la campaña pública “Saber es un derecho” (saber sunderecho.org) se incide para asegurar la continuidad del debate parlamentario y la adopción una ley que garantice todos los principios y estándares internacionales.

Además, es necesario adoptar medidas especiales para garantizar el acceso ciudadano a la información sobre investigaciones judiciales y administrativas en hechos de corrupción. Esto es esencial para el control ciudadano, como reaseguro de la eficiencia de los mecanismos persecutorios y se trata de un compromiso asumido internacionalmente a través de las Convenciones contra la Corrupción. El acceso incluye a la información obrante en causas judiciales, instancias de investigación administrativa y organismos de control.

El hecho de que SIGEN haya retirado del acceso on line sus informes es una muy mala señal en este sentido.

4. Transparencia en el Cuerpo de Peritos Contadores

Los peritos contadores son sujetos clave de la investigación judicial. Sin embargo, la falta de transparencia en este ámbito es una puerta abierta a la impunidad. Es imprescindible un proceso de selección imparcial y un sistema de monitoreo del desempeño transparente.

La labor pericial en materia contable es esencial para la determinación del perjuicio económico y social producido por delitos de corrupción y de índole económica. El Cuerpo de Peritos Contadores de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha caído en el ojo de la tormenta en reiteradas oportunidades siendo cuestionado por manejos espurios en favor de determinadas personas influyentes y poderosas investigadas judicialmente en el sistema penal. Es así que la CSJN ha tenido que intervenir el cuerpo de peritos como consecuencia de la comprobación de numerosas irregularidades.

En este contexto resulta necesario contar con un cuerpo de peritos contadores especializados para casos de corrupción y de criminalidad económica, de manera tal de generar mecanismos y procedimientos que aseguren la finalización de peritaciones eficientes en un tiempo razonable y sobre la base de actuaciones transparentes.

Para ello, a través de las facultades de dirección que posee la Corte Suprema de Justicia de la Nación, deberían estipularse normas de ingreso a sus cargos mediante un concurso público y transparente, con evaluadores de máximo nivel profesional. A su vez, deben dictarse procedimientos que aseguren transparencia en la asignación de causas y que permitan un control eficiente de la documentación. Por otra parte, debe contarse con sistemas de evaluación que permitan rendir cuentas acerca de la calidad y celeridad de las peritaciones. Una medida de transparencia consistiría en un registro público on line de los peritos que actúan en cada caso, el estado de la labor y las reuniones de trabajo que se hayan mantenido con los peritos de parte, como así también que realicen declaraciones juradas patrimoniales.

5. Ley de Protección de Testigos y Denunciantes y reformas necesarias

Una ley comprensiva y eficaz, y la voluntad política que la acompañe, son esenciales para que quienes quieren colaborar con las investigaciones de corrupción minimicen los riesgos.

Una falencia destacada del sistema es la ausencia de herramientas que protejan a ciudadanos y funcionarios cuando denuncian o son testigos de este tipo de delitos. En materia de protección de denunciantes, nuestro país ha sido evaluado críticamente por el órgano internacional encargado de verificar el grado de avance en la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción en el 2006. Se aconsejó adoptar “una regulación integral sobre protección de los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad”, como primer paso para el avance en la implementación de esta herramienta. Esta regulación, de acuerdo al informe, debería simplificar la solicitud de protección por el denunciante e incluir medidas orientadas no sólo al resguardo de la integridad física sino también de la situación laboral, y mecanismos que permitan denunciar amenazas y represalias.

La Oficina Anticorrupción elaboró un proyecto de protección de testigos y denunciantes con aportes de distintos sectores de la sociedad civil y de las recomendaciones realizadas por la CICC. Solicitamos que dicho proyecto sea enviado al Congreso de la Nación para su tratamiento parlamentario.

Corresponde al Poder Ejecutivo la obligación de implementar acciones y decisiones orientadas a proteger a todas aquellas personas cuyos testimonios han sido claves para desarticular redes de corrupción, identificar bienes o probar la responsabilidad de funcionarios públicos y empresarios en estos delitos y, cuya integridad física pueda estar en peligro, aún mientras la ley no sea dictada. El Poder Ejecutivo cuenta actualmente con medios y recursos financieros para hacerlo en un plazo de tiempo corto y razonable. Llevarlo a la práctica depende de una fuerte convicción política en la lucha contra la impunidad de la corrupción y los poderes mafiosos que circulan en el aparato estatal.

6. Fortalecimiento de los organismos de investigación

Lograr mayor eficacia, independencia y apertura a la participación ciudadana en los organismos de investigación, dotándolos con atribuciones acordes a las tareas que deben desempeñar.

Un dato evidente de la realidad social de nuestro país es que los organismos de control no cuentan con capacidades suficientes para luchar contra la corrupción, y que solo logran estándares aceptables de efectividad cuando existe un plus de voluntad política por parte de sus ocasionales integrantes. Se trata de un aspecto que fue

evaluado críticamente en las rondas de seguimiento del avance en la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. En relación con el sistema de auditoría interna, en el 2003 el Comité de Expertos aconsejó fortalecer los organismos de control a través de mecanismos públicos y transparentes de selección, designación, promoción y remoción de sus funcionarios y se sugirió dar autarquía a la OA.

A siete años de aquel consejo la situación, lejos de mejorar, ha ido en declive. La productividad de la OA -cuyo titular aun es designado a través de una decisión discrecional del titular del ejecutivo- ha caído en picada. A su vez, la reciente polémica desatada alrededor de la interpretación legal de las competencias en sede penal de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas deja al desnudo que ésta no es considerada organismo especializado del Ministerio Público y no posee facultades plenas para determinar la responsabilidad penal, incluyendo la investigación y persecución de actos de corrupción.

Por ello es fundamental trabajar en procura de contar con organismos de controles eficaces, independientes y abiertos a la participación ciudadana.

Es urgente realizar reformas sobre el diseño institucional de los organismos para que éstos sean realmente independientes técnica, económica, y jerárquicamente de sus controlados. También es necesario promover reformas para que posean una capacidad de acceder a información y de intervenir en procedimientos penales y sumariales acordes con los altos estándares impuestos por las convenciones internacionales en materia de lucha contra la corrupción.

7. Mejorar la coordinación entre las tareas de auditoría y las de investigación

Regular el tratamiento de la información generada en los procedimientos de auditoría para que pueda constituir una fuente de investigaciones penales y administrativas sobre hechos de corrupción.

Los informes de auditoría suelen ser una fuente de información esencial para el inicio de investigaciones administrativas o penales sobre hechos de corrupción. Es necesario que los canales que permiten que los investigadores aprovechen el minucioso trabajo de los auditores sean amplios y fluidos.

Debe ser posible que los primeros puedan acceder a los informes de auditoría sin necesidad de requerirlos previamente (algo actualmente imposible en el caso de la

SIGEN) para facilitar la labor de monitoreo y detección temprana de casos y asegurar un mayor nivel de reserva en las pesquisas. También es necesario que sean removidos los actuales obstáculos para acceder a los papeles de trabajo de los informes terminados o en curso.

A la vez, es vital que se fomente la estrecha colaboración e intercambio de información y experiencias de trabajo entre los integrantes de los organismos de auditoría e investigación, a fin de potenciar las respectivas capacidades de trabajo.

Finalmente, la sociedad civil también tiene un papel que jugar si se busca potenciar el rol de los organismos de auditoría como herramientas calificadas en la lucha contra la corrupción. El acceso irrestricto a los informes por parte de la ciudadanía, y la masificación y sostenimiento en el tiempo de iniciativas como la elaboración participada del plan anual de auditoría están llamados a ocupar un papel clave.

8. Reformas al sistema de investigación y prevención de lavado de dinero

Reestructurar la Unidad de Información Financiera. Potenciar la cooperación internacional sobre la problemática del lavado de dinero en el nivel administrativo y judicial, en este último ámbito, facultando al Ministerio Público Fiscal. Lograr una coordinación eficaz de los esfuerzos emprendidos por los distintos organismos de control en la materia.

A diez años de la sanción de la Ley 25.246 nuestro país no ha logrado ninguna condena por delitos de lavado de dinero provenientes de corrupción y/o delitos económicos asociados, situación que ha generado un panorama favorable al lavado de dinero porque nula capacidad de sanción de nuestro sistema penal frente a estos graves delitos.

Tampoco se han logrado avances mínimos en materia de investigaciones financieras sobre delitos y ni siquiera se han empleado parte de las herramientas de rastreo de fondos y fortunas sospechosas que están disponibles en las 40 Recomendaciones de Grupo de Acción Financiera Internacional.

La Unidad de Información Financiera es el organismo rector en la materia y su desempeño a lo largo de estos años no ha sido meritorio. Por el contrario el déficit en la gestión de reportes de operación, la escasa capacidad de coacción sobre los

sujetos obligados a informar (el 10 años la unidad ha dictado sólo un multa por incumplimiento al deber de informar). Los diferentes problemas de conducción que sufrió el organismo son indicadores de los serios problemas que existen en esta materia. La experiencia demuestra la necesidad de encarar una reestructuración integral en el nivel institucional y en sus circuitos operativos de trabajo.

La cooperación internacional –herramienta clave para luchar contra una modalidad delictiva eminentemente huidiza y trasnacional, ha sido escasamente utilizada. Por una parte, es necesario fomentar una mayor intensidad de la cooperación administrativa entre UIFs. Por el otro lado, es necesario que para la cooperación judicial formal deje de estar mediada por la Cancillería y pase a estar en manos del Ministerio Público Fiscal.

Asimismo, es imperioso trabajar por el mejoramiento en los niveles de centralización y aumento de la información disponible sobre declaraciones juradas y funcionarios con rangos de Pep's (Personas políticamente expuestas), con miras al mejoramiento de los sistemas de intercambio de información con fines de investigación patrimonial.

Es necesario monitorear la eficacia de estos organismos y del resto de los actores que conforman el sistema antilavado (Banco Central de la República Argentina, Superintendencia de Seguros de la Nación, Comisión Nacional de Valores, Inspección General de Justicia, Oficina Anticorrupción, etc.) juntamente con la Coordinación Nacional cumplan los objetivos y metas fijados en la Agenda Nacional y fortalezcan la capacidad institucional del país frente al lavado de dinero. De ellos depende controlar que el poder económico y el poder político no adopten formas criminales que perjudiquen la calidad de nuestra democracia.

9. Reformas al Código Procesal Penal Federal

Suplantar el vetusto modelo de persecución penal por un auténtico régimen acusatorio, a la vez ágil y respetuoso de los derechos y garantía de las personas investigadas.

Hoy en día, y a contramano de la tendencia dominante en la región y en la mayor parte de las jurisdicciones provinciales, la investigación está en cabeza de los jueces de instrucción, haciéndoles asumir la doble función de investigar y decidir sobre los resultados de esa tarea. Este procedimiento, tan contrario a la garantía de imparcialidad, es irracional dentro de cualquier modelo de justicia, y tiene como

consecuencia la acumulación de expedientes. Asimismo, sucede que tras ello rara vez son resueltas las causas de corrupción.

Es urgente lograr la concreción de una **ley de reforma integral** que implemente definitivamente las reglas básicas del sistema acusatorio puro. De esta manera, este tipo de problemáticas podrán ser abordadas en marcos procesales ágiles y ser emprendidas por funcionarios altamente especializados y, para ello, concretamente se deberán encarar las siguientes cuestiones:

- a. El fortalecimiento del sistema para que sea el Ministerio Público Fiscal el que lleve adelante las investigaciones.
- b. La participación de la ciudadanía en el proceso penal para garantizar su transparencia.
- c. La reducción a su mínima expresión de la fase instructoria y la asunción de que el debate oral es el **verdadero juicio**.
- d. El establecimiento de criterios de oportunidad que privilegien la persecución de los casos complejos por sobre los delitos de bagatela. La limitación de la vía recursiva, que sólo debe ser una herramienta para atacar la sentencia condenatoria o la privación de la libertad durante el proceso.
- e. La introducción de mecanismos de negociación con el imputado y de técnicas modernas de investigación.

10. Denuncia de corrupción en todos los poderes del estado

Deben habilitarse canales especializados para que la ciudadanía también pueda denunciar la corrupción existente en el Poder Judicial, el legislativo y el ministerio público.

A pesar que las Convenciones contra la Corrupción fijan estándares aplicables a todos los poderes del Estado, la Oficina Anticorrupción y la Fiscalía de Investigaciones Administrativas sólo tienen competencia respecto de los integrantes del Poder Ejecutivo, y no existen organismos específicos con la función de recibir denuncias por actos de corrupción cometidos en los restantes.

La falta de puesta en marcha de la Comisión Nacional de Ética Pública ha dejado un claro vacío de control a ese respecto, oportunamente resaltada como una cuenta pendiente la Comisión de seguimiento de la implementación de la CICC. Este debe ser llenado fijando nuevas pautas –razonables y de posible cumplimiento- para el

establecimiento de dicha Comisión, o sustituyendo su ausencia con remedios específicos en el seno de cada poder.

11. Fortalecimiento de la independencia judicial

Promover las reformas estructurales que garanticen la elección de jueces libres de condicionamientos y la remoción de aquellos que no realizan su tarea con probidad.

Junto con el deficiente diseño del procedimiento criminal federal, el gran obstáculo para el avance de las causas de corrupción lo constituye la falta de independencia de la justicia.

Debe acabarse con la perversa práctica de las subrogancias que duran años, - especialmente en el fuero federal capitalino- y generan magistrados vulnerables a las exigencias del poder de turno. Los concursos deben ser llevados delante de forma ágil y transparente. Sería deseable, además, que la sociedad civil pudiera tener un mayor nivel de protagonismo en su monitoreo.

En el mismo sentido, es fundamental la sanción de la ley de reforma del Consejo de la Magistratura para garantizar que la actividad de las minorías parlamentarias y el rol de la sociedad civil aumenten la vigilancia sobre la independencia y eficacia de la Justicia.

12. Auditoria del Consejo de la Magistratura sobre el fuero Criminal y Correccional Federal

Realización de una auditoria por parte del Consejo de la Magistratura acerca del estado de las causas por delitos contra la administración pública sobre el Fuero Criminal y Correccional Federal, con la debida publicidad de sus resultados.

Como es de público conocimiento, las causas a cargo de la justicia federal no tienen un satisfactorio final. Una parte importante prescribe y en otras se sobresee a los imputados por falta de una recolección adecuada de pruebas. Algunos casos se encuentran en trámite desde hace más de quince años, lo cual vulnera claramente el derecho de las víctimas indeterminadas de la corrupción a obtener una respuesta por parte de un órgano jurisdiccional.

El Consejo de la Magistratura tiene potestad para encomendar auditorias de gestión – cualitativas-sobre esos trámites para evaluar las causas por las que se producen esas situaciones y, en su caso, examinar la responsabilidad de los magistrados a cargo de éstas. Al respecto, deberían fijarse los estándares mínimos de procedimiento, previendo las distintas instancias a ser cumplidas en el trámite de los expedientes y asegurando el respeto a las reglas del debido proceso así como al efectivo impulso de las investigaciones sobre la conducta y el desempeño de los jueces. Para esto es necesario establecer un sistema de rendición de cuentas para quienes estén encargados de las investigaciones, estableciendo plazos efectivos que deban ser respetados y evaluados, estableciéndose su no cumplimiento como causal de sanción o mal desempeño de los éstos.

Debería realizarse esta auditoria e informarse públicamente cuales son las causas en trámite que refieran a funcionarios públicos cualesquiera sea el periodo de su actuación, su naturaleza, quienes son los denunciantes e imputados, y como se desarrollan.



Pedro Martin Biscay
Director Ejecutivo CIPCE



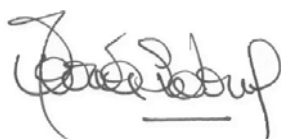
Hernán Charosky
**Director Ejecutivo
Poder Ciudadano**



Angel Bruno
**Coordinador Comisión de
Seguimiento de la CICC**



Ezequiel Nino
Codirector ACIJ



Sidonie Porterie
Directora Ejecutiva INECIP



Alfredo Popritkin
Director Contadores Forenses

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Manuel Garrido', with a stylized flourish at the end.

Manuel Garrido
Director del Programa de Justicia y Transparencia CIPPEC
Argentina

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Maria Julia Perez Tort', with a stylized flourish at the end.

Maria Julia Perez Tort
Secretaria del Observatorio de la Justicia