

MECANISMOS PARA LA DENUNCIA DE HECHOS DE CORRUPCIÓN EN ARGENTINA

Un análisis a la luz de los estándares internacionales y la
práctica de los organismos de control.





Embajada Británica
Buenos Aires

Este informe ha sido posible gracias al apoyo de la
Embajada Británica en Argentina, en el marco del
programa "*Strategic Programme Fund Low Carbon High
Growth*"



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

MECANISMOS PARA LA DENUNCIA DE HECHOS DE CORRUPCIÓN EN LA ARGENTINA

Un análisis a la luz de los estándares internacionales y la práctica de los organismos de control

Autor:

Diego Martínez

Edición:

Luis Villanueva

Camila Blanco

Equipo de Comunicación:

Laura Coelho

Tamar Colodenco

Magdalena Abásolo

Equipo responsable: Programa de Fortalecimiento Institucional

Director:

Gustavo Maurino

Coordinador:

Luis Villanueva

Equipo de trabajo:

Camila Blanco

Dante Leguizamón Morra

David Terroba

Septiembre de 2009

ÍNDICE

I. Introducción	3
II. Relevamiento de los mecanismos existentes en nuestro sistema	5
1. Mecanismos que imponen a los funcionarios públicos la obligación de denunciar.	5
a. Delitos.....	5
b. Faltas administrativas	6
2. Mecanismos que establecen ante que órganos pueden ser realizadas las denuncias.	6
a. Denuncias ante la justicia federal	6
b. Denuncias ante los organismos especializados	7
c. Denuncias ante otros organismos de control.....	8
d. Denuncias ante otras dependencias de la APN	9
3. Mecanismos para proteger a quienes denuncian	10
a. Reserva de identidad y anonimato	10
b. Programa Nacional de Protección de Testigos e Imputados	10
c. Obligación para el juez de proteger a los testigos	11
III. Consideraciones sobre los mecanismos existentes a la luz de los estándares de las convenciones	11
1. Qué exigen las convenciones	11
2. Principales falencias en la regulación y las políticas estatales.	12
a. Inexistencia de organismos especializados ante los cuales denunciar actos de corrupción ocurridos en los ámbitos legislativo, judicial y del Ministerio Público	12
b. Insuficiencia de los órganos especializados para investigar y perseguir los hechos denunciados	14
c. Insuficiente divulgación al público de la posibilidad de denunciar ante los organismos especializados. Ausencia de incentivos para la denuncia.	16
d. Inexistencia de regulación legal orientada a la protección de denunciantes	18
IV. Consideraciones sobre el funcionamiento de los mecanismos a la luz de la praxis de los organismos de control	21
1. Importancia de las denuncias en el trabajo de los organismos de investigación	22

2. Disminución de las denuncias por corrupción recibidas en los últimos años.....	24
3. Relación entre la visibilidad pública de los organismos y las denuncias que reciben.....	25
4. La falta de protección de los denunciantes y el crecimiento de la denuncia anónima	28
IV. Balance final	29
Principales fuentes consultadas	32

Un análisis a la luz de los estándares internacionales y la práctica de los organismos de control

I. Introducción

En el transcurso de las últimas dos décadas, la República Argentina ha resuelto asumir, frente a la comunidad internacional, compromisos cada vez más sólidos en materia de lucha contra la corrupción. Participó de las cumbres y reuniones en las que la cuestión llegó a transformarse en un tema central en la agenda de los Estados¹. Ratificó tres tratados fundamentales: la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC en adelante), la Convención de la OCDE sobre el soborno transnacional, y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC en adelante)². Además, la Argentina, fue evaluada y recibió recomendaciones en las distintas instancias internacionales en las que se examina el grado de implementación de las obligaciones previstas en esos instrumentos. En paralelo, a nivel local, el impacto de este nuevo orden internacional se tradujo en algunos pequeños hitos: la sanción de la ley de Ética Pública³; la creación de la Oficina Anticorrupción (OA en adelante)⁴; y la puesta en marcha de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (FIA en adelante)⁵, luego de la designación de su titular mediante un concurso público⁶.

¹ Para acceder a una detallada descripción de ese proceso ver RAIGORODSKY, Nicolás, *Convención Interamericana contra la Corrupción, Implementación de un eficaz instrumento internacional de lucha contra la corrupción*, 2ª edición actualizada, Oficina Anticorrupción, Buenos Aires, 2004, Págs. 15 y siguientes. Disponible en <http://www.anticorrupcion.gov.ar/Documentos/Libro%20CICC%202ed.pdf>.

² Ley 24.759, publicada en el Boletín Oficial del 17 de enero de 1997; Ley 25.319, publicada en el Boletín Oficial del 18 de octubre de 2000; Ley 26.097, publicada en el Boletín Oficial del 9 de junio de 2006.

³ Ley 25.188, publicada en el Boletín Oficial del 1 de noviembre de 1999.

⁴ Ley 25.233, publicada en el Boletín Oficial del 14 de diciembre de 1999. Decreto 102/99, publicado en el Boletín Oficial del 29 de diciembre de 1999.

⁵ Por medio de la Resolución 18/05 de la Procuración General de la Nación se aprobó un estudio sobre capacidades de gestión de la FIA que ponía en evidencia que el organismo había adquirido "un sesgo de intervención marcadamente administrativo, en perjuicio de las capacidades y obligaciones de intervención en sede judicial" y un nuevo reglamento tendiente a dar remedio a esa falencia. Disponible en <http://www.fia.gov.ar/PGN-0018-2005-001.pdf>.

⁶ Decreto 1061/2003, publicado en el Boletín Oficial del 14 de noviembre de 2003.

En el desarrollo de este nuevo esquema destinado a investigar y sancionar la corrupción⁷, los mecanismos que posibilitan su denuncia por parte de la ciudadanía resultan sumamente relevantes. En el ámbito internacional, las convenciones se ocupan de ellos y fijan estándares específicos. En el ámbito nacional, han sido contemplados en el diseño de los organismos de investigación y constituyen un presupuesto necesario para que éstos puedan llevar adelante su trabajo.

En este informe se intentará evaluar la regulación y el funcionamiento de esos mecanismos contemplando, en doble perspectiva, su adecuación a los estándares que suministra el ordenamiento internacional por una parte, y su desarrollo y funcionamiento en la praxis de las agencias de investigación, por la otra.

Este enfoque se apoya en la convicción de que, en un escenario como el que atraviesa nuestro país -signado por el debilitamiento de los organismos de control⁸, la falta de éxito en la persecución penal de la corrupción⁹ y la molición del Congreso Nacional a la hora de introducir las reformas necesarias-, los instrumentos internacionales y la corta pero bien documentada memoria institucional de los organismos de control, son los parámetros que alertan del modo más sólido y objetivo sobre las deficiencias estructurales existentes y contienen en su seno, al mismo tiempo, el germen de las soluciones.

Las convenciones, al fijar con claridad las exigencias que debe satisfacer una regulación orientada a propiciar las denuncias por corrupción, iluminan las deficiencias y vacíos de nuestro actual diseño institucional. Al margen de las disputas políticas contingentes, muestran el norte para establecer las regulaciones adecuadas y permiten caracterizar su ausencia, insuficiencia o falta de claridad como lo que son en realidad: incumplimientos estatales de las obligaciones asumidas frente a la comunidad internacional.

⁷ Corresponde aclarar que aquí se prescindirá de analizar todo un aspecto del ordenamiento jurídico anticorrupción que resulta igual de importante (o quizá aun más) que la faz represiva: el de los mecanismos preventivos. Los valiosos estándares relacionados con la prevención de la corrupción y su revolucionaria incidencia sobre las instituciones de nuestro derecho administrativo, son cuestiones que lamentablemente escapan al objeto de este trabajo.

⁸ *Sin órganos de control*, La Nación, 30 de noviembre de 2008; *Los controles institucionales*; Diario de Cuyo, 23 de noviembre de 2008; *Hay oficinas anticorrupción "con dificultades por su dependencia del Ejecutivo"*, El Diario de Madryn, 21 de noviembre de 2008; *La corrupción, un flagelo impune*, Clarín, 17 de noviembre de 2008; *Trabas a la lucha anti corrupción*, El Litoral, 16 de noviembre de 2008; *La Justicia admite muchas trabas en la lucha anticorrupción*, Perfil, 27 de Septiembre de 2008.

⁹ Ver al respecto, ACIJ, *La parálisis de la justicia frente a los casos de corrupción*, disponible en <http://www.acij.org.ar>.

A su vez, la experiencia acumulada de los organismos, especialmente sus asientos estadísticos, permiten rescatar los aspectos en los que se realizaron avances y dejan al desnudo los problemas que ocasiona en la práctica la ausencia de las previsiones normativas adecuadas.

Para cumplir con la meta propuesta, la metodología de trabajo incluyó el relevamiento de normas y estándares, la consulta de documentos elaborados por organismos internacionales, el análisis de las estadísticas y la bibliografía de los órganos de control, y la realización de entrevistas con actores relevantes.

Para dar cuenta de los resultados obtenidos, el trabajo se estructura del siguiente modo: en el próximo capítulo se reseñan brevemente los mecanismos que existen en nuestro sistema legal (II), en el siguiente se describen sus principales deficiencias a la luz de las convenciones internacionales (III), luego se realiza la crítica desde la perspectiva del funcionamiento de los organismos de control (IV) y al final se ensayan algunas conclusiones (V).

II. Relevamiento de los mecanismos existentes en nuestro sistema¹⁰

1. Mecanismos que imponen a los funcionarios públicos la obligación de denunciar

a. Delitos

Cualquier ciudadano que tenga noticia de un delito tiene la facultad de denunciarlo. Pero si quien ha tomado conocimiento de ese delito es un funcionario público, y esto ha sucedido en el ejercicio de sus funciones, no sólo puede sino que *tiene* la obligación de hacerlo¹¹, al punto que la omisión de denuncia es reprimida penalmente¹². Éste régimen general, previsto en la regulación penal y procesal

¹⁰ Se aclara que los institutos que serán reseñados son los existentes a nivel nacional. No se pretende desconocer la variada gama de previsiones existentes en los ordenamientos provinciales, la mayor parte de los cuales contemplan la existencia de Oficinas Anticorrupción o Fiscalías de Estado con facultades para recibir denuncias e investigar hechos de corrupción. Tampoco que las convenciones proyectan su efecto también en el ámbito provincial (en la medida en la que nuestro país, al ratificarlas, no formuló reserva para restringir su aplicación en el nivel subnacional). Sin embargo, desarrollar las herramientas legales básicas de cada jurisdicción provincial excedería con creces las posibilidades de este breve informe.

¹¹ CPPN, Arts. 174 y 177 inc. 1

¹² Código Penal, Art. 277 inc.1.c. art. 279 inc.3. Aquí no se profundizará en la exégesis de dicha figura penal. Interesa advertir sin embargo que su redacción legal es deficitaria, en tanto induce a confusión sobre su alcance preciso. Tal alcance ha sido objeto de una interpretación sumamente restrictiva por parte de la Cámara Nacional de Casación Penal. Para profundizar al respecto ver CNCP, Sala III, "Alderete,

penal, es de plena aplicación a los actos de corrupción tipificados como delitos¹³. De acuerdo al Decreto 1162/2000, el cumplimiento de esta obligación se satisface formulando la denuncia ante la Oficina Anticorrupción, en los casos en los que ésta es competente, y frente a la justicia penal en los restantes.

b. Faltas administrativas

Los funcionarios públicos, al menos los pertenecientes al Poder Ejecutivo Nacional (PEN en adelante), de acuerdo Código de Ética de la Función Pública, no sólo están obligados a denunciar ilícitos penales sino que también deben comunicar a su superior, o a las autoridades correspondientes, los actos de los que tuvieron conocimiento en el ejercicio de sus funciones que pudieran causar perjuicio al Estado o constituir una violación de los principios y pautas de comportamiento previstas en dicho Código¹⁴. De este modo, la obligación se extiende no sólo a delitos penales sino también a faltas que pudieran dar lugar a responsabilidad disciplinaria.

2. Mecanismos que establecen ante que órganos pueden ser realizadas las denuncias

a. Denuncias ante la justicia federal

Quien conoce un hecho de corrupción puede denunciarlo, al igual que cualquier otro delito, ante la policía o los tribunales. La Justicia Nacional en lo Criminal y Correccional Federal es la que entiende en los delitos cometidos por funcionarios públicos del ámbito nacional¹⁵. El Código Procesal Penal de la Nación (CPPN en adelante) dispone que las denuncias pueden ser realizadas ante un juez o un

Víctor A. s/rec. de casación”, del 27/11/2001, publicado en LL 2003-A, p. 84. En un sentido opuesto ver la interpretación realizada por la OA en la Resolución OA/DI Nro 89/03 (disponible en <http://www.anticorrupcion.gov.ar/Resol%20Art%20277.pdf>) y por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal en CCCF, Sala I, en “ANSES s/ desestimación”, del 20 de Febrero de 2003.

¹³ CP, Título XI, Delitos contra la Administración Pública. CICC, arts. VI, VII, VIII, IX. CNUCC, art. 15 y siguientes. Convención de la OCDE, art. 1.

¹⁴ Art. 31 del Código de Ética de la Función Pública aprobado por el Decreto 41/99. En idéntico sentido, la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional (Ley 25.164), entre las obligaciones que pone en cabeza de sus agentes, establece que deben llevar a conocimiento de la superioridad todo acto, omisión o procedimiento que causare o pudiere causar perjuicio al Estado, configurar delito, o resultar una aplicación ineficiente de los recursos públicos.

¹⁵ CPPN, art. 33.

fiscal¹⁶. La práctica usual indica que éstas se presentan por escrito ante la Cámara de Apelaciones del fuero, la que designa por sorteo el juzgado que debe intervenir. De acuerdo al CPPN, quién la realiza debe identificarse¹⁷. No se prevé allí la posibilidad de que se reciban denuncias anónimas, ni tampoco que pueda reservarse la identidad del denunciante¹⁸.

Aun así la jurisprudencia admitió el anónimo¹⁹ como fuente de actividad preventora. Además, en la práctica, la recepción de anónimos en las fiscalías federales determina, en algunos casos, la iniciación de investigaciones preliminares²⁰ que, llegado el caso, pueden concluir en una denuncia del Ministerio Público Fiscal (MPF en adelante) ante el Poder Judicial. Sin embargo, la actividad de investigación preliminar de la policía o del MPF no es un medio usual para el inicio de causas de corrupción, sino que más bien se vincula con casos de otro tipo (por ejemplo, tráfico de drogas).

b. Denuncias ante los organismos especializados

Para los hechos de corrupción cometidos en el ámbito de la Administración Pública Nacional (APN en adelante), existen dos organismos con competencia para recibir denuncias y realizar investigaciones. La Oficina Anticorrupción (OA en adelante), dentro del Poder Ejecutivo y la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (FIA en adelante), en la órbita del MPF.

Los canales de recepción de denuncias establecidos por los reglamentos²¹ y la práctica imperante son similares en ambos organismos.

En cualquiera de ellos es posible realizar una denuncia concurriendo de forma personal, o por vía telefónica. También se la puede presentar por escrito,

¹⁶ En el caso de las denuncias presentadas en las fiscalías, cabe mencionar la reciente Resolución de la Procuración General de la Nación (Resol. PGN 50/09) en la que se recomienda a los fiscales poner a disposición de los denunciantes un "formulario tipo" y brindar asesoramiento para su llenado.

¹⁷ CPPN. Art. 175.

¹⁸ Esta última modalidad existe en algunas regulaciones procesales provinciales. Así por ejemplo Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires, Art. 286.

¹⁹ Así, se sostuvo que "nada impide que la investigación se inicie por una denuncia informal anónima –en el caso, los dichos de una persona que no quiso revelar su identidad-, considerada ésta como una simple *notitia criminis* apta, por lo tanto, para desencadenar la investigación preliminar de oficio en la fase preventora". Cámara Nacional de Casación Penal, Sala I, "Sarmiento, Víctor A. y otros s/recurso de casación", del 18-11-2003. En idéntico sentido Sala II en "Tagliante, Walter Mario s/ recurso de casación", causa N° 3619, del 8-3-2002.

²⁰ Ello con arreglo al Art. 26 de la Ley Orgánica del MPF, N° 24.946.

²¹ Ver a tal efecto: Reglamento Interno de la FIA, aprobado por Resol. PGN N° 18/2005 y Reglamento Interno de la OA, aprobado por Resol. N° 1386/2008 del Ministerio de Justicia de la Nación (disponible en http://www.anticorrupcion.gov.ar/PDF/Res_OA_1316_2008.pdf).

personalmente, a través de un tercero, por correo postal o correo electrónico, sin que la presentación por cualquiera de esas vías esté sujeta a formalidad alguna.

Adicionalmente, la OA suministra la posibilidad de realizar la denuncia completando *on line*, un formulario disponible en su página web.

La realización de la denuncia por cualquiera de esos canales -incluso la anónima- da lugar a la iniciación de un expediente. La eventual decisión de archivar el caso por no constituir delito debe ser fundada. Dicha resolución, además, puede ser revertida por la aparición posterior de nuevos elementos que den sustento a la hipótesis denunciada.

En todos estos casos, existe también la posibilidad de que la persona que realiza la denuncia pueda aportar los elementos con los que cuente y que puedan ser útiles para la investigación de los delitos denunciados.

c. Denuncias ante otros organismos de control

Además de los organismos de investigación, existen otras dependencias con facultades de control de la APN que pueden, eventualmente, recibir denuncias.

Entre las amplias competencias de la Defensoría del Pueblo de la Nación, una de ellas es iniciar y proseguir, de oficio o a petición del interesado, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos, hechos u omisiones de la APN y sus agentes. Es decir que, dentro de un marco de acción mucho más amplio, que no sólo involucra hechos de corrupción, es posible que el Defensor del Pueblo reciba también denuncias por tales asuntos y que los investigue preliminarmente. Existe además un convenio celebrado entre la Defensoría del pueblo y la FIA²², en virtud del cual estos pueden remitirse entre sí asuntos que sean de competencia complementaria de los dos organismos, así como intercambiar información y asistirse recíprocamente en la realización de investigaciones²³.

²² Convenio de Cooperación entre la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y el Defensor del Pueblo de la Nación de fecha 5 de julio de 2007. Disponible en <http://www.fia.gov.ar/convenio%20def.tif>

²³ Un ejemplo del funcionamiento de esta colaboración puede apreciarse en la denuncia realizada por la FIA ante la justicia por las irregularidades detectadas en la renegociación en la UNIREN del peaje del Corredor Vial N° 29, Cipolletti – Neuquén. La investigación de la FIA, como se desprende del texto de la denuncia, se inicio a partir de una remisión de la Defensoría. Pero además, los hechos denunciados por la FIA no se fundan sólo en sus propias diligencias de investigación preliminar sino que se apoyan también en los resultados de las realizadas previamente en la Defensoría. La presentación se encuentra disponible en <http://www.fia.gov.ar/Denuncia%20Cipoletti%20-%20Caminos%20del%20Valle%201.pdf> .

La ley que regula los derechos y deberes de los agentes de la APN²⁴, además, prevé que estos, en ciertos casos, deben comunicar las irregularidades de las que tomen conocimiento a la Sindicatura General de la Nación (SIGEN en adelante) o a la Auditoría General de la Nación (AGN en adelante)²⁵. Es claro, sin embargo que la función de estos organismos no es recibir denuncias ni investigar delitos o faltas administrativas²⁶, sino llevar a cabo la auditoría interna e externa de la APN, respectivamente. En este último sentido, las comunicaciones recibidas no podrían dar lugar a una investigación preliminar, pero cabe concebir que sí podrían determinar, la inclusión de determinado asunto en sus planes de trabajo²⁷, o la realización de auditorías especiales²⁸. Si en dichas auditorías fueran detectados posibles delitos, los informes resultantes deberían ser remitidos a los organismos de investigación o a la justicia.

d. Denuncias ante otras dependencias de la APN

No es lo corriente, pero algunas dependencias poseen oficinas propias para recibir denuncias de actos de corrupción cometidos por sus propios integrantes. Así por ejemplo en el ANSES existe una Coordinación de Denuncias²⁹ en la que se reciben noticias por fraude y/o corrupción siempre y cuando se vean afectados intereses institucionales de la organización. En esa dependencia se reciben denuncias personalmente, por fax, teléfono o mail, y se admiten incluso presentaciones anónimas. En el Ministerio de Defensa existe una Dirección de Transparencia

²⁴ Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional (Ley 25.164).

²⁵ Se prevé en el art. 23 inc. h que los agentes de la APN deben “Llevar a conocimiento de la superioridad todo acto, omisión o procedimiento que causare o pudiere causar perjuicio al Estado, configurar delito, o resultar una aplicación ineficiente de los recursos públicos. Cuando el acto, omisión o procedimiento involucrase a sus superiores inmediatos podrá hacerlo conocer directamente a la Sindicatura General de la Nación, Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas y/o a la Auditoría General de la Nación.”

²⁶ La ley que rige el funcionamiento de ambos (Ley 24.156) no prevé la posibilidad de que reciban denuncias. La SIGEN, incluso, en el apartado de su página de Internet por medio del cual establece contacto con la ciudadanía advierte expresamente que no forma parte de su competencia recibir denuncias. Allí se advierte, de manera previa a la apertura de un formulario *on line* que permite enviar mensajes al organismo: “La materia de competencia de la SIGEN, es el control interno de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional (...). En cambio, no es función propia de la SIGEN la tramitación de denuncias vinculadas con las jurisdicciones y organismos y entidades sujetas a su control, ello así, en tanto no hay relación directa entre la función de auditoría y de control interno por un lado y la de recibir y tramitar denuncias e investigar por el otro, como es el caso de la FISCALÍA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS (Ley N°24946 y Resolución PGN N°18/05), OFICINA ANTICORRUPCION (Leyes N°25.233 y N°24.946 y Decreto N°102/99) y el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION (Artículo N°86 de la Constitución Nacional y Ley N°24.284) cuyas competencias son específicas en esas materias”.

²⁷ Ley 24.156, Arts. 104 inc. g, 125, inc.a y 129 inc. a

²⁸ Ley 24.156, Arts.104 inc. c, 118 inc. b y 129, inc. c

²⁹ Creada por Resol. N° 146/05 de la ANSES, esta coordinación funciona en el ámbito de la Gerencia de Asuntos jurídicos de la institución.

Institucional³⁰, que recibe denuncias por comportamientos contrarios a la ética de los integrantes del Ministerio y de las fuerzas armadas.

3. Mecanismos para proteger a quienes denuncian

a. Reserva de identidad y anonimato

Tanto en la OA como en la FIA se prevé la posibilidad de que el denunciante pueda solicitar que se haga reserva de su identidad. Esto significa que el denunciante se identifica ante los organismos, pero estos preservan el secreto respecto de esa identidad. Este resguardo sólo tiene vigencia mientras dura la investigación administrativa, ya que luego debe ser revelada cuando los hechos son denunciados ante la justicia.

Al mismo tiempo, y aunque con criterios de evaluación algo más restrictivos³¹, los dos organismos admiten la realización de denuncias anónimas por cualquiera de las vías mencionadas más arriba.

b. Programa Nacional de Protección de Testigos e Imputados

El Programa Nacional de Protección de Testigos e Imputados³², depende del Ministerio de Justicia de la Nación. Si bien se dirige principalmente a la protección de testigos en casos de narcotráfico, terrorismo y secuestros extorsivos, la ley que lo regula prevé la posibilidad de que puedan beneficiarse de la protección otros casos no previstos, que se relacionen con delincuencia organizada o violencia institucional. La protección se otorga cuando el fiscal o el juez de la causa la solicitan, necesita de la conformidad del Director del Programa, y requiere que exista peligro para la integridad física del beneficiario y verosimilitud e importancia del aporte que éste pueda hacer en la investigación judicial que se encuentre en curso.

En consecuencia, en circunstancias excepcionales, una persona que hubiera denunciado actos de corrupción podría llegar a beneficiarse con el régimen de

³⁰ Creada por Resol N° 1545/08 del Ministerio de Defensa.

³¹ El Reglamento de la OA exige que la denuncia anónima sea "*razonablemente circunstanciada y verosímil, exista gravedad en el hecho denunciado y razonabilidad en la intención del denunciante de conservar el anonimato*" (Art. 1). El de la FIA sólo que sean "*comprensibles y verosímiles*".

³² Creado por la Ley 25.764.

protección si pudiera ser considerado un testigo útil en un proceso judicial en curso³³.

c. Obligación para el juez de proteger a los testigos

El CPPN dispone que, desde el inicio hasta la finalización de un proceso judicial se debe garantizar a los testigos el derecho a recibir un trato digno, así como su protección física y moral. Esta protección debe extenderse también a los familiares³⁴. Lógicamente, tienen derecho a esa protección los denunciados que sean convocados a testificar en una causa iniciada a raíz de su denuncia.

III. Consideraciones sobre los mecanismos existentes a la luz de los estándares de las convenciones

1. Qué exigen las convenciones

Tanto la CICC como la CNUCC (esta última con gran riqueza y precisión) contienen un amplio y acabado marco de previsiones orientadas a la investigación, persecución y sanción de las prácticas corruptas.

Dicho a grandes rasgos, este marco establece que se deben fijar las conductas correctas para el adecuado ejercicio de la función pública en todos los poderes del Estado³⁵; define qué comportamientos resultan reprobados³⁶; obliga a los estados a penalizarlos³⁷; obliga al establecimiento de plazos de prescripción suficientes para los procesos por estos delitos³⁸, requiere organismos especializados para investigarlos³⁹; prevé la cooperación que debe existir entre esos organismos y el resto de las agencias estatales⁴⁰; y establece las reacciones que debe adoptar el Estado cuando se comprueban tales prácticas⁴¹.

³³ Puede mencionarse como ejemplo -aunque no se trata, en sentido estricto, de un denunciante sino de un coimputado en la causa- la protección brindada por el programa a Mario Pontaquarto en el caso en el que se investigan los sobornos pagados a Senadores Nacionales para la aprobación de la Ley de reforma laboral.

³⁴ CPPN, art. 79.

³⁵ CICC, Art. III.1, CNUCC, Art. 8.

³⁶ CICC, Arts. VI, VIII y IX. CNUCC, Arts 15 a 26.

³⁷ CNUCC, Art. 30.

³⁸ CNUCC, Art. 29.

³⁹ CICC, Art. III.9. CNUCC, Art.36.

⁴⁰ CNUCC, Art. 37.

⁴¹ CNUCC, Art. 30 y 31.

Dentro de este esquema general, la denuncia es vital, pues permite la detección de esos comportamientos reprobados y, por ende, constituye una condición necesaria para que puedan ponerse en marcha el resto de los dispositivos orientados a la persecución y sanción.

En consonancia con el peso de las denuncias, las convenciones definen algunas características básicas que deben estructurar la regulación de los mecanismos que las posibilitan. De este modo:

- Deben existir organismos de investigación especializados, independientes y capaces de desempeñar sus funciones con eficacia, ante los que puedan ser realizadas denuncias por hechos de corrupción⁴².
- Se debe facilitar al público el conocimiento de dichos órganos⁴³.
- Se debe alentar a los ciudadanos a denunciar ante dichos órganos⁴⁴.
- Los funcionarios deben estar obligados a denunciar los hechos de corrupción⁴⁵.
- Se debe facilitar a los funcionarios la realización de tales denuncias⁴⁶.
- Debe ser posible denunciar anónimamente⁴⁷.
- Se debe proteger a los denunciadores de buena fe⁴⁸.

Frente a estos estándares, nuestra regulación está en falta. Los mecanismos descriptos en el apartado anterior se encuentran lejos de satisfacerlos. Los puntos siguientes se dirigen a resaltar los aspectos más deficitarios.

2. Principales falencias en la regulación y las políticas estatales

a. Inexistencia de organismos especializados ante los cuales denunciar actos de corrupción ocurridos en los ámbitos legislativo, judicial y del Ministerio Público.

⁴² CICC, Art. III.9. CNUCC, Art. 13.2 y 36.

⁴³ CICC, Art. III.11. CNUCC, Art.13.2.

⁴⁴ CNUCC, Art.39.2.

⁴⁵ CICC, Art. III.1.

⁴⁶ CNUCC, Arts. 8.4.

⁴⁷ CNUCC, Art.13.2.

⁴⁸ CICC, Art. III. 8, CNUCC, Art. 33. El Art. 32 de la CNUCC obliga a proteger no sólo a los denunciadores sino también a los testigos y los peritos en casos de corrupción.

Las convenciones son aplicables a los integrantes de todos los poderes del Estado. Las definiciones de “función pública” y “funcionario” previstas en ellas son de una amplitud y claridad tal que no deja margen de duda al respecto⁴⁹.

Pese a ello, el desarrollo de un sistema para recibir denuncias por actos de corrupción sólo ha tenido lugar en la APN.

LA OA y la FIA 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.

Esa función podría cumplirla, en buena medida, la Comisión Nacional de Ética Pública, si existiera.

Esta comisión, creada por la Ley 25.188, fue diseñada para actuar como órgano independiente y autónomo, y poseía, entre varias funciones, la de recibir denuncias por conductas contrarias a la ética pública cometidas por agentes o funcionarios de cualquiera de los poderes del Estado⁵⁰. Pero pronto se cumplirán 10 años desde su creación y ésta nunca ha sido implementada

Increíblemente, este incumplimiento persiste aun luego de que la cuestión fuera señalada como un déficit por el órgano internacional encargado de verificar el grado de avance en la implementación de la CICC⁵¹. En el 2003, cuando la Argentina fue sometida a su primera evaluación de este tipo en el ámbito interamericano, se hizo especial hincapié en la falta de implementación de la Comisión y se recomendó a nuestro país que, o bien resolviera los problemas legales para constituir la, o bien reestructurara el sistema legal reglamentario de modo que se adoptaran otros mecanismos para hacer cumplir las normas de

⁴⁹ CNUCC, Art. 2.a.i., CICC, art. I. En ellas se define funcionario público como “*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 o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos*” y como “*toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado Parte, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado u honorario*”.

⁵⁰ Ley de Ética Pública (Ley 25.188), art. 26.

⁵¹ Se trata del MESICIC (Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción), un instrumento de carácter intergubernamental establecido en el marco de la OEA para apoyar a los Estados Parte en la implementación de las disposiciones de la CICC, mediante un proceso de evaluaciones recíprocas y en condiciones de igualdad, en donde se formulan recomendaciones específicas con relación a las áreas en que existan vacíos o requieran mayores avances. La República Argentina ya fue evaluada por el MESICIC en el 2003 y el 2006. Los resultados de esas evaluaciones serán mencionados en algunos tramos de este informe. Para ampliar se sugiere ver <http://www.oas.org/juridico/spanish/Lucha.html>.

conducta respecto de *todos* los servidores públicos⁵². A la fecha ninguna de las dos cosas ha sucedido⁵³.

El hecho de que en el Ministerio Público o en el Poder Legislativo y Judicial existan canales para la aplicación de responsabilidad disciplinaria no constituye ninguna solución (de hecho, tales remedios existían en la APN desde mucho antes de la creación de la OA). Lo necesario es que éstos posean agencias *especializadas en corrupción*, capaces de recibir denuncias de cualquiera (particulares o funcionarios) por vías accesibles e incluso de manera anónima. Eso, hoy en día, no existe en ningún poder del Estado salvo -con los matices que se verán en los próximos puntos- en el PEN.

b. Insuficiencia de los órganos especializados para investigar y perseguir los hechos denunciados.

Debe reconocerse que, respecto de los delitos cometidos por funcionarios de la APN el acceso a los organismos de investigación está franqueado del modo más amplio. Éste es sin dudas un aspecto satisfactorio de la actual regulación. Quien desee hacer una presentación escrita, fundada, identificándose y recurriendo a patrocinio letrado, y aportando pruebas puede hacerlo. En el otro extremo, quien prefiera comunicar un hecho desde una casilla de *mail* anónima, habilitada a ese único efecto, con bajo riesgo de afrontar consecuencias negativas por esa decisión, no encontrará obstáculo en ello.

Un problema distinto, pero conectado con el acceso a los organismos, es si éstos están dotados de las condiciones estructurales necesarias para impulsar eficazmente la investigación de los hechos de corrupción que les son denunciados. En efecto, la posibilidad de que se comuniquen actos de corrupción y la capacidad para investigarlos constituyen dos planos de análisis diferentes, pero implicados, en la medida en que el derecho para un particular de presentar una denuncia

⁵² MESICIC, *Informe sobre la implementación en Argentina de las disposiciones de la convención seleccionadas para ser analizadas en el marco de la Primera Ronda*, Págs. 25/26. Disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_inf_arg.pdf.

⁵³ La implementación de la Comisión Nacional de Ética Pública tal como ha sido diseñada por la Ley 25.188 presenta problemas, pues existen tensiones normativas con la regulación de las competencias propias de los distintos poderes del Estado. Para una aproximación a un proyecto de reforma ver <http://www.anticorruptcion.gov.ar/CUADRO%201-ORGANISMOS%20DE%20CONTROL.pdf>. Aun así, es justo señalar que estos problemas ya han sido detectados por la OA en el 2002 e informados al MESICIC en el 2003, sin que a la fecha, transcurridos más de cinco años, estos se encuentren en vías de ser solucionados.

conlleva, lógicamente, la expectativa de que el órgano ante el cual la presenta podrá (y querrá) *hacer algo* con ella.

Es en relación a este segundo aspecto que aparecen, en el diseño institucional de los organismos, aspectos que no se ajustan enteramente los estándares internacionales. No se puede atravesar este punto del trabajo sin decir palabra sobre la cuestión. Se lo hará, pese su importancia⁵⁴, sintéticamente, a fin de no desbordar el marco teórico del informe.

De las convenciones se desprenden dos principios básicos que deben estructurar dichos organismos:

- Independencia funcional y autonomía⁵⁵.
- Capacidad y recursos suficientes para desarrollar sus funciones⁵⁶, lo que incluye facultades para determinar la responsabilidad penal, incluyendo la investigación y persecución de actos de corrupción⁵⁷.

En el caso de la OA, si tenemos en cuenta que está instalada en el seno del propio PEN que debe controlar, que sus autoridades son designadas sin que tenga lugar algún tipo de certamen público que asegure su imparcialidad y calificación, que no existe resguardo legal alguno que impida que puedan ser removidas arbitrariamente, es evidente que no se dan condiciones que satisfagan el primer estándar.

Ello sin duda explica porqué, en el marco de la primera evaluación de la República Argentina en el ámbito de la OEA⁵⁸, se aconsejó fortalecer los organismos de control a través de mecanismos públicos y transparentes de selección, designación, promoción y remoción de sus funcionarios. Puntualmente, además, se sugirió dar autarquía a la OA⁵⁹.

La FIA, en cambio, posee mecanismos para la selección de sus fiscales, los que cuentan con garantías de estabilidad en su cargo. El problema lo constituye, en

⁵⁴ Tan sólo esta cuestión, relativa a las capacidades de los organismos de investigación, podría ser el tema excluyente de un trabajo de investigación similar al presente, o incluso de uno de mayor extensión.

⁵⁵ CICC, Art. III.9. CNUCC Art. 36. Ver también *Propuesta de guía legislativa: elementos básicos sobre los órganos de control superior* elaborada por el Departamento de Cooperación Jurídica de la OEA, Punto 2. Disponible en www.oas.org/juridico/spanish/gl_org_control.doc.

⁵⁶ CNUCC, Art. 36.

⁵⁷ *Propuesta de guía legislativa...*, Punto 1.

⁵⁸ Ver nota 51.

⁵⁹ MESICIC, *Informe sobre la implementación en Argentina de las disposiciones de la convención seleccionadas para ser analizadas en el marco de la Primera Ronda*, Pág. 27.

cambio, la efectiva posibilidad de ejercicio de sus facultades de investigación y persecución.

Entre otras trabas, sus informes de gestión más recientes dan cuenta de la imposibilidad de acceder a información de la AFIP protegida por el secreto fiscal, a los anexos reservados en poder la Unidad de Declaraciones Juradas de la OA y a los papeles de trabajo de las auditorias en curso de la AGN, insumos vitales para el desarrollo de muchas de sus investigaciones preliminares. En relación a sus facultades de persecución, la deficiente regulación legal de las facultades de la FIA para intervenir en causas judiciales dificulta la participación de este organismo especializado precisamente en la etapa clave para el esclarecimiento de los actos de corrupción.

Además, ni la FIA ni la OA poseen facultades para obtener coactivamente, sin necesidad de autorización judicial, documentación existente en los organismos públicos. Frente a delitos en los que la prueba documental es clave, y su posibilidad de volatilización alta, esta circunstancia suele comprometer el éxito de las investigaciones, al dilatar la posibilidad de su obtención con la máxima celeridad.

En suma, debe tenerse en cuenta que la posibilidad de los organismos de recibir denuncias constituye sólo un *medio* para el descubrimiento de los casos de corrupción, necesitado del complemento de una investigación independiente y eficaz, la que sólo puede estar garantizada si los organismos se integran con funcionarios elegidos de acuerdo a mecanismos que resguarden su independencia y calificación, y están dotados de capacidades plenas para investigar y perseguir. De otro modo, pueden volverse inútiles las denuncias que realizan los ciudadanos y se hace menos factible que tengan lugar otras nuevas, al disminuir la confianza de éstos en las dependencias que deben procesar la información que les acerquen.

c. Insuficiente divulgación al público de la posibilidad de denunciar ante los organismos especializados. Ausencia de incentivos para la denuncia.

No existen normas que se ocupen específicamente de estas cuestiones.

Se verifican algunas prácticas aisladas, orientadas a difundir la actividad de los organismos y la posibilidad de denunciar, aunque costaría ver en ellas una política de Estado decidida, o siquiera, algo que pudiera merecer el nombre de “política de Estado”.

Existe, por ejemplo, difusión a través de Internet. Las páginas de la FIA y la OA informan claramente sobre maneras posibles de presentar una denuncia y difunden también sus actos de gestión (la FIA, además, gran parte de sus denuncias y presentaciones judiciales).

La importancia de la difusión por este medio es destacable. Pero su poder de propagación es relativo si tomamos en cuenta, por ejemplo, que los *sites* de la mayor parte de las reparticiones estatales no contienen *links* visibles que redirijan a las páginas de la FIA o la OA, o asesoramiento sobre cómo y ante que organismos denunciar.

Por su parte, la página del Poder Judicial de la Nación -pese a que es la única agencia a la que se puede comunicar los delitos cometidos por todos los funcionarios no pertenecientes a la APN- no contiene ninguna solapa destinada a orientar al ciudadano en la realización de denuncias por corrupción o de cualquier otra naturaleza.

En el ámbito de la OA existen algunas iniciativas: un convenio con el Instituto Nacional de Cine⁶⁰ -a fin de realizar promoción y difusión de las políticas de transparencia, prevención y control de la OA- y una plataforma de capacitación a distancia para funcionarios⁶¹. No se verifica, en cambio, publicidad masiva o de alcance general en relación a la existencia de los organismos y sus respectivas competencias para realizar denuncias

Tampoco existen iniciativas de divulgación focalizadas en los ámbitos de los que pueden provenir mayor cantidad de denuncias (por ejemplo, compañías del sector privado que contraten o puedan contratar con el Estado, reparticiones estatales que registran antecedentes de casos corrupción, organizaciones de la sociedad civil que, por su actividad, acceden regularmente a información pública sobre la gestión de gobierno, etc.). A excepción de la mencionada plataforma para capacitar funcionarios -cuyos contenidos, en rigor, parecen más orientados al fortalecimiento preventivo que a la difusión de las posibilidades de denunciar⁶²- no se divulga en esos ámbitos ni tal posibilidad, ni tampoco el contenido de las

⁶⁰ Proyecto de Acuerdo Marco de Cooperación entre la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales, celebrado el 29 de agosto de 2006. Disponible en

<http://www.anticorrupcion.gov.ar/documentos/Convenio%20OA%20INCAA.pdf> .

⁶¹ Sistema de capacitación en ética pública (SICEP). Ver <http://sicep.jus.gov.ar> .

⁶² Ver en RAIGORODSKY, Nicolas (Coordinador), SICEP, *Sistema de capacitación en ética pública*, Págs. 57 y 58. Disponible en <http://www.anticorrupcion.gov.ar/documentos/Libro%20SICEP%20final%20red.pdf> .

convenciones anticorrupción. Respecto de estas últimas -y pese a su ya señalada importancia para identificar las falencias de la regulación actual y motorizar su mejora- es palmario su desconocimiento por parte de los comunicadores sociales, la ciudadanía y los funcionarios.

Al respecto, el informe adoptado luego de la evaluación a nuestro país en materia de cumplimiento de los estándares de la Convención sobre el soborno transnacional de la OCDE brinda, al respecto, un dato sintomático: en ninguna de las empresas consultadas para la evaluación se había siquiera escuchado hablar sobre dicha convención⁶³.

Por último, en relación con el aliento de la denuncia por parte de la ciudadanía, no sólo no existe regulación legal o iniciativa alguna, sino que, como se verá en los próximos apartados, la omisión estatal de establecer medidas de protección adecuadas constituye, en sí mismo, un fuerte contraincentivo.

d. Inexistencia de regulación legal orientada a la protección de denunciantes.

Como fue referido, el Programa Nacional de Protección de Testigos Imputados creado por la ley 24.764 se dirige principalmente a la protección de testigos en casos de narcotráfico, terrorismo y secuestros extorsivos. La posibilidad de admitir denunciantes de hechos de corrupción resulta claramente excepcional y se encuentra, en el mejor de los casos, supeditada a la buena voluntad tanto de los jueces y fiscales como de las autoridades del Programa

Pero aun si tal excepción fuera la regla general, el diseño del programa no suministra la posibilidad de una protección eficaz, pues:

- La asignación del beneficio está subordinada a la existencia de peligro para la integridad física del aspirante a la protección. No es éste necesariamente el riesgo al que puede estar sometido un denunciante de corrupción, quien, frente a la mera posibilidad de sufrir un detrimento en su situación

⁶³ Working Group on Bribery in International Business Transactions. *Argentina: phase 2. Report on the application of the convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions and the 1997 recommendation on combating bribery in international business transactions*. Informe aprobado el 20 de junio de 2008. Allí se lee, en la página 11: "During the on-site visit, the lead examiners had the opportunity to meet with a wide variety of companies, large and small, conducting business internationally in various sectors... None of the companies met during the on-site visit had ever heard about the Convention or the foreign bribery offence, which may have been due to the lack of awareness raising initiatives taken by the Argentine authorities prior to 2007".

laboral⁶⁴, puede sentirse suficientemente desalentado como para realizar una denuncia.

- Correlativamente, las medidas de protección tienden a estar relacionadas con la *protección física* del beneficiario, no se orientan a preservar la continuidad laboral, la inalterabilidad de las funciones desempeñadas, o a impedir otras posibles represalias en ese ámbito.
- La decisión final sobre la inclusión en el Programa, al igual que la gestión de las medidas de protección, está en manos de un funcionario del Poder Ejecutivo que, además, no goza de ningún tipo de garantía de estabilidad en su cargo, lo cual, por obvias razones, compromete la imparcialidad de la decisión de admitir o no a quien haya denunciando a funcionarios de la administración gubernamental.
- La protección está ligada a un requerimiento de juez o fiscal, lo que presupone la existencia de una causa judicial por los hechos denunciados. No se contempla posibilidad de protección mientras la investigación se encuentra en manos de los organismos de control.
- No se suministra protección a las personas cuya denuncia da lugar sólo a la promoción de actuaciones disciplinarias pero no a una causa judicial.
- La protección está subordinada al interés para la investigación del testimonio del aspirante a la protección. Muchas personas que pueden dar válidamente noticia de un hecho de esta naturaleza pueden no ser a su vez declarantes de gran utilidad (por ejemplo, testigos de oídas). ¿No merecerán por ello protección, si son perseguidos u hostigados?⁶⁵.
- No se contemplan medidas que resguarden la situación, en los procesos licitatorios, de compañías que denuncien pedidos de sobornos. Es bastante difícil suponer que las personas jurídicas se inclinarán a denunciar solicitudes indebidas si ello puede sellar su suerte adversa en los procedimientos de selección de contratistas.

⁶⁴ Por ejemplo, ser objeto de maltratos verbales, un sumario fraguado, o de sanciones encubiertas tales como cambios de tareas, despachos o destinos.

⁶⁵ En muchos casos, la importancia de la denuncia radica menos en la entidad probatoria del testimonio que un denunciante pueda prestar en sede judicial que en su poder precursor para el inicio de investigaciones. En este sentido, no sólo interesa brindar protección a quienes pueden llegar a prestar una declaración ante los tribunales de justicia sino también a quien revela un caso que de otro modo no podría haber sido conocido por las agencias de investigación.

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 CICC⁶⁶. Así, en el informe realizado en el año 2006, correspondiente a la segunda fase de la evaluación, fueron remarcadas varias de las deficiencias señaladas más arriba. Al formularse recomendaciones para fortalecer el sistema 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”, regulación que, de acuerdo al informe, debería simplificar la solicitud de protección por el denunciante e incluir, específicamente, protección tanto para investigaciones en sede administrativa como judicial, medidas orientadas no solo al resguardo de la integridad física sino también de la situación laboral, y mecanismos que permitan denunciar amenazas y represalias⁶⁷.

No se debe pasar por alto que en nuestro país ya se han invertido recursos en el diseño de una regulación de las características exigidas en el ámbito interamericano.

Así, en el 2003 se elaboró, en el ámbito de la OA, un proyecto de ley⁶⁸ que ya contemplaba los aspectos por cuya falta la Argentina tuvo que ser reconvenida tres años más tarde.

Este proyecto aspiraba a brindar protección en un ámbito amplio (comprensivo de la integridad personal, libertad sexual, condiciones contractuales, relaciones laborales, reputación personal y profesional del denunciante), instituía como autoridad de aplicación al MPF⁶⁹, contenía dispositivos para la protección de la relación laboral del denunciante tanto en el sector privado como en el público, preveía la oportunidad de su aplicación incluso antes del inicio de una investigación judicial o administrativa, y fijaba un amplio período para la reserva de la identidad, respetuoso, a la vez, de las garantías de las personas imputadas.

⁶⁶ Ver nota 51.

⁶⁷ MESICIC, *Informe final relativo a la implementación en la República Argentina de las disposiciones de la convención seleccionadas para ser analizadas en la segunda ronda*, Pags. 40/41. Disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_II_inf_arg.pdf.

⁶⁸ Proyecto de Ley de Protección de Denunciantes, Informantes y Testigos de Actos de Corrupción. Elaborado por la OA y luego debatido y modificado en el marco del procedimiento de Elaboración Participada de Normas. Disponible en <http://www.anticorrupcion.gov.ar/Proyec%20Testigo.pdf>.

⁶⁹ El art. 4 dispone que la autoridad de aplicación será la Fiscalía de Investigaciones Administrativas.

El proyecto nunca fue enviado al Congreso de la Nación para su tratamiento⁷⁰.

Existieron también proyectos similares -elaborados por organizaciones no gubernamentales y llevados al Congreso por distintos senadores y diputados- que perdieron estado parlamentario en el 2006⁷¹.

No han sido éstos los únicos esfuerzos malgastados. En marzo del 2006 la OA presentó un proyecto de plan de acción para implementar recomendaciones que le habían sido realizadas a la Argentina, en el marco de la primera fase de la evaluación de la implementación de la CICC, en febrero de 2003⁷². Dicho plan incluía varios dispositivos legales de protección de denunciantes, los que tampoco han tenido concreción hasta la fecha.

En suma, el propio Estado que obliga a sus funcionarios y (debería incentivar a los ciudadanos) a hacer denuncias, no arbitra siquiera las medidas mínimas para protegerlos de las consecuencias negativas que pueden derivar del cumplimiento de ese deber.

IV. Consideraciones sobre el funcionamiento de los mecanismos a la luz de la praxis de los organismos de control⁷³

⁷⁰ Ver al respecto *Informe de sociedad civil en el Marco de la Segunda Ronda del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción*, elaborado por la Fundación Poder Ciudadano (Capítulo argentino de Transparencia Internacional) con la colaboración CIPPEC, Pág. 161. Disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_arg_inf_ti_sp.pdf . También informó en esa oportunidad, por la sociedad civil, la Comisión de Seguimiento del Cumplimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción. Informe disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_arg_inf_fia_sp.pdf .

⁷¹ *Informe de sociedad civil...* Pág. 161. Allí se refiere "El otro proyecto fue elaborado por un grupo de ONG's agrupadas en el "Foro por la Transparencia" como parte de una serie de proyectos conocidos como "leyes de mayo" (El proyecto del Foro por la Transparencia fue presentado por distintos legisladores, en ambas Cámaras del Congreso, pero todos ellos han perdido estado parlamentario: Proyectos 5952-D-03; 2081-S-02 y 3278-S-02".

⁷² Ver al respecto, BARAGLI, Nestor (Coordinador). *Bases para proyecto de plan de acción para la implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción*, Oficina Anticorrupción, 2006, Págs. 45 y siguientes. Disponible en <http://www.anticorrupcion.gov.ar/Documentos/Plan%20acción%20CICC%20completo.pdf> .

⁷³ Para la elaboración de este capítulo fueron tenidos en cuenta los resúmenes estadísticos anuales de la OA, la FIA y el Poder Judicial de la Nación, disponibles, en los tres casos, en sus respectivas páginas de Internet. Fueron utilizadas las estadísticas correspondientes a todos los períodos disponibles. En el caso de la OA estas corresponden a los Informes Anuales de Gestión de los años 2000 a 2007. El Informe Anual 2008 no informa datos estadísticos pues, estos -según se señala- se encuentran "en preparación". Por tal razón, se recurrió en ese único caso al Informe Semestral enero – junio 2008. En el caso de la FIA, fueron relevados los Informes Anuales 1998 a 2008 (aunque se debe aclarar que los anteriores a 2004 carecen de información útil para el tema abordado en este trabajo). Las estadísticas del fuero Criminal y Correccional Federal corresponden a los períodos 2002 a 2007. Fueron consultados *on line* en la página del Poder Judicial. Corresponde señalar, además, que el análisis de este capítulo se ha centrado en la relación existente entre las denuncias que reciben los organismos de investigación y las presentaciones que éstos realizan ante la justicia. Aun así, es necesario destacar que las denuncias no sólo son una fuente valiosa para la realización de denuncias judiciales. También permiten que los organismos promuevan actuaciones disciplinarias, tendientes a la imposición de responsabilidad administrativa. La

1. Importancia de las denuncias en el trabajo de los organismos de investigación

La experiencia acumulada en los organismos de control, reflejada en sus propias compilaciones estadísticas, muestra que las denuncias de la ciudadanía representan para éstos un insumo de trabajo central para el descubrimiento e investigación de casos relevantes.

No podría ser de otro modo, los hechos de corrupción no ocurren a la luz pública sino en ámbitos de poder cerrados y protegidos por pactos de silencio. Mas allá de que en ciertas ocasiones puedan ser descubiertos como consecuencia de las actividades regulares de auditoría interna o externa de la administración⁷⁴, en general ello sólo sucede cuando son revelados (ante un órgano de control, a la justicia, a un medio periodístico en *off the record*) por alguna de las personas cercanas a *la cocina* del ilícito.

Así, la OA, desde su creación a fines de 1999 hasta mediados del 2008, recibió más de 4800⁷⁵ denuncias de particulares⁷⁶. Éstas representan, en promedio –y frente a otras vías de inicio de carpetas, tales como apertura de oficio, remisiones de organismos públicos y de otros órganos de control- la modalidad de comienzo de alrededor del 70% de los expedientes de ese organismo⁷⁷.

extensión de este trabajo no permite profundizar en esta segunda cuestión. El lector interesado puede encontrar información al respecto en los informes de la OA y la FIA que se encuentran citados.

⁷⁴ Aquí no han sido analizados los restantes medios de detección de delitos de corrupción sino que sólo se ha hecho referencia a la denuncia. Pero vale la pena destacar la importancia que el trabajo que llevan adelante la SIGEN y la AGN posee para el descubrimiento de casos en el ámbito de la Administración Pública. Los informes de auditoría que éstos elaboran han constituido la base de numerosas investigaciones y denuncias realizadas por la OA y la FIA. En algunos casos, son los propios órganos de auditoría los que, al detectar irregularidades, remiten sus informes a las agencias de investigación. En otros, a la inversa, es a partir del relevamiento de estos informes que la FIA y la OA inician investigaciones de oficio. Corresponde aclarar, además, que el análisis de este capítulo se ha centrado en la relación existente entre las denuncias que reciben los organismos de investigación y las presentaciones que éstos realizan ante la justicia. Aun así, es necesario destacar que las denuncias no sólo son una fuente valiosa para la realización de denuncias judiciales. También permiten que los organismos promuevan actuaciones disciplinarias, tendientes a la imposición de responsabilidad administrativa.

⁷⁵ La cifra se obtiene de la suma de la cantidad de denuncias consignadas en todos sus informes anuales y en su último informe semestral.

⁷⁶ Cuando se dice aquí “denuncias de particulares” se hace referencia tanto a las realizadas por ciudadanos que no cumplen ninguna función pública como por personas que son o han sido agentes estatales pero realizan su denuncia con carácter particular y no en representación de una dependencia pública. En este sentido, la denuncia se imputa a una decisión personal del agente y no a una decisión funcional del organismo del que forma o formó parte. Por oposición, las denuncias realizadas con este último carácter son llamadas “denuncias de organismos públicos”.

⁷⁷ El seguimiento de los informes de gestión permite advertir que el porcentaje que las denuncias de particulares representan sobre el total de expedientes iniciados varían año a año, oscilando, en

De suerte similar, también en la FIA es por esa vía que tienen inicio la mayor parte de las investigaciones preliminares⁷⁸.

Por supuesto, que se verifiquen muchas denuncias no implica necesariamente que todas ellas puedan ser conducentes para descubrir casos relevantes.

En general, las estadísticas de la OA y la FIA no contienen datos que permitan establecer de manera clara *cuanto rinden* las denuncias que presentan los particulares, es decir, cuántas de ellas se convierten finalmente en un caso que llega a los tribunales. Ello, puesto que no suelen discriminar qué origen han tenido las investigaciones que a la postre concluyen en presentaciones ante la justicia. La OA sólo ha volcado esa información en cuatro oportunidades⁷⁹.

Sin embargo, es interesante advertir que, en los años en los que sí se hizo tal distinción, se estableció que éstas poseen una potencialidad menor, en términos porcentuales, de convertirse en un caso judicial que otras vías de inicio de expedientes⁸⁰. De este modo, por ejemplo, en el 2003 fue posible determinar que, mientras las carpetas empezadas de oficio llegaban a la justicia en un 80% de los casos, las iniciadas por denuncias de particulares lo hacían en un 18%.

Pero aun así, el peso cuantitativo de las denuncias resulta tan grande que, aunque buena parte de ellas terminen archivadas o desestimadas, son numerosas las que culminan en presentaciones judiciales e incluso, en la presentación de querrela penal por parte de la OA⁸¹.

De éste modo, en definitiva, aun cuando *cuantitativamente* otras vías sean más rendidoras para dar lugar a denuncias judiciales, *cuantitativamente* las presentaciones de los ciudadanos son una fuente central de casos de corrupción judicializables.

determinados períodos, entre el 62% y el 84%. El resultado de 70% surge del promedio de los distintos porcentajes anuales correspondientes al período 2000-2008.

⁷⁸ De este modo, en 2008, se iniciaron 20 investigaciones de oficio y 241 como consecuencia de denuncias de particulares. En 2007, 35 aperturas fueron de oficio y 378 fruto de denuncias. En 2006 esa relación fue 23/338; en 2005, 34/187, y el 2004 45/102.

⁷⁹ Ello ocurrió en los períodos 2000, 2002, 2003 y 2004.

⁸⁰ Comparativamente, los casos iniciados de oficio, o por ej. por una derivación de un organismo de auditoría, poseen chances relativas más altas de arrojar, como resultado final, una denuncia penal o una presentación como querellante. Ver, en ese sentido, el análisis que se realiza en el Informe anual de gestión 2003 de la OA, pags. 25/26.

⁸¹ Por dar dos ejemplos, poniendo la cuestión en cifras: a) En uno de los períodos más fructíferos de la institución (2000), sobre un total de 1076 expedientes iniciados, 619 denuncias identificadas dieron lugar a la presentación de 11 querrelas y 79 denuncias penales; 173 denuncias anónimas dieron lugar a la presentación de 3 querrelas y 29 denuncias penales; y 25 denuncias realizadas bajo reserva de identidad rindieron 1 querrela y 5 denuncias penales, b) En el 2003 las denuncias de los particulares, aun con un rendimiento de apenas 18%, como se indicó arriba, permitieron realizar la nada despreciable cantidad de 113 presentaciones judiciales.

2. Disminución de las denuncias por corrupción recibidas en los últimos años

Teniendo en cuenta la importancia de las denuncias, cabe ver como una tendencia preocupante el paulatino pero constante descenso en el número las denuncias recibidas por la OA en los últimos años. Si bien ese número ha experimentado oscilaciones notables en todos los periodos⁸², desde 2005 en adelante estas variaciones han cristalizado en una tendencia descendente que muestra que el volumen de denuncias recibidas por la OA ha llegado, en el 2008, a su mínimo histórico. De este modo, en el primer semestre de 2008 -último período informado en sus balances de gestión- se verificaron sólo 98 presentaciones de particulares, cifra que contrasta con las 817 recibidas en su primer año, o con el record de 1133 que tuvo lugar en el 2004.

Esto no ha ocurrido sólo en la OA, las estadísticas de la justicia federal indican un descenso acusado en el inicio de causas por delitos contra la administración pública, al punto que durante el 2007 ingresaron a los juzgados federales menos de la mitad de casos por esos hechos que en el año 2002⁸³.

En la FIA, sin embargo, la tendencia ha sido la opuesta. Hasta el 2003, como se refleja en los informes de gestión de ese período y de los anteriores, no se contemplaba siquiera la denuncia de particulares como modalidad de apertura de expedientes. Pero entre el 2004 y hasta el 2007 -en el marco de un proceso de refuncionalización iniciado en el organismo, tendiente a orientar su actividad hacia la realización de denuncias penales y la intervención en causas judiciales- el número de denuncias recibidas creció sostenidamente⁸⁴. Recién en el período 2008 estas disminuyeron respecto de los años anteriores.

De este modo, habiendo comenzado en niveles mínimos pudo verificarse que -aun tratándose de un caudal modesto- la FIA recibió más denuncias que la OA en los períodos 2007 y 2008. Esta comparación, sin embargo, dice menos sobre la

⁸² Así, recibió un total de 817 denuncias en su primer año; 461 en el 2001; 259 en el 2002. Luego, éstas experimentaron un crecimiento considerable (617 en 2003 y 1133 en 2004), y de allí en adelante verificaron la tendencia descendente que se mantiene hasta el hoy (705 en 2005; 432 en 2006; 326 en 2007 y 98 denuncias en el primer semestre de 2008).

⁸³ En el 2002 se registraron 2386 expedientes entrados a los juzgados federales por delitos contra la administración pública; en 2003, 1744; en 2004, 1711, en 2005, 1572; en 2006, 1189; y en 2007.

⁸⁴ La FIA recibió 102 denuncias en 2004; en 2005, 187; en 2006, 338; en 2007, 387; y en 2008, 241.

indiscutible mejora de la primera que sobre lo brusco de la caída de las denuncias en la segunda.

Lo cierto es que, pese al incremento de las denuncias en la FIA -que además, como se dijo, se vio revertido en el último año- es fácil advertir en el pronunciado declive experimentado por la OA y la justicia federal que, aun en un escenario de creciente inquietud pública (y periodística) por el fenómeno, las denuncias concretas por corrupción han ido en merma.

No es posible saber si eso se debe más a la desconfianza de los ciudadanos frente a las agencias judiciales o administrativas, al temor de sufrir represalias, o a la ignorancia o desinterés respecto de la existencia de canales para denunciar.

Lo que resulta claro en cambio es que el cumplimiento estatal de sus compromisos en la materia -fortalecimiento de los organismos de control, divulgación de su existencia, protección de los denunciantes- tendría un considerable potencial de revertir la situación actual.

3. Relación entre la visibilidad pública de los organismos y las denuncias que reciben

Se podría señalar con justicia que, más allá de que se realice o no promoción de los organismos de investigación, el principal incentivo para la denuncia lo constituye el funcionamiento pleno y eficaz de éstos. El lugar que ocupan en el imaginario ciudadano, el nivel de visibilidad pública de sus actos de gestión (especialmente la denuncia y la intervención en casos judiciales emblemáticos) condicionan la posibilidad de que sean conocidos y resulten confiables para potenciales denunciantes. De lo contrario, al ver que los organismos no son proactivos, o que sus planteos no son escuchados en la justicia, quienes conocen de primera mano prácticas corruptas podrían preguntarse: “¿para qué hacer una denuncia si nada va a ser investigado?”.

Se trata de una impresión que el funcionamiento de los organismos ayuda a corroborar. No es casual que el año inaugural de la OA, en un contexto político en el que la promesa de transparencia había sido un eje central en la plataforma de

campana de las nuevas autoridades de gobierno⁸⁵, el número de denuncias recibidas haya sido uno de los más altos en la breve historia de la institución, y la productividad de esas denuncias haya resultado notable.

En el sentido inverso, tampoco parece producto del azar que la decreciente cantidad de denuncias recibidas por la OA coincida temporalmente con una fuerte merma de las que el organismo realizó ante los tribunales en los últimos años y con el paulatino descrédito que ésta ha cosechado ante algunos medios periodísticos⁸⁶. De este modo, frente a las 136 denuncias y las 26 querellas presentadas durante el 2000, las 312 denuncias y las 5 querellas del 2001 y las 157 denuncias y las 9 querellas del 2002, es posible mirar con el ceño fruncido las 67 denuncias y 11 querellas del 2005, las 60 denuncias y 4 querellas del 2006, las 58 denuncias y 3 querellas del 2007, y las 17 denuncias y 3 querellas del primer semestre del 2008⁸⁷.

Es justo señalar que no todo es cuestión de cantidad, sino que también importa la relevancia de las presentaciones. Pero también en ese sentido los datos que brinda la propia OA inducen a la preocupación. Si se releva la información existente en la solapa “denuncias relevantes” de su página de Internet, se advierte que las últimas 6 novedades informadas al público por este medio (en los últimos dos años) la constituyen las presentaciones o los logros obtenidos en causas judiciales que ya se encontraban en trámite. Las denuncias penales más recientes informadas en ese apartado de la página se remontan a diciembre y octubre del 2005⁸⁸ y las últimas

⁸⁵ Ver al respecto CHAROSKY, Hernan, *Honestos y audaces: realizaciones y límites de la política anticorrupción*, en NOVARO Marcos (Compilador), *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Ed. Norma, Buenos Aires, 2002, Págs. 195 a 251.

⁸⁶ *¿Lobo Está? Se buscan datos del paradero de la Oficina Anticorrupción*, Revista Veintitrés, N° 355, 29 de abril de 2005. *Transparencia Cero*, Revista Noticias, Año XXII, N° 1563 del 07 de diciembre de 2006. *La liebre y la Tortuga. Mientras la justicia avanza, la Oficina Anticorrupción no tiene apuro*, Perfil, 6 de julio de 2007. *Otro ojo para gran hermano. Aníbal extiende su poder en la Oficina Anticorrupción*, Crítica, 10 de junio de 2008. *Un gobierno que teme ser investigado*, La Nación, 12 de junio de 2008. *Parálisis en la oficina que investiga la corrupción. Está acéfala y casi no tiene causas; podría asumir un kirchnerista*, La Nación, 4 de enero de 2009.

⁸⁷ A esto cabe agregar que, mientras en los primeros periodos de gestión las querellas presentadas respondían, al igual que las simples denuncias, a casos investigados por la propia OA, en los periodos mas recientes casi todas las presentaciones de la OA como querellante se han realizado en causas que ya se encontraban abiertas en la justicia, muchas de las cuales se iniciaron en sede judicial por la denuncia de otras personas u organismos.

⁸⁸ Se trata de la denuncia realizada por el otorgamiento irregular de la concesión del Ferrocarril Belgrano Cargas y la dirigida contra funcionarios de Lotería y Casinos por el alquiler a precio vil del predio Tattersall, en Palermo.

mencionadas expresamente (pero sin mayor detalle) en un informe de gestión pertenecen al 2006⁸⁹.

Con números más modestos, los informes de la FIA ilustran una tendencia opuesta. Las 49 denuncias presentadas entre el 2004 y 2008. (a las que cabe sumar algunas más, luego del cierre del último período de gestión informado)⁹⁰ pueden impresionar poco, pero contrastan con las apenas 4 formuladas por el organismo entre 1995 y 2003, a lo que cabe sumar la considerable repercusión pública que han tenido varias de ellas.

Estos informes dan cuenta expresamente de la marcada relación entre el cambio de política institucional (orientada a la asignación de mayores recursos a la presencia de la FIA ante los tribunales) y la decisión de los particulares de acercarse al organismo. Las denuncias y presentaciones en casos de alta repercusión pública determinaron un fuerte incremento de las apariciones en los medios de comunicación, y este incremento, a su vez, fue acompañado de un crecimiento de las denuncias de la ciudadanía recibidas por la institución en los períodos siguientes⁹¹.

Lo dicho puede funcionar a modo de corroboración de lo señalado más arriba. No alcanza con mecanismos abiertos y accesibles para la realización de denuncias. Éstas sólo tienen lugar cuando existen indicadores sólidos de que serán investigadas. En algún punto, las denuncias de los ciudadanos son *materia de fe* en el funcionamiento de las instituciones que pueden propulsar investigaciones.

Ahora bien, la experiencia acumulada demuestra que dar a la ciudadanía pautas claras de que existen posibilidades ciertas de investigar a la corrupción no es una

⁸⁹ Los informes de los años 2006, 2007 y 2008 (a diferencia de los de años anteriores) no contienen un apartado en el que se reseñe brevemente el contenido de las nuevas denuncias realizadas por el organismo, o al menos las más importantes. Sí contienen referencias a las causas en las que la OA se constituyó como querellante -muchas de las cuales tuvieron inicio, en los últimos años, por una vía distinta a la presentación de la propia OA- sin distinguir cuales de esas causas se originan en denuncias de la propia institución. En el último informe en el que es posible distinguir que al menos alguna de las querellas corresponde a una denuncia de la propia OA es en el correspondiente al 2006.

⁹⁰ Casi todas las denuncias realizadas por la FIA pueden ser descargadas en <http://www.fia.gov.ar>. La página también permite acceder a presentaciones relevantes formuladas en diferentes causas penales, así como a las principales actuaciones en sumarios administrativos.

⁹¹ De hecho, esta relación se formula explícitamente en el informe correspondiente a octubre de 2006 - octubre de 2007, período en el que la FIA recibió (y también formuló) el mayor número de denuncias en su historia reciente. Allí se afirma: "*Es posible asumir que la cantidad creciente de denuncias que se reciben se vincule con un aumento de la visibilidad que va adquiriendo el organismo a resultas de su mayor participación en causas judiciales. En este sentido, vale señalar que tan solo entre mayo y octubre se registraron no menos de 153 menciones de la FIA en medios de comunicación escritos de circulación nacional y provincial. Entendemos que la participación activa en causas y asuntos relevantes, que son informados por los medios de comunicación, permite un conocimiento creciente del organismo y sus facultades para realizar investigaciones preliminares, al tiempo que repercute en una creciente confianza respecto del compromiso y capacidades para luchar contra la corrupción*".

tarea titánica sino una consecuencia factible de adoptar decisiones de política institucional atinadas, contestes con los estándares de las convenciones.

Que la FIA y la OA -aun cargando a costas con sus deficientes estructuras normativas, con sus reducidos presupuestos (en comparación con otras dependencias de la administración), con la reactividad con que ha sido recibida su participación en numerosas causas judiciales⁹²- hayan sido capaces, en ciertos períodos, de generar una modesta expectativa ciudadana, está diciendo algo sobre la necesidad de un diseño institucional que se ajuste sin ambages al texto de las convenciones.

Si la irrupción de un nuevo organismo anticorrupción en nuestro mapa institucional -o las tareas de resucitación aplicadas a uno ya existente- demostraron que hay un potencial latente de denuncias que pueden salir a la luz en las condiciones adecuadas, no es irrazonable pensar que el fortalecimiento de los organismos -el establecimiento de pautas transparentes, imparciales y meritocráticas para la designación de sus titulares, la fijación de reglas claras respecto de sus capacidades de investigación- puede tener sólidos efectos en la generación de la confianza ciudadana necesaria para que un mayor número de casos de corrupción sea conocido e investigado.

Ello, por supuesto, tomando en cuenta que tal fortalecimiento no es sólo una alternativa de política criminal *posible* o *aconsejable*. Es un deber frente a cuyo incumplimiento el Estado no posee justificaciones.

4. La falta de protección de los denunciantes y el crecimiento de la denuncia anónima

En la OA, desde su creación hasta la fecha, se ha verificado un crecimiento exponencial del porcentaje de denuncias que se realizan de manera anónima. De representar una proporción relativamente baja en el 2000 (el 21%), creció año a año hasta constituir la mitad de las denuncias recibidas por la OA en el 2007 y el 52% de las recibidas en el primer semestre de 2008. Este aspecto, en los informes

⁹² En el caso de la FIA, el Informe de Gestión 2008 contiene un detalle de las principales dificultades que tuvo el organismo para intervenir en causas de su competencia. En el caso de la OA, la rípida controversia judicial alrededor de sus facultades para actuar como querellante recién fue saldada por la CSJN en el 2006, el el fallo "Gostanián, Armando s/ recurso extraordinario", CSJN, *Fallos*, 329:1984.

de gestión, es relacionado directamente con la ausencia de instrumentos legales de protección⁹³.

Las denuncias con reserva de identidad, a su vez -tanto en la FIA como en la OA- se han mantenido siempre en niveles insignificantes, lo que da cuenta de la ineficacia de un resguardo que cede cuando el caso llega a la justicia si no se lo combina con otras medidas eficaces de protección⁹⁴.

El aumento de las denuncias anónimas no sólo es sintomática de la desprotección en la que el Estado deja a los denunciadores, sino que -inserto en la tendencia decreciente de las denuncias en general- explica en parte la declinación de la proactividad denunciadora de la OA. Tal como reflejan las estadísticas de la institución, las denuncias realizadas anónimamente poseen una potencialidad mucho menor, frente a las realizadas por personas que revelan su identidad, de convertirse en casos judiciales.

V. Balance final

I. En el diseño de mecanismos para la denuncia (y también para la investigación y persecución) de hechos de corrupción, la decisión respecto de qué regulación puede resultar más adecuada no está librada a una decisión del Estado sólo cimentada en sus propias decisiones político criminales. Los compromisos internacionales asumidos imponen la satisfacción de ciertos estándares mínimos. La falta de satisfacción de esos estándares es un liso y llano incumplimiento de deberes asumidos frente a la comunidad internacional.

⁹³ Así, por ejemplo, se señala en el Informe de gestión 2007: “Como se sostuvo en informes anteriores, los denunciadores de hechos de corrupción, frecuentemente son personas que tienen una vinculación laboral o comercial con la Administración Pública Nacional (empleados, proveedores y contratistas de la APN, empleados de estos proveedores y contratistas, etc.). El temor de los ciudadanos a las consecuencias físicas, laborales o económicas que le pueda acarrear el denunciar actos de corrupción supone una mayor dificultad para el avance de las investigaciones, en tanto el anonimato impide el acceso a información complementaria que el denunciante potencialmente podría aportar. La Oficina ha elaborado un proyecto de ley para la protección de denunciadores y testigos de hechos de corrupción, con el fin de proporcionar herramientas para la protección de sus derechos y así contar un recurso esencial para la investigación. A través de un procedimiento de elaboración participada de normas, juristas, representantes de organizaciones de la sociedad civil y otros expertos hicieron su aporte al proyecto. Garantizar la seguridad de los denunciadores y testigos significará una diferencia cualitativa en la lucha contra la corrupción. Es imprescindible que los actores políticos y sociales interesados en la cuestión renovemos nuestra iniciativa a fin de concretar un mecanismo afín a esta necesidad”.

⁹⁴ “La mínima y estable proporción de quienes eligen denunciar con reserva de su identidad muestra la limitación de ese instrumento. En efecto, en tanto la reserva de identidad que pide ofrecer esta Oficina se limita hasta la presentación judicial del caso, donde ésta debe ser puesta en conocimiento de los jueces, no resulta una herramienta suficientemente eficaz, y por ese motivo, atractiva para los denunciadores” (OA; Informe de Gestión 2003, Pág 28).

II. Nuestra actual regulación, así como las políticas estatales que la acompañan, resultan sumamente deficitarias frente al orden internacional que las condiciona.

Las falencias mas serias son:

- La falta de canales específicos para denunciar hechos de corrupción cometidos en los ámbitos judicial, legislativo y del Ministerio Público.
- El deficiente diseño de los organismos que deben investigar corrupción en el ámbito del Poder Ejecutivo.
- La ausencia de decisiones político institucionales que fomenten el uso de los mecanismos existente para investigar la corrupción.
- La desprotección legal de los denunciantes de casos de corrupción.

III. Un breve análisis del funcionamiento de los organismos responsables de llevar a la práctica las posibilidades de la actual regulación ha permitido ilustrar sobre algunas de las deficiencias de sistema. Así, se aprecia una disminución sostenida tanto de las denuncias que reciben los organismos de control como de las que estos mismos realizan ante la justicia, así como una tendencia cada vez más acusada hacia la denuncia anónima. La explicación de estos problemas parece estar dada, centralmente, por la falta de fortaleza de los órganos de investigación y la falta de herramientas legales para proteger a quienes realizan denuncias.

IV. El tipo de deficiencias de las que da cuenta este informe exige, principalmente, una respuesta por parte del Congreso de la Nación.

Los principales problemas de funcionamiento del sistema remiten a la ausencia de normas legales adecuadas. Sin reglas que garanticen estabilidad e independencia para el titular de la OA, es difícil concebir que el propio Poder Ejecutivo se investigue a si mismo. Sin una reforma de la Ley Orgánica de Ministerio Público, las capacidades de investigación e intervención en juicio de la FIA seguirán libradas a la interpretación de los jueces. Sin leyes que protejan a los denunciantes es difícil que éstos pierdan el miedo a romper el silencio y sin reformas que garanticen el avance de las causas penales, es poco probable que sientan deseos de hacerlo.

V. Sin perjuicio de la responsabilidad del Poder Legislativo, las convenciones son derecho aplicable en nuestro orden interno⁹⁵. Lo cual nos habla sobre la necesidad

⁹⁵ No viene mal recordar que nuestra Corte Suprema tiene dicho: “cuando la Nación ratifica un tratado que firmó con otro Estado, se obliga internacionalmente a que sus órganos administrativos y jurisdiccionales lo apliquen a los supuestos que ese tratado contemple, siempre que contenga descripciones lo suficientemente concretas de tales supuestos de hechos que hagan posible su aplicación inmediata. Una

de que estas sean aplicadas, en la medida de lo posible, por la APN, el Poder Judicial y el Ministerio Público. En este sentido, algunas medidas orientadas a proteger a los denunciantes en sede administrativa y judicial, algunas iniciativas para difundir más enfáticamente la posibilidad de denunciar corrupción, algunas interpretaciones administrativas y/o jurisdiccionales amplias sobre la capacidad legal de los órganos de control para requerir información e intervenir en el proceso son posibles (y exigibles) hoy y ahora, sin necesidad de la sanción de ley alguna. En este sentido, los estándares internacionales sobre los que aquí se ha insistido no son ornamentos decorativos. Constituyen, ni más ni menos, que una valiosa espada del arsenal de la sociedad civil (y de los funcionarios estatales con voluntad política) en la lucha por el derecho.

norma es operativa cuando está dirigida a una situación de la realidad en la que puede operar inmediatamente, sin necesidad de instituciones que deba establecer el Congreso" (CSJN, Fallos 315:1492).

Principales fuentes consultadas

1. Entrevistas realizadas⁹⁶.

- Hugo Wortman Jofré, abogado. Cofundador de la Fundación Soporte para Testigos y Arrepentidos⁹⁷.
- Federico Delgado, fiscal federal.
- Daniel Rafecas, juez federal.
- Horacio Cattani, juez de la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal.
- Manuel Garrido, Director de los Programas de Justicia y Transparencia del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento⁹⁸. Ex fiscal de Investigaciones Administrativas.
- Darío Kosovsky, titular de la Dirección de Transparencia Institucional del Ministerio de Defensa.

2. Informes y documentos de acceso público.

- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, *La parálisis de la justicia frente a los casos de corrupción*. Año 2008.
- Comisión de Seguimiento del Cumplimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, Informe por la sociedad civil en el

⁹⁶ En atención a las conclusiones alcanzadas luego del análisis preliminar de la información colectada para la redacción de este informe, ACIJ, a través de su Área de Fortalecimiento Institucional, realizó las gestiones necesarias a fin de mantener entrevistas con las autoridades de la Oficina Anticorrupción (Claudia Sosa, Directora de investigaciones), de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (Guillermo Noailles, Fiscal General interinamente a cargo del organismo) y del Programa Nacional de Protección de Testigos (Darío Díaz, Director del Programa). Los responsables de la OA y la FIA accedieron a evaluar la posibilidad de conceder una entrevista, pero al cierre de este informe no han suministrado una respuesta afirmativa a tal solicitud. Darío Díaz brindó una respuesta negativa, por entender que el Programa de Protección y sus integrantes se encuentran sometidos a estrictos protocolos de actuación que apuntan a garantizar la seguridad de todos los involucrados en el buen desarrollo de las acciones que el Programa tiene a su cargo. Posteriormente, accedió a recibir un cuestionario por correo electrónico, en el que ACIJ se esforzó en realizar preguntas que sólo estuvieran vinculadas a parámetros generales de actuación del Programa, o a impresiones particulares de Darío Díaz -en su carácter de actor relevante- sobre cuestiones técnico jurídicas relativas a los institutos legales de protección existentes en nuestro ordenamiento. No se recibió respuesta al cuestionario remitido.

⁹⁷ <http://www.fundacionsoporte.com.ar>.

⁹⁸ <http://www.cippecc.org>

Marco de la Segunda Ronda del seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (sin título)

- Departamento de Cooperación Jurídica de la Organización de los Estados Americanos:
 - *Propuesta de guía legislativa: elementos básicos sobre los órganos de control superior.*
 - *Propuesta de guía legislativa: elementos básicos sobre sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento.*

- Fiscalía de Investigaciones Administrativas, *Informes Anuales de Gestión correspondientes a los períodos 2000 – 2008.*
- Fiscalía de Investigaciones Administrativas – Defensor del Pueblo de la Nación, *Convenio de Cooperación entre la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y el Defensor del Pueblo de la Nación, 5 de julio de 2007.*
- Fundación Poder Ciudadano - Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), *Informe de la sociedad civil en el Marco de la Segunda Ronda del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción.*
- Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción:
 - *Informe sobre la implementación en Argentina de las disposiciones de la convención seleccionadas para ser analizadas en el marco de la Primera ronda.*
 - *Informe final relativo a la implementación en la República Argentina de las disposiciones de la convención seleccionadas para ser analizadas en la segunda ronda.*
- Oficina Anticorrupción:
 - *Estadísticas de la dirección de investigaciones. Datos y consideraciones a junio de 2002.*
 - *Informes Anuales de Gestión correspondientes a los períodos 2000 - 2008. Informe Semestral de gestión Enero - Junio 2008.*

- *Proyecto de Ley de Protección de Denunciantes, Informantes y Testigos de Actos de Corrupción.*
- Oficina Anticorrupción – INCAA, *Proyecto de Acuerdo Marco de Cooperación entre la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales, celebrado el 29 de agosto de 2006.*
- Oficina de Estadísticas del Poder Judicial de la Nación, *Estadísticas del fuero Criminal y Correccional Federal. Años 2002 a 2007.*
- Working Group on Bribery in International Business Transactions; *Argentina: phase 2. Report on the application of the convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions and the 1997 recommendation on combating bribery in international business transactions. Informe, Año 2008.*

3. Bibliografía.

- BARAGLI, Néstor (Coordinador). *Bases para proyecto de plan de acción para la implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción*, Oficina Anticorrupción, Buenos Aires, 2006.
- CHAROSKY, Hernán, *Honestos y audaces: realizaciones y límites de la política anticorrupción*, en NOVARO Marcos (Compilador), *En El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Ed. Norma, Buenos Aires, 2002.
- GORDILLO, Agustín, *Un corte transversal al derecho administrativo – la Convención Interamericana contra la Corrupción*, La Ley 1997-E, 1091.
- HONISCH, Paula, *Herramientas para la detección e investigación de hechos de corrupción en el ámbito del PEN: una mesa con tres patas.*
- RAIGORODSKY, Nicolás,
 - *Convención Interamericana contra la Corrupción, Implementación de un eficaz instrumento internacional de lucha contra la corrupción, 2ª edición actualizada*, Oficina Anticorrupción, Buenos Aires, 2004.
 - *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Nuevos paradigmas para la prevención y combate de la corrupción en el*

escenario global, 2ª edición actualizada. Oficina Anticorrupción, Buenos Aires, 2004.

- ZUPPI Alberto, *La Convención Interamericana contra la Corrupción*, en *La aplicación de los Tratados sobre Derechos Humanos por los tribunales locales*, ABREGÚ, Martín y COURTIS, Christian (compiladores) CELS, Editores del Puerto, 1997, página 639.

4. Normativa.

- Convención Interamericana Contra la Corrupción.
- Convención de la OCDE sobre el soborno transnacional.
- Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.
- Leyes N° 24.156, 24.284, 24.759, 24.946, 25.164, 25.188, 25.233, 25.319, 25.764, 26.097.
- Código Procesal Penal de la Nación.
- Decretos N° 41/99, 102/99, 1061/03.
- Resoluciones PGN N° 18/05; 50/09
- Resolución ANSES N°146/05
- Resolución OA/DI N° 89/03
- Resolución del MJ N° 1386/08
- Resolución MD N° 1545/08

5. Artículos periodísticos.

- Clarín, *La corrupción, un flagelo impune*, 17 de noviembre de 2008.
- Crítica, *Otro ojo para gran hermano. Aníbal extiende su poder en la Oficina Anticorrupción*, 10 de junio de 2008.
- Diario de Cuyo; *Los controles institucionales*; 23 de noviembre de 2008.
- El Litoral *Trabas a la lucha anti corrupción*, 16 de noviembre de 2008.
- El Diario de Madryn, *Hay oficinas anticorrupción "con dificultades por su dependencia del Ejecutivo"*, 21 de noviembre de 2008.

- La Nación; *Parálisis en la oficina que investiga la corrupción. Está acéfala y casi no tiene causas; podría asumir un kirchnerista*, 4 de enero de 2009; *Sin órganos de control*, 30 de noviembre de 2008; *Un gobierno que teme ser investigado*, 12 de junio de 2008;
- Perfil; *La Justicia admite muchas trabas en la lucha anticorrupción*, 27 de septiembre de 2008; *La liebre y la Tortuga. Mientras la justicia avanza, la Oficina Anticorrupción no tiene apuro*, Diario Perfil, 6 de julio de 2007.
- Revista Noticias, *Transparencia Cero*, Año XXII, N° 1563 del 07 de diciembre de 2006.
- Revista Veintitrés, *¿Lobo Está? Se buscan datos del paradero de la Oficina Anticorrupción*, Revista Veintitrés, N° 355, 29 de abril de 2005.

6. Sitios de Internet.

- www.anses.gov.ar
- www.anticorrupcion.gov.ar
- www.agn.gov.ar
- www.defensor.gov.ar
- www.fia.gov.ar
- www.fundacionsoporte.com.ar
- www.mpf.gov.ar
- www.oas.org
- www.ocde.org
- www.pjn.gov.ar
- www.poderciudadano.org.ar
- www.sicep.jus.gov.ar
- www.sigen.gov.ar