

# Consideraciones y sugerencias respecto al proyecto de Ley de Ética Pública en discusión en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

*Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia - Noviembre 2020*

## Introducción

A partir del dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales del pasado 6 de noviembre de 2020 relativo a un proyecto de “Ley de Ética Pública” que reemplace la actual ley 4895 y cuyo tratamiento se encuentra previsto para la sesión plenaria del día jueves 19 de noviembre, elaboramos este documento con una serie de aportes y comentarios a sus distintas disposiciones para que sean de utilidad al debate que las y los legisladores llevarán a cabo.

Un primer aspecto a subrayar es la falta de apertura de este debate a la ciudadanía y la velocidad que se le ha dado al tratamiento de esta cuestión, máxime cuando se trata de una ley que por sus alcances tiene implicancias fundamentales en el funcionamiento adecuado de la totalidad de las instituciones públicas de la Ciudad. Desde una concepción que aborde el problema de la ética pública y la prevención de la corrupción desde su impacto en los derechos de las personas y la igualdad en un sentido amplio (política, económica, simbólica, cultural, etc) es imposible concebir un debate de estas características que no recoja miradas, conocimientos y aspiraciones del conjunto de las y los ciudadanos de la Ciudad.

El proyecto en cuestión contiene avances significativos respecto a la normativa vigente, pero a la vez perpetúa algunos de sus problemas, es regresivo en relación a algunos de sus puntos, o bien omite normar en torno a situaciones cuya regulación resulta fundamental.

El primer punto a destacar es la incorporación de una serie de principios que orienten la aplicación de la ley, lo cual era sumamente necesario dado que no fueron incorporados en la legislación actual. Asimismo, se amplía la reglamentación de los conflictos de intereses, introduciendo las figuras de los conflictos actuales y potenciales. A su vez, el proyecto introduce -aún pasible de mejoras- regulaciones respecto a la posibilidad de contratación de parientes de autoridades públicas en todos los poderes del Estado. Asimismo, se modifica el sistema de declaraciones juradas, ampliando el universo de sujetos obligados y estableciendo la obligación de presentar antecedentes laborales y declaraciones de interés.

Entre los puntos que se presentan como problemáticos se destacan, por un lado, una serie de mejoras que resultan imprescindibles en cuanto al régimen de presentación de declaraciones juradas patrimoniales, así como la falta de garantías de autonomía e independencia de las Oficinas de Integridad Pública y la ausencia de un régimen disciplinario que otorgue mayores facultades a esta autoridad para su implementación, en reemplazo del diseño normativo actual que prevé -por ejemplo- procesos de selección mediante concursos públicos.

En el presente documento, detallamos una serie de aportes sobre los que consideramos los aspectos más relevantes de esta normativa, sus aciertos, así como los cambios que consideramos requiere para adecuarse a los estándares internacionales, y ser una contribución efectiva para incrementar la transparencia, mejorar la rendición de cuentas y prevenir la corrupción.

## 1. Sobre la prohibición de contratar familiares en el Estado

El proyecto de ley establece en su “Título II - Capítulo III” un régimen de regulaciones para las designaciones de familiares de funcionarios y funcionarias en el Estado, con el fin de evitar el fenómeno del nepotismo en la función pública.

El primer aspecto problemático es el reconocimiento de que una autoridad pública pueda promover la designación de familiares: “la contratación y/o designación, bajo cualquier modalidad, de una persona humana con la que posea un vínculo de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado, o de su cónyuge o conviviente”. Esta disposición contraviene prescripciones constitucionales básicas como la garantía de idoneidad para el empleo público del artículo 43 del texto fundamental de la Ciudad.

La ley debería prever la prohibición de promover o designar, impulsar o participar en la promoción o designación del o la cónyuge o conviviente y parientes en línea recta o colateral hasta el cuarto grado o segundo por afinidad. Resulta a su vez necesaria la incorporación de la prohibición de designaciones recíprocas en distintas reparticiones, lo cual suele ser un fenómeno que permite hacer pasar desapercibidas influencias indebidas.

La normativa debería incluir también la prohibición para las máximas autoridades de los tres poderes respecto a la designación por cualquier modalidad (exceptuando el concurso público) de los y las cónyuges, convivientes o parientes en línea recta o colateral hasta el segundo grado en cualquier cargo o repartición del Estado. Esta prohibición debería alcanzar también a las cabezas de entes reguladores de servicios públicos y otros organismos descentralizados.

La ley debería también prever que cualquier designación que incumpla con estas previsiones será declarada nula.

La propuesta de que sea la Oficina de Integridad Pública la que pueda evaluar la idoneidad de las o los familiares cuya contratación se promueve es problemática. En

primer lugar, porque no está debidamente garantizada en el texto la autonomía de estas autoridades. Pero incluso si así fuera, no son las Oficinas de Integridad Pública u órganos de control de leyes anticorrupción las oficinas más competentes para la evaluación de la idoneidad de quienes pretenden ocupar funciones en el Estado. La forma para que ello ocurra y se garantice la igualdad de oportunidades y no discriminación es la realización de un concurso público abierto tal como establecen, por ejemplo, la Ley 471 y sus modificatorias respecto a la Administración Pública o la Resolución 34/2005 del Consejo de la Magistratura para “Concursos, promoción e ingreso del personal en el ámbito de las dependencias judiciales” (lo que alcanza al Ministerio Público).

## 2. Sobre la regulación del régimen de Declaraciones Juradas

El título III del proyecto regula el régimen de declaraciones juradas patrimoniales y de intereses.

Entre los aciertos de la propuesta podemos mencionar, en primer lugar, la inclusión de la declaración de intereses y antecedentes laborales, lo que permite controlar en forma más efectiva los posibles conflictos de intereses. Una corrección sobre este punto que debería incorporarse es que se aumente de 2 a por lo menos 3 años hacia atrás los antecedentes que deban declararse.

Otra mejora respecto al régimen vigente es la ampliación de los sujetos obligados a presentar declaraciones juradas, como las autoridades del Ente Regulador de los Servicios Públicos, la mejora del artículo relativo a funcionarias y funcionarios que intervengan en procesos de contrataciones y asesores de máximas autoridades de todos los Poderes.

El proyecto también incorpora mejoras respecto al marco legal vigente en lo que refiere al detalle de bienes y antecedentes que deben ser declarados. Un primer aspecto que debería conservarse en el texto es la obligación de declarar los bienes inmuebles y muebles registrables en la moneda y valor en el que fueron adquiridos -entre otros- y de forma complementaria la declaración de su valor fiscal.

Sin embargo, el proyecto tiene varios problemas en este punto. En primer lugar, la propuesta realiza una distinción entre la información que deben presentar todos los sujetos obligados (art. 10) e información adicional que aplica solo a ciertos sujetos obligados de mayor jerarquía (art. 11). Dentro de la información que es exclusivamente obligatoria presentar para los comprendidos por el artículo 11 (de Director/a General en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo, con jerarquía equivalente o superior a Prosecretario/a del Poder Judicial, y las máximas autoridades de los entes descentralizados y las sociedades en las que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tenga participación en un grado suficiente para determinar la voluntad social o para controlarla por cualquier otro medio) se encuentran los datos identificatorios de su núcleo familiar (padres, hijos mayores y hermanos bilaterales o unilaterales), información sobre bienes sobre los que no siendo titular posea otros derechos de uso,

goce o usufructo, garantías reales o personales de las cuales sea otorgante o beneficiario, mandatos de administración, disposición o mixtos de los cuales sea otorgante o beneficiario, y personas (físicas o jurídicas) a las que se hubiere asociado profesional o comercialmente en los tres años anteriores a su designación. La información que queda fuera de la obligación de los restantes funcionarios y poderes obligados es, como puede observarse, de fundamental importancia y no existen razones para la diferenciación.

En este sentido la Ley Modelo sobre declaración de intereses, ingresos, activos y pasivos de quienes desempeñan funciones públicas de la Organización de Estados Americanos<sup>1</sup> (en adelante Ley Modelo) prevé en el art. 5 inc. c) y n) que se requiera esta información a todos los sujetos obligados. Asimismo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) considera esta información es relevante al sostener que “[l]os intereses pecuniarios distintos de los ingresos reales, los activos y el empleo externo son deudas, garantías asumidas, acuerdos formales e informales que prometen ingresos futuros, acuerdos de seguro, planes de pensiones, etc. Cuando dichos intereses tienen un valor financiero considerable, representan un alto riesgo de conflicto de interés o incluso corrupción”.<sup>2</sup>

Siguiendo con el análisis del artículo 10, el proyecto no prevé la obligación de declarar la participación en juntas de directores, consejos de administración y vigilancia, consejos asesores, o cualquier cuerpo colegiado, sea remunerado u honorario.<sup>3</sup> A su vez, el inciso “e” del artículo 11 requiere “Datos identificatorios de los/las administradores en sociedades que no cotizan en bolsa, en las que participa el declarante (...)”, a lo que debería sumarse los datos de quienes administran fideicomisos de los que participe.

En segundo lugar, respecto a los bienes muebles no registrables, sería conveniente que el proyecto reduzca el piso de 20.000 unidades de compra (lo que actualmente equivaldría a \$600.000) a la mitad.

El proyecto contiene en el art. 12 disposiciones que resultan problemáticas sobre la información exenta de publicidad, dado que se estarían estableciendo como reservados datos relevantes para el control de conflictos de intereses actuales o potenciales y no hay razones que puedan ponderarse suficientes para ocultarlas. A razón de esto, debería eliminarse de este artículo la referencia a la información sobre el nombre del banco o entidad financiera en que existiere depósito de dinero (inciso a) y la de los datos identificatorios de aquellas sociedades comerciales -regulares o irregulares-, fundaciones, asociaciones, explotaciones, fondos comunes de inversión, fideicomisos u otros, en las que se declare cualquier tipo de participación o inversión, acciones o cuotas partes, y/o se haya obtenido ingresos durante el año que se declara (inciso g). A su vez, si bien es correcto que no deba declararse la ubicación exacta de los inmuebles (inciso c), el artículo 10 tampoco requiere declarar la ubicación general

<sup>1</sup> Disponible en [http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley\\_modelo\\_declaracion.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_declaracion.pdf)

<sup>2</sup> Asset Declarations for Public Officials - A tool to prevent corruption, p. 65, disponible en <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/47489446.pdf>

<sup>3</sup> Ley Modelo sobre declaración de intereses, ingresos, activos y pasivos de quienes desempeñan funciones públicas de la OEA, art. 5 inc. i).

por localidad o barrio y no queda claro entonces qué información será alcanzada en la publicidad de las Declaraciones Juradas; la ausencia de una referencia a la zona en la que se encuentran los inmuebles no permite controlar adecuadamente la adecuación de los valores de adquisición declarados a los valores de mercado u otras variables que permitirían identificar irregularidades o sub declaraciones.

A su vez el inciso “h” también debería ser eliminado. En particular, porque incluye dentro de la información reservada aquella referida a las sociedades en las que el o la declarante participa a través de otras sociedades, y la referida a las personas humanas y jurídicas a las que se hubiera asociado profesional o comercialmente en los últimos dos años. Esto resulta particularmente preocupante debido a que se abstrae del control público información que puede llevar a conflictos de intereses o actos de corrupción. Por ejemplo, la imposibilidad de conocer las empresas controladas por otras empresas impide conocer el fenómeno conocido como “muñecas rusas”, en las cuales se utilizan varias figuras societarias mediante una cadena de control por participación accionaria mayoritaria para lavar activos o desviar de los controles estatales las ganancias.

Respecto a la forma en la cual deben ser presentadas las declaraciones juradas, el artículo 15 deja habilitada la presentación en forma escrita (a doble sobre) de esta documentación. Es necesario que la norma prevea su presentación exclusivamente por medios electrónicos mediante un formato estandarizado para todos los sujetos obligados, eliminando en forma expresa que las mismas puedan ser presentadas en forma ológrafa, tal como lo dispone la Ley Modelo en los art. 7 y 9. La Ley Modelo recomienda también un plazo de 30 días para presentar la primera declaración jurada luego de haber sido nombrada la persona en el cargo, por lo que debería llevarse el plazo de 60 previsto actualmente a la mitad.

Finalmente, los formularios deberían ser diseñados teniendo en cuenta un criterio financiero de lo percibido para la consideración de las tenencias y saldos, ingresos y egresos, a fin de poder realizar una correcta evaluación de la evolución patrimonial de los sujetos obligados.

### **3. Sobre los efectos generales del incumplimiento y la ausencia de un régimen de sanciones**

El título VII del proyecto establece el régimen sancionatorio. El capítulo I, sobre sanciones pecuniarias, incorpora avances respecto al marco legal vigente de relevancia como por ejemplo la imposición de multa por la falta de presentación de la Declaración Jurada y la creación del Registro de Sujetos Incumplidores al Régimen de Integridad Pública. Ahora bien, este Registro debería ser ampliado al incumplimiento de todas las previsiones de la ley.

El capítulo II de este título sobre “sanciones disciplinarias” (artículo 94 en adelante) establece un sistema que delega en las “autoridades competentes” y en “los procedimientos disciplinarios establecidos en el régimen propio de cada función” el

establecimiento de sanciones por el incumplimiento de la ley, las que deberán ser interpretadas como faltas graves. De forma complementaria, el artículo 97 establece la intervención previa y obligatoria de la Oficina de Integridad Pública correspondiente, mediante la incorporación de un dictamen sobre la falta o incumplimiento en cuestión.

El régimen establecido en el proyecto presenta -al menos- dos problemas: en primer lugar, la competencia sancionatoria del régimen de la ley de Ética Pública no queda en cabeza del órgano de aplicación creado por la ley, lo que *prima facie* es un debilitamiento de sus capacidades para prevenir y sancionar estas prácticas. Esta circunstancia hace incierta la aplicación de las sanciones ya que los criterios dependen de las autoridades jerárquicas de cada órgano con la consiguiente posibilidad de múltiples criterios contrarios o falta de autonomía para sancionar (en particular cuando se trate de autoridades públicas cercanas a las máximas jerarquías). Esta decisión perpetúa las falencias del régimen vigente sobre todo en materia de debilidad institucional para perseguir las violaciones a la normativa.

En segundo lugar, le quita efectividad al sistema al someter a los infractores al régimen de cada jurisdicción o función. Esto es particularmente grave ya que los procedimientos disciplinarios en las distintas reparticiones de los poderes del Estado suelen durar muchos meses y además tienen una muy baja cantidad de sanciones efectivas.

Es necesario que la ley establezca un sistema propio de sanciones con plazos menores en la instrucción de los sumarios y que tales facultades sean otorgadas al órgano de control autónomo que se establezca a partir de la sanción de la ley.

Por otra parte, es necesario incorporar un mecanismo de protección para las y los denunciantes que forman parte de la misma oficina o vinculada a la de la persona denunciada -sumado a la preservación de la identidad incorporada en el artículo 62 inciso "m"- . Esto implica garantizar imposibilidad de despido o cualquier tipo de represalia derivada de su denuncia. De esta forma se eliminan posibles desincentivos a las denuncias que se realicen contra autoridades por violaciones a la ley.

#### 4. Limitaciones anteriores y posteriores al cese de la función pública

Los artículos 49, 50 y 51 establecen una serie de limitaciones posteriores al cese de la función pública. Como primer aspecto a mencionar, el proyecto carece una regulación de limitaciones para el ingreso a la función pública, igual de importante que las limitaciones posteriores al ejercicio de la función.

Este tipo de regulación evita el fenómeno conocido como "puerta giratoria" -que describe el movimiento de actores desde el ámbito privado al ámbito público, y viceversa-, que debe ser regulado para evitar que los actores privados que pasan al sector público tengan incentivos para beneficiar a sus ex empleadores o a sus empleadores futuros, y quienes pasan del Estado al sector privado pueden llegar a

utilizar la información obtenida en el ejercicio de su función para su beneficio personal. Como ejemplo, la OCDE recomendó recientemente al Estado nacional revisar el periodo de enfriamiento previo y posterior al empleo público en función de la jerarquía y/o la ocupación.<sup>4</sup> Recomendaciones de OCDE y Transparency International indican que para evitar el fenómeno de “puerta giratoria” es necesario regular este tipo de situaciones en ambas circunstancias (ingreso y salida de la función pública).<sup>5</sup>

Una propuesta que aborde esta problemática debe tener, al menos como punto de partida, una prohibición de ocupar cargos de jerarquía en oficinas públicas que regulen el sector o sectores del que proviene la persona en cuestión, durante un tiempo razonable, lo que se denomina “período de enfriamiento”. El proyecto carece de una propuesta al respecto, por lo que debería revisarse en este punto.

De forma complementaria y como mecanismo de detección de posibles violaciones al período de enfriamiento o conflictos de intereses potenciales, resulta oportuno darle intervención a la Oficina de Integridad Pública de forma previa a la designación de autoridades no surgidas del voto popular u otras formas de designación por concurso público como el caso de magistradas/os y fiscales -como pueden ser Jefe/a de Gabinete de Ministros, Ministros/as, Secretarios/as, Directores/as del Poder Ejecutivo, titulares o integrantes de los órganos de gobierno de los entes reguladores de servicios públicos, autoridades de empresas públicas y representantes del Estado en empresas privadas con participación pública, entre otros-.

En cuanto al período de “enfriamiento” posterior al ejercicio de la función pública, el proyecto regula en su artículo 49 por el plazo de 1 año diferentes actividades prohibidas luego del cese en el cargo. La propuesta temporal es muy limitada y se aleja de cualquier plazo razonable contenido en recomendaciones internacionales. De acuerdo al análisis realizado por la OCDE en el documento “La gestión de los conflictos de intereses en el servicio público”<sup>6</sup>, en gran parte de la legislación comparada el tiempo de apartamiento es siempre mayor al tiempo establecido en este proyecto de ley. Por ejemplo, el plazo en la legislación de Francia es de 5 años, lo que resulta más apropiado para cumplir con el objetivo esperado ya que supera un mandato de Jefe/a de Gobierno y las probabilidades de poder tener información o vínculos en la administración se disminuyen.

Resulta particularmente problemático el inciso e) del artículo 49, que establece que las y los funcionarios no podrán, hasta un año después de su egreso de la función pública “[u]sar en provecho propio o de terceros ajenos al Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la información o documentación a la que hayan tenido acceso en su

<sup>4</sup> Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina, Lograr un cambio sistémico y sostenido, 2019, p. 98. Disponible en:

<https://www.oecd.org/publications/estudio-de-la-ocde-sobre-integridad-en-argentina-g2g98f15-es.htm>

<sup>5</sup> OECD, “Post- Public Employment. Good Practices for preventing conflicts of interests”, 2010, Disponible en: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/post-public-employment\\_9789264056701-en#page6](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/post-public-employment_9789264056701-en#page6); Transparency International, “Regulating the Revolving Door”, 2010, Disponible en: [https://issuu.com/transparencyminternational/docs/2010\\_wp\\_revolvingdoor\\_en?mode=window&backgroundColor=%23222222](https://issuu.com/transparencyminternational/docs/2010_wp_revolvingdoor_en?mode=window&backgroundColor=%23222222).

<sup>6</sup> OECD, *La gestión de los conflictos de intereses en el servicio público*, 2005. Disponible en: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/la-gestion-de-los-conflictos-de-intereses-en-el-servicio-publico\\_9788495912220-es#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/la-gestion-de-los-conflictos-de-intereses-en-el-servicio-publico_9788495912220-es#page1)



empleo, cargo o comisión y que no sea de dominio público [...]”. En este sentido, no se entiende por qué el paso de un año o de cualquier período de tiempo permitiría a las y los funcionarios utilizar información o documentación que no es de carácter público, ya que la publicidad no se adquiere por el mero transcurso del tiempo. Esta prohibición no debería estar limitada en el tiempo.

El proyecto no contempla ninguna sanción para las personas que incumplan con el plazo de enfriamiento posterior o bien para las empresas o sociedades que se beneficien de sus servicios. La sanción para este tipo de casos debería ser la inhabilitación por un plazo determinado (no menor a los 5 años; criterio que debería extenderse a lo regulado en los artículos 50 y 51) para volver a la función pública para la o el ex funcionario, y un plazo idéntico de prohibición de contratar con el Estado en cualquier modalidad para la sociedad o empresa en cuestión. De no incorporar sanciones de este tipo la prohibición se vuelve virtualmente inaplicable.

## 5. Conflictos de Intereses

La regulación de conflictos de intereses que el proyecto realiza es un avance respecto a la limitada regulación de la ley vigente sobre este fenómeno.

Sin embargo hay mejoras posibles para realizar al texto propuesto. La norma prevé la división de los conflictos de intereses en “actuales” y “potenciales”, a la vez que regula de forma supletoria y sin mencionarlos de esta manera los denominados “aparentes” (artículo 25). La definición de los conflictos como “actuales” tiene ciertos problemas, ya que brinda la idea de tiempo presente, cuando en realidad este tipo de conflictos puede configurarse en forma actual o remontarse a algún tiempo en el pasado. En este sentido, sería conveniente designarlos como conflictos de intereses “reales”.

En materia de conflictos de intereses potenciales, el proyecto refiere a las causales contenidas en el Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires. Si bien esto resulta acertado, no se prevé un mecanismo claro de resolución de estas situaciones sino que una remisión a la regulación de cada función (artículo 38). Es necesario incorporar un mecanismo claro de excusación que sirva para todos los niveles y asegure un reemplazo adecuado en la toma de decisiones de la que él o la funcionaria tuvo que apartarse. Esto es particularmente relevante en el caso de las máximas autoridades de los diferentes sujetos obligados, ya que existen menos posibilidades de ser reemplazados por un par o superior.

La previsión del art. 39 del proyecto, que establece la facultad de la autoridad de aplicación de disponer de acciones preventivas o la posibilidad de realizar recomendaciones referidas a la eventual continuidad en el cargo de una o un funcionario que esté en constante conflicto de intereses, tampoco es una solución efectiva para aquellos casos en los que son las máximas autoridades de los órganos quienes están afectadas por esta situación. Sería recomendable que la norma prevea



expresamente estos casos, dando a la autoridad de aplicación las herramientas necesarias para que sus dictámenes sean vinculantes respecto a dichos casos.

Otro artículo que debería ser revisado es el 46, que forma parte del capítulo de disposiciones especiales para el Poder Legislativo en materia de conflicto de intereses. El artículo incorpora, correctamente, la obligación de que las y los legisladores comuniquen a la presidencia del órgano y la Oficina de Integridad la existencia de “intereses particulares” en aquellos temas que sean tratados en el recinto. Por la naturaleza del cargo la mera referencia a “intereses particulares” resulta vaga, razón por la cuál debería especificarse qué tipos de intereses y en qué circunstancias deben ser informados.

Por último, el proyecto concentra la responsabilidad en los casos de conflicto de intereses en aquellos funcionarios o funcionarias que tuvieron injerencia directa y decisoria en los actos en cuestión. El texto debería contener presupuestos específicos y detallados para los casos en que un funcionario o funcionaria de menor rango se encuentra en una posición decisoria en la que se presentan intereses de su superior directo o indirecto con posibilidades de influenciar sus decisiones. Este caso en particular refleja la complejidad que revisten los conflictos de intereses de altos funcionarios (como titulares de organismos o el/la propio Jefe de Gobierno), motivo por el cual la regulación debería abordarlos de forma más específica.

#### → Incompatibilidades

Los artículos 26 y 27 establecen una serie de incompatibilidades de alcance general en el ejercicio de la función pública y particulares para el caso de autoridades jerárquicas, respectivamente. Parte de la división resulta equivocada y debería revisarse. Los incisos a), b) y c) del artículo 27 (ejercicio de actividades profesionales o comerciales vinculadas directa o indirectamente con la Ciudad o sus empresas; prestación de servicios o asesoramiento -remunerado u honorario- para las cuales su calidad de empleado público pueda derivar en una influencia en la autoridad competente; representar intereses económicos sectoriales concurrentes con su función pública) deberían ser incompatibilidades de alcance general.

Entre las incompatibilidades en el ejercicio de cargos públicos (incluidas las autoridades de las Oficinas de Integridad Pública) debe incorporarse la participación en sociedades de cualquier tipo que se encuentren registradas en los denominados “paraísos fiscales”.

#### → Fideicomiso ciego (artículos 31 y 33)

Dentro de las disposiciones relativas a los conflictos de intereses actuales, el artículo 31 estipula la figura del fideicomiso ciego (luego regulado en el artículo 33) como una de las medidas para evitar los conflictos de intereses estipuladas en el artículo 30 al momento de asumir. Esta posibilidad, que puede ser adoptada dentro de los 120 días hábiles de asumir el cargo, presenta problemas y no es una solución definitiva para el

problema que intenta abordar. Por empezar, el plazo resulta excesivo y debería ser por 90 días corridos o menor.

A su vez, la posibilidad de que el o la funcionaria seleccione al fiduciario/a del fideicomiso reduce drásticamente las posibilidades de prevenir que siga controlando sus activos. La exigencia de la no comunicación entre fiduciante y fiduciario es de imposible cumplimiento, e implica una barrera poco efectiva a la posibilidad de que el fiduciante continúe manejando el destino de sus bienes. La forma de selección del fiduciario debería surgir de un listado de profesionales a ser sorteados por la respectiva Oficina de Integridad Pública y previa verificación de que no exista vínculo previo entre las partes.

Asimismo, sería necesario que la norma prevea que todos los activos y los estados contables del fideicomiso fueran públicos. La imposibilidad de acceder al listado de bienes contenidos en el fideicomiso y su evolución, implica que la ciudadanía no puede controlar los cambios patrimoniales, así como eventuales beneficios que hubiere obtenido de contratar con el Estado.

#### → Registro y publicidad de las audiencias de gestión de intereses

El control sobre los conflictos de intereses no puede quedar únicamente depositado en el monitoreo de criterios objetivos como la participación en cierto tipo de sociedades o los vínculos filiales de una persona. Por sus características, la afectación del proceso de toma de decisiones en beneficio de intereses privados es un fenómeno dinámico que se desarrolla por diversos medios. Una de las formas de ampliar este control es garantizar la plena publicidad de la gestión de intereses y audiencias que las y los funcionarios de los tres poderes tienen con personas ajenas a sus organismos, tanto públicas como privadas.

El proyecto debería incorporar entre las competencias de las Oficinas de Integridad Pública la creación, gestión y publicidad de un Registro de Audiencias de Gestión de Intereses<sup>7</sup> en sus ámbitos de aplicación y, consecuentemente, la obligación de todas y todos los funcionarios de llevar un registro e informar la totalidad de audiencias o reuniones que llevan a cabo en el ejercicio de sus funciones.

## 6. Sobre el diseño institucional y las facultades de las Oficinas de Integridad Pública

El proyecto de ley presentado contempla la creación de Oficinas de Integridad Pública en la órbita de cada Poder del Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por el tipo de funciones encomendadas, la autoridad competente debe ser lo suficientemente autónoma e independiente para garantizar la efectiva aplicación de la ley. Es por eso

---

<sup>7</sup> A nivel nacional el decreto 1172/2003 prevé en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional un reglamento de audiencias públicas y los términos en los cuáles se le deben dar publicidad, lo que actualmente se realiza a través del sitio <https://audiencias.mininterior.gob.ar/>.

que es necesario detenerse especialmente en el diseño institucional, particularmente en los mecanismos de designación y remoción de sus titulares.

En cuanto al mecanismo de designación, el proyecto establece que la máxima autoridad de cada Poder propondrá una persona para ocupar el cargo que podrá ser confirmada luego de la realización de una audiencia pública. Este procedimiento presenta una serie de problemas. En primer lugar, el hecho de que la persona titular de cada Oficina sea designada por la máxima autoridad de dicha jurisdicción es un evidente menoscabo a la independencia funcional y la transparencia en su funcionamiento. Tal como se prevé en la ley actualmente vigente, el proyecto debería contemplar la realización de un concurso público abierto basado en requisitos previos, con la evaluación de un jurado independiente e instancias de impugnación. De esta forma se asegurarían mejores mecanismos para lograr la idoneidad de la persona propuesta como candidata, eliminando posibles arbitrariedades de las autoridades máximas de cada Poder.

Por otro lado, la incorporación de la obligación de un concurso público abierto en el artículo 71 del proyecto, debería mejorar a su vez las disposiciones que indican que la designación se realizará “[...]mediante un procedimiento de selección público, abierto y transparente que garantice la idoneidad del/a candidato/a[...]”. Las previsiones contempladas en el proyecto no dan cuenta de un proceso que permita una participación efectiva y robusta por parte de la ciudadanía a lo largo de todo el concurso público. En este sentido, además de contemplar la realización de una audiencia pública y permitir que la ciudadanía presente observaciones, la normativa debería también permitir la presentación de impugnaciones y preguntas a las y los candidatos. A su vez, debería prever instancias de difusión amplias y comunicación por medios variados (no sólo diarios de circulación local, sino también sitios web y redes sociales oficiales) de los distintos momentos del procedimiento, así como de los antecedentes de las personas postuladas. Por último, debería garantizar el acceso a la información vinculada a la designación en todo momento y la posibilidad de participar por medio de mecanismos virtuales y presenciales (en particular la obligación de transmitir en vivo y por internet la o las audiencias públicas que se realicen).

Respecto del mecanismo de remoción, el proyecto prevé específicamente que estará a cargo de la máxima autoridad de cada Poder, lo que resulta en otra evidente interferencia a la independencia que las Oficinas deben preservar para su correcto funcionamiento. Para subsanar esta cuestión, la normativa debería incorporar garantías en contra de la remoción arbitraria, previendo la participación de otro poder distinto al ámbito sobre el que ejerce el control la autoridad, o exigiendo una mayoría especial cuando se trate de un órgano colegiado. Además, debería garantizar la supervisión y participación en el proceso de remoción de la sociedad civil.

Entre las competencias asignadas al conjunto de Oficinas de Integridad Pública en el artículo 62 debe agregarse la posibilidad de diseñar y elevar su propuesta de presupuesto, algo que solo se encuentra reconocido para la autoridad de aplicación del Poder Ejecutivo en el artículo 78.

El proyecto estipula la creación de los enlaces de integridad en cada Poder (art. 75 y 76), una figura destinada a asistir las tareas de las Oficinas de Integridad Pública desde organismos propios de su jurisdicción que ésta determine. La figura es una propuesta interesante, pero la normativa podría contener mayores precisiones sobre los criterios de selección que los organismos deberían tener en cuenta para nombrar a las personas que ejercerán dicha función. Esta facultad debería estar asignada a las Oficinas de Integridad como parte de las competencias enunciadas en el artículo 62, a la que debería agregarse no solo los mecanismos para la selección de la o el enlace sino de fijar qué organismos o entidades en el ámbito de su dependencia deben contar con esta figura.

Seguidamente, y vinculado con lo indicado en el punto 4 de esta presentación, el proyecto establece que una persona no podrá ser designada como titular de las Oficinas de Integridad cuando hubieran ejercido cargos políticos en los dos años anteriores, o cuando hayan ocupado cargos directivos en las empresas o sociedades del Estado que funcionen en la órbita de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o en una empresa privada adjudicataria de una concesión o privatización, o que haya tenido participación en un grado suficiente para determinar la voluntad social en los dos años anteriores (art. 69 inc. b y c). Al igual que lo dicho en el punto 4 el plazo resulta insuficiente y debería fijarse uno mayor en sintonía con la regulación de “enfriamiento” previo que se establezca en el capítulo de limitaciones previas y posteriores al cese de la función pública.

Otro de los puntos del proyecto que debe ser revisado y modificado es la posibilidad de reelegir a la autoridad de cada Oficina. El artículo 67 establece que las autoridades ejercerán durante 5 años el cargo, pudiendo ser designadas nuevamente por el mismo período. Ello implica que una persona podría ocupar el puesto durante un plazo de hasta 10 años. Los mecanismos de designación y remoción previstos en el proyecto, combinados con el extenso período de ejercicio del cargo atentan directamente contra el cumplimiento adecuado de las funciones previstas para el órgano de control. La normativa debería eliminar la posibilidad de reelección de la autoridad.

Finalmente, en relación con las facultades ejercidas por las Oficinas de Integridad Pública, la crítica principal es que el proyecto no les brinda las herramientas necesarias para asegurar la aplicación efectiva de la ley. En este punto, y en concordancia con lo establecido en el punto 2 de esta presentación, sería necesario que la normativa le brindara facultades sancionatorias a la autoridad de aplicación, a fin de que las mismas no dependieran de un régimen administrativo ajeno y de autoridades de múltiples órganos que pueden tener interpretaciones disímiles de la ley o que bien no garanticen la independencia de los procesos.

## 7. Regulación del régimen de obsequios y viajes

Con respecto al régimen de regulación de obsequios, el proyecto establece el principio general de prohibición de recibir obsequios (incluidas donaciones o cesiones gratuitas)

para quienes ejerzan la función pública. La propuesta mejora lo establecido en la ley vigente.

Un punto a revisar es la excepción de gastos de viajes y estadías (artículo 54 inciso “c”) para asegurar que no sea posible que alguno de los sujetos enumerados en el artículo 55 (como por ejemplo proveedores del Estado o interesados en hacerlo) pueda utilizar entidades sin fines de lucro para triangular este tipo de financiamiento a funcionarios o funcionarias.

Como último punto, consideramos acertada la publicación de un registro con el máximo nivel de desagregación y actualización de Viajes y Obsequios accesible en formatos abiertos que permita el control constante por parte de la ciudadanía.