

## LA DUALIDAD DEL CONTROL

GALA RAMOS

Docente de Derecho Administrativo,  
Universidad de Buenos Aires.

SUMARIO: I. Introducción. II. La necesidad del sistema de las declaraciones juradas. III. Las fuentes de las declaraciones juradas. III.1. Régimen DD. JJ. y marco legal. III.2. Ética y declaraciones juradas. III.3. Jurisprudencia y ética. IV. Las declaraciones juradas y el hoy. IV.1. Control y Derecho internacional. IV.2. La Oficina Anticorrupción y el control. IV.2.1. Organización y estructura. IV.2.2. Declaraciones juradas. V. Conclusión.

### I. INTRODUCCIÓN

En el marco de la temática que nos convoca a reflexionar en esta oportunidad —“el control de la actividad estatal”—, la idea de este trabajo tiene como eje el análisis del sistema de control a través de uno de sus mecanismos de prevención, como lo es el régimen de las declaraciones juradas (DD. JJ.).

El sistema de las DD. JJ. tiene diversos efectos, con el paso del tiempo se ha convertido en un mecanismo de prevención en tanto sirve para detectar y evitar situaciones de riesgo que se pueden generar entre el interés público y privado, la advertencia de posibles incompatibilidades y el análisis de la evolución patrimonial de los funcionarios.

Asimismo, vamos a intentar desentrañar que las declaraciones juradas de los servidores del Estado traducen una exposición de su gestión y son una obligación que responde a valores de ética pública. Por ello, frente a su incumplimiento, entra en el cuadro un elemento de análisis que también forma parte del sistema de control, el sujeto obligado renuente a dar cumplimiento con sus obligaciones.

Así, el análisis expone la relevancia y necesidad del cumplimiento de la presentación de las declaraciones juradas. Y, desde esta perspectiva, incorporar datos empíricos desde dos ámbitos diferentes, el primero, a través de un informe elaborado en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA); y el segundo, desde el ordenamiento interno, la Oficina Anticorrupción (OA).

Con estos elementos, el aporte que intenta efectuar este análisis se dirige a poner el énfasis y destacar que la transparencia en la Administración, el acceso a la gestión, aun desde este punto de vista patrimonial de los funcionarios, también

se garantiza con el cumplimiento de estos deberes por parte de los funcionarios y desde aquí no puede quedar fuera del análisis la conducta del sujeto que forma parte del sistema de control.

## II. LA NECESIDAD DEL SISTEMA DE LAS DECLARACIONES JURADAS

Para comenzar, debemos señalar que el sistema de las declaraciones juradas en la actualidad responde, por un lado, a mandatos legales que parten del Derecho internacional a través de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) aprobada en la Tercera Sesión Plenaria de la Organización de Estados Americanos, realizada en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996 e incorporada a nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley 28.566<sup>1</sup> aprobada en el mes de diciembre de 1996.

El mentado instrumento fue el resultado de diversos antecedentes que, entre cumbres, reuniones, acuerdos y conferencias, finalizó con la adopción de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Como antecedente más próximo y relevante a la CICC, podemos recordar que desde el año 1994 se han celebrado las Cumbres de las Américas, en las cuales los jefes de Estado y de Gobierno de la región suscribieron declaraciones y delinearon planes de acción que incluyeron de modo destacado a la lucha contra la corrupción<sup>2</sup>. Todo ello dio origen a la celebración de la CICC, en la cual los Estados partes exclaman convencidos “la importancia de generar conciencia entre la población de los países de la región sobre la existencia y gravedad de este problema, así como de la necesidad de fortalecer la participación de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción”<sup>3</sup>.

En este marco, se dicta el Convenio en cuyo artículo 3 –referido a las medidas preventivas– se establece que a los fines promovidos por la Convención los Estados partes acordaron adoptar medidas dentro de sus sistemas institucionales referidos a mantener y fortalecer, entre ellas su artículo 4 prescribe “sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda”.

Esto, por la arista del Derecho internacional y su expresa inclusión del sistema de declaraciones patrimoniales; mientras que en la regulación de Derecho interno se encuentra la Ley de Ética de la Función Pública 25.188, que establece la obligatoriedad de la presentación de las declaraciones juradas de los funcionarios

1 B.O. 17/01/1997 (N° 28.566).

2 OA publicaciones, “Convención Interamericana contra la Corrupción. Implementación de un eficaz

instrumento internacional de lucha contra la corrupción”, p. 17.

3 Preámbulo de la CICC.

públicos en tres momentos distintos: *i*) al iniciar en sus funciones, *ii*) anualmente, y *iii*) al finalizar su gestión.

En este contexto, cabe agregar que en diversos países la obligación de la presentación de las declaraciones juradas se encuentra establecida en sus constituciones; por ejemplo, en la República de Honduras el artículo 233 prevé la presentación de declaraciones de bienes de los funcionarios y empleados públicos; por su parte; en la República de Filipinas, se encuentra previsto en el artículo 11, sección 17, en donde expresamente se establece que los agentes públicos presentarán declaraciones juradas que estarán disponibles al acceso del público. En el mismo sentido, Nicaragua, en su Constitución Nacional, en el capítulo referido a los principios generales de la organización del Estado, establece que todo funcionario del Estado debe rendir cuentas de sus bienes antes de asumir en el cargo y después de entregarlo, remitiéndose a la ley regulatoria de la materia<sup>4</sup> (artículo 130).

Tal como se observa, la práctica del régimen de las DD. JJ. se ha convertido en una medida de prevención reconocida y prevista en distintos países como principio rector de la organización estatal.

Es que, hoy en día, las declaraciones juradas tienen dos funciones básicas: la primera es detectar y prevenir conflictos de intereses e incompatibilidades; y la segunda radica en su importancia para controlar la evolución patrimonial de los funcionarios y para la prevención y sanción de delitos de corrupción<sup>5</sup>.

Desde esta perspectiva, se puede destacar la vinculación del sistema de las declaraciones juradas con el principio de transparencia en el ejercicio de la función pública. Este valor encuentra su fundamento en el régimen republicano y democrático; se justifica en el principio genérico de la publicidad y conocimientos de los actos que afectan el interés público<sup>6</sup>.

La transparencia garantiza la posibilidad de ver la función administrativa desde su interior y permite que los ciudadanos puedan tener datos respecto de qué modo aquellas personas a las cuales se les ha encomendado la realización de los fines públicos cumplen con su mandato; y mantener un cierto nivel sobre

4 CAPUTI, CLAUDIA, “La ética pública. Convención Interamericana contra la Corrupción. Ley de Ética en la Función Pública. Código de Ética de la Administración Pública Nacional. Derecho comparado (Estados Unidos, Francia, Reino Unido, España)”, Depalma, ps. 107-108.

5 Oficina Anticorrupción, “Declaraciones Juradas de los funcionarios públicos. Una herramienta para la prevención y control de la corrupción”, 2ª ed., publicada por la OA, p. 18.

6 MILANTA, CLAUDIA, “Reflexiones en torno a la transparencia a la función pública y al control judicial suficiente en materia administrativa”, en D’ARGENIO, INÉS (dir.), *Ejercicio de la Función Pública. Ética y transparencia. Homenaje al Profesor Bartolomé Fiorini*, Editorial Litera Platense, p. 192.

dicha actividad, permitiéndose de esta manera la participación que caracteriza el sistema democrático<sup>7</sup>.

Bajo estos lineamientos, podemos establecer la importancia del régimen de las DD. JJ. en nuestro ordenamiento como herramienta de prevención y de control; y en el mismo sentido, ponderar lo que ello representa con relación al valor de la transparencia en la gestión pública. Ya que, en definitiva, la confianza del ciudadano en sus instituciones y dirigentes es una de las claves del éxito de un sistema político democrático<sup>8</sup>.

### III. LAS FUENTES DE LAS DECLARACIONES JURADAS

De acuerdo a la reseña efectuada, es clara la relevancia que tiene el régimen de DD. JJ. en nuestro sistema de control y lo que ello implica; ahora bien, avancemos sobre sus diversas fuentes de obligación.

A tales efectos, podemos recurrir, en primer lugar, al marco normativo que determina la obligatoriedad de los funcionarios públicos a presentar las declaraciones; para luego avanzar en un segundo plano a otra fuente de obligación que, a mi criterio –cabe adelantar–, conmina de igual manera a los servidores públicos a presentar su evolución patrimonial, la ética pública.

#### III.1. Régimen DD. JJ. y marco legal

La obligatoriedad del sistema de las declaraciones juradas tiene un largo recorrido normativo<sup>9</sup>. A los efectos de este trabajo, tomaré como inmediato antecedente al Decreto 41/1999<sup>10</sup>.

A través de este acto, el Poder Ejecutivo estableció el Código de Ética de la Función Pública; en sus considerandos se destaca la importancia que se le atribuye al principio republicano de publicidad de los actos de gobierno, que obliga a los funcionarios a manifestarse y actuar con veracidad y transparencia en la gestión de los asuntos públicos.

Así, el Código de Ética, entre otras disposiciones referidas a principios generales de la función pública y obligaciones de los funcionarios, en su artículo 21 prevé la obligatoriedad de la presentación de la declaración jurada patrimonial y financiera.

7 ISACCH, SIMÓN F., “La transparencia en la función administrativa: el acceso a la información”, en D’ARGENIO, op. cit., p. 411.

8 MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO ÍÑIGO, Universidad Complutense de Madrid, en comentario a GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS, “Corrupción, ética y moral en las Administraciones públicas”, 2ª ed., Editorial Civitas, Madrid, 2014, p. 409; publicado en *Revista de Administración Pública*, N° 195, Madrid, septiembre-diciembre 2014, ps. 365-392, 377, ISSN: 0034-7639.

9 Antecedentes entre los que se encuentran los Decretos 7843; 13.695/1997; 4649/63; 13.695/57; 36/75; 614/89; 1639/89; y 404/95; 152/97; entre otros, que por una cuestión de extensión me permito obstar del relato y remitirme al último antecedente previo a la Ley 25.188.

10 B.O. 03/03/1999.

Luego, mediante el dictado de la Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, se establece en el artículo 5 la obligatoriedad de los funcionarios a la presentación de las declaraciones juradas. Y expresamente prevé que deberán hacerlas en tres momentos diferentes, dentro de los 30 días de haber asumido en el cargo, actualizarla anualmente y también dentro de los 30 días de haber cesado en su función.

Por su parte, en los diversos incisos del artículo 6, el legislador determina cuáles son los datos que expresamente deben consignarse en los documentos que luego deben ser presentados ante la Comisión Nacional de Ética Pública.

Mientras que en los artículos 8 y 9 se prevé que quienes no hayan presentado las declaraciones juradas al momento pertinente, serán intimados por la autoridad responsable de ese organismo para que lo realicen en el plazo de quince (15) días, asimismo, el incumplimiento a dicha intimación será considerado falta grave y dará lugar a una sanción, sin perjuicio de otras que pudieran corresponder.

En el mismo capítulo se estima que las declaraciones juradas deberán ser publicadas en el Boletín Oficial y que cualquier persona puede consultar y obtener copia de ellas, previa solicitud por escrito frente al organismo encargado que las haya registrado y depositado.

Con posterioridad se emitió el Decreto 164/99<sup>11</sup> –reglamentario de la Ley de Ética Pública–, allí se establece la necesidad de reglamentar lo atinente a la presentación de las declaraciones juradas, y determina que será la autoridad de aplicación de la Ley 25.188 el Ministerio de Justicia en ámbito de la Administración Pública y lo habilita a que dicte los reglamentos, instrucciones y demás dictámenes necesarios para su ejecución.

Afirma que la Oficina Anticorrupción es la encargada de controlar que las mismas se encuentren debidamente confeccionadas y le otorga facultades para realizar todas las averiguaciones que considere necesarias acerca de los datos consignados en las declaraciones.

Sin embargo, luego de unos meses, se emitió el Decreto 808/2000<sup>12</sup>, en el cual se advirtió la dificultad que existía en el control y recepción de las declaraciones, y determinó: “Encomiéndase al MINISTERIO DE JUSTICIA Y DE RECHOS HUMANOS el establecimiento de las condiciones y modalidades de presentación de las Declaraciones Juradas Patrimoniales Integrales de los funcionarios alcanzados por la obligación establecida por el artículo 2 del Decreto 164/99” (artículo 1). Tiempo después se dicta la Resolución 1000/00<sup>13</sup>, por intermedio de la cual el Ministerio de Justicia de la Nación modifica lo dispuesto en el Decreto 164/99 y considera adecuado que la OA centre sus actividades de control

11 B.O. 07/01/2000.

12 B.O. 25/09/2000 (N° 29.490).

13 B.O. 18/01/2000 (N° 29.506).

y seguimiento en las declaraciones juradas presentadas por los funcionarios superiores, sin perjuicio de poseer la facultad de control del resto de los obligados.

Con posterioridad, y en base a las obligaciones delegadas, el organismo de control emitió diversas resoluciones instructoras de la presentación de las DD. JJ., entre las cuales se encuentra la Resolución OA 9/2011<sup>14</sup>. A través de ella, la OA prevé el procedimiento a seguir frente a los incumplidores. Básicamente, establece que el funcionario obligado a presentar la Declaración Jurada inicial o anual que –no obstante haber sido intimado debidamente– persistiera en su inobservancia, será pasible de la suspensión del 20% de sus haberes mensuales hasta tanto dé cumplimiento con su obligación.

Hasta aquí, la autoridad de control, la obligatoriedad de su presentación y la posibilidad de sanción prevista por la normativa. De donde surge quiénes deberán realizarla, cuándo deben hacerlo, de qué manera, quién es el organismo encargado de recibirla y analizarla y, por último, cuáles son las posibles sanciones que su infracción acarrea.

En cuanto a la publicidad de las DD. JJ., en el año 2013 el Poder Legislativo dicta la Ley 26.857<sup>15</sup>, que establece el carácter público de las declaraciones juradas y el libre acceso a su consulta. Expresamente, su artículo 1 prescribe “las declaraciones juradas patrimoniales integrales presentadas por las personas que se encuentran obligadas en virtud de la normativa de ética en el ejercicio de la función pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la ley 25.188 *son de carácter público*, de libre accesibilidad y podrán ser consultadas por toda persona interesada en forma gratuita a través de Internet, de conformidad con el procedimiento que establezca la reglamentación” (el destacado me pertenece).

Asimismo, se modificó y amplió el universo de sujetos obligados a la elaboración y presentación de las declaraciones juradas.

Por último, a través de la emisión del Decreto 895/2013<sup>16</sup>, se precisaron los alcances de la Ley 26.857 y se reglamentó su aplicación en lo referente al procedimiento de publicidad y accesibilidad.

Delimitado así el panorama normativo, pasemos a la siguiente fuente de obligación, la ética pública.

### III.2. *Ética y declaraciones juradas*

Tal como lo he anunciado más arriba, el cumplimiento de este deber responde también a una serie de principios que, con el paso del tiempo y la dinámica del Derecho Público<sup>17</sup>, se fueron afianzando y permitieron, con posteridad,

14 B.O. 15/12/2011 (N° 32.296).

15 B.O. 23/05/2013 (N° 32.645).

16 B.O. 8/07/2013 (N° 32675).

17 Ver, en este sentido, CARRO FERNÁNDEZ - VALMAYOR, JOSÉ LUIS (Catedrático de Derecho Administrativo Universidad de Santiago de Compostela), “Reflexiones sobre las transformaciones

incorporar una herramienta para legitimar la actividad del Estado, la transparencia en la gestión pública.

Y desde aquí podemos comenzar con el análisis, desde el entendimiento del ejercicio de la función pública, del funcionario, de sus deberes. En este panorama, no debe soslayarse que la República que inicia la apertura al actual Estado moderno promueve un nuevo tipo de funcionario; que comprende mayores valores a la concepción política del funcionario democrático. Este empleado estatal ahínca su presencia a través del artículo 16 de la Constitución Nacional que abre las puertas de la administración de la cosa pública para cualquier habitante de la República con el único requisito de la idoneidad<sup>18</sup>.

En este marco, el desempeño del funcionario está determinado por los principios de la ética y de la moral. La primera, entendida como el conjunto de normas morales que rigen la conducta del hombre en cuanto integrante de un pueblo o ciudad –en cuanto ciudadano, sea o no funcionario–, en orden al bien común, bien público o bienestar general<sup>19</sup>. Y la segunda, que puede ser definida como el conjunto de restricciones a los medios por los que cada uno persigue sus propios objetivos. Así, sus normas sólo se refieren a aquellos puntos de la red de medios y fines en los que las preferencias se han extendido y fijado hasta configurar valores y principios que un consenso difuso haya juzgado necesario proteger<sup>20</sup>.

Ahora bien, en más de una oportunidad se ha planteado la existencia de más de una ética, por un lado una privada y por el otro una pública; conflicto que los especialistas han resuelto al afirmar que la ética, aun en el ejercicio de la función pública, es una sola.

La ética es una ciencia práctica que tiende a procurar “el bien puro y simple del hombre”, y no apunta a la perfección de la obra, sino a la “bondad o perfección misma del hombre”; sin embargo, la ética no se limita exclusivamente al ser humano en sí, abarca también la propia esencia de la actuación estatal en punto a coadyuvar para que la persona pueda lograr sus fines existenciales<sup>21</sup>.

Desde esta perspectiva se puede afirmar que, si bien se podrían descubrir “distintas” éticas, apenas se ahonda en sus principios se advierte que el sustrato es común a cualquier ética, la verdad, el honor, la lealtad, entre otros. Así se comprende que es una la ética, como es una la persona. Y en este sentido, la ética en

---

actuales en derecho público. En especial del derecho administrativo”, en *Revista de Administración Pública*, N° 193, Madrid, enero-abril de 2014, ps. 11-44, ISSN: 0034-7639.

18 FIORINI, BARTOLOMÉ A., “La Moral Republicana”, *LL*, 139-509, p. 510.

19 JEANNERET DE PERÉZ CORTÉS, MARÍA, “Ética y función pública”, *LL*, 2005-D, 1097, p. 1.

20 GUIBOURG, RICARDO, “La construcción del pensamiento. Decisiones metodológicas”, Universidad Filosofía, Editorial Colihue, ps. 115 y 119.

21 COVIELLO, PEDRO JOSÉ JORGE, “Reflexiones sobre la Ética pública”, *Sup. Const.* 2012 (mayo), *LL*, 2012-C, 752, 11/05/2012, p. 1.

la función pública no se basa en principios propios, desgajada de la ética general, sino que encuentra en ella su razón<sup>22</sup>.

No existen dos morales, una pública –cuyo ámbito será la vida en sociedad– y otra privada –destinada a dirigir la vida personal e individual–. Lo que se produce son dos manifestaciones distintas de una misma realidad; dos dimensiones diferentes de un mismo fenómeno, como es el comportamiento ético; dos expresiones íntimamente vinculadas de un mismo acontecimiento: el desarrollo vital<sup>23</sup>.

Por lo tanto, existe una única ética y en este ámbito aquella se basa en principios que hacen al servidor público. Así, la CICC define en su artículo 1 al 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”.

Por su parte, la Ley de Ética Pública establece que las previsiones allí dispuestas deberán ser aplicadas “a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, extendiéndose su aplicación a todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado”. Y aclara que “se entiende por función pública, toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos”.

Queda claro, entonces, que el servidor público es quien realiza actividades en nombre del Estado y que tales obligaciones y deberes deben ser efectuados bajo ciertas normas que no difieren de la ética del ciudadano, debido a que no existen numerosas éticas, ya que en definitiva es un ciudadano que pasa a asumir un rol diferente en el Estado al convertirse en funcionario y comulga de acuerdo a los principios y moral que lo formaron.

Desde este lugar se advierte que existen diversos principios que rigen el desempeño de los funcionarios públicos, en primer término podemos hablar del servicio de los intereses generales, aquí se sostiene que la idea de servir a los intereses generales debe presidir la actuación de cualquiera que realiza una actividad pública. Autoridad, funcionario, político o empleado, debe hacer siempre lo que sea mejor para los intereses públicos<sup>24</sup>.

22 *Ibíd.*, p. 2.

23 GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS, “La ética en la Administración Pública”, Cuaderno Civitas, ps. 27-28.

24 *Ibíd.*, p. 63.



Y lo mejor para los intereses públicos debe ser entendido desde la concepción de que la Administración Pública no es representante de la comunidad, sino una organización puesta a su servicio, lo cual es esencialmente distinto. Así, ésta se encuentra totalmente organizada y los funcionarios son simples agentes de esta organización<sup>25</sup>.

Otro de los deberes que prevalece es el del trabajo bien hecho, cualquiera que sea el ámbito donde realiza su actividad y, por tanto, el de la Administración Pública.

La ética exige más en este apartado, se pide una entrega al servicio, un afán de perfeccionamiento en las técnicas, un esfuerzo en intentar la perfección<sup>26</sup>.

El deber fundamental del funcionario es no resignarse a la mediocridad en la tarea; buscar la eficacia y la eficiencia en el trabajo<sup>27</sup>; debido justamente a que quien acepta la designación como agente público se compromete a obrar con buena fe y en forma leal con el Estado y dar así sus mejores esfuerzos para desempeñar bien el cargo recibido, claro está, sin violar la ley en sentido lato<sup>28</sup>.

Por último, podemos enunciar como principio la utilización de los bienes adscriptos al servicio, teniendo aquí como obligación *a)* tratarlos con igual cuidado como si fueran propios, *b)* usarlos con moderación, y *c)* no utilizarlos para fines propios<sup>29</sup>.

En estos tres pilares podemos circunscribir los deberes rectores del obrar de los funcionarios públicos, y en el mismo sentido podemos agregar aquellos valores que fueron previstos por el ordenamiento y que hacen al ejercicio de la función, tales como:

- 1- Honestidad y probidad: Veracidad; Transparencia; Fundamentación y evaluación; Ejercicio adecuado del cargo; Uso adecuado de los bienes y del tiempo; Régimen de declaraciones juradas; Régimen de beneficios y regalos.
- 2- Rectitud, justicia y equidad: Igualdad de trato; Régimen de incompatibilidades y conflictos de intereses; Independencia de criterio; Equilibrio; Los principios en las contrataciones públicas (Publicidad, Igualdad, Concurrencia y Razonabilidad).
- 3- Buena fe y colaboración.
- 4- Cumplimiento de la juridicidad: Obligación de denunciar; Actuar de acuerdo con los fines de la norma; Motivación de los actos.
- 5- Dignidad: Honor; Decoro; Austeridad y templanza; Tolerancia.

25 GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO Y FERNÁNDEZ, TOMÁS RAMÓN, *Curso de Derecho Administrativo*, T. I, La Ley, ps. 34-35.

26 GONZÁLEZ PÉREZ, op. cit., ps. 69 y 71.

27 JEANNERET DE PERÉZ CORTÉS, op. cit., p. 2.

28 LINARES, JUAN FRANCISCO, "El deber de eficiencia del agente público", *LL*, 1980-B, 806.

29 GONZÁLEZ PÉREZ, op. cit., p. 73 y 74.

6- Responsabilidad: Idoneidad; Aptitud; Capacitación; Obediencia.

7- Prudencia: Discreción; Uso adecuado de la información<sup>30</sup>.

8- De tales principios surge que la transparencia forma parte de los valores que persigue el obrar del funcionario público, y desde allí se desprende que el deber de informar el estado de su patrimonio, de presentar las declaraciones juradas pertinentes y de poner a disposición de la autoridad competente el estado de sus bienes se corresponde con ello y encuentra allí su fuente de obligación.

Las DD. JJ. son el punto de partida de una investigación. Dependiendo de la información que haya que declarar, pueden servir para detectar niveles de vida injustificados con los ingresos legales del funcionario y su cónyuge, y declarados a las autoridades fiscales, y también para detectar potenciales conflictos de intereses o actividades incompatibles con la función pública<sup>31</sup>.

Es una herramienta de control, y frente al conflicto del derecho a la intimidad tantas veces reprochado en la temática de las declaraciones juradas, es útil recordar que entre los deberes que conlleva la asunción en un cargo jerárquico y público se encuentra el de la declaración de los bienes, y para que ellas cumplan la finalidad de garantizar la transparencia en su actuación y, por ende, la ética pública, es necesaria la publicidad<sup>32</sup>.

Por eso, la obligación de su presentación, recepción, custodia y conservación es considerada un instrumento insustituible a la hora de evaluar las conductas de funcionarios<sup>33</sup>.

La relevancia del mecanismo de control que se genera a partir de las declaraciones juradas se orienta a lograr que sean los propios funcionarios quienes mantengan la probidad en su actuar e incrementen su responsabilidad; debido a que dotar a la gestión pública de mayores niveles de transparencia y promover la responsabilidad individual de aquellos que la llevan adelante contribuye a mejorar la calidad institucional y fortalecer la confianza de la sociedad en los funcionarios públicos<sup>34</sup>.

30 NIELSEN, FEDERICO y COMADIRA, JULIO PABLO, "Apuntes sobre los principios de la ética pública en el derecho argentino", en Documentación Administrativa N° 267-268, septiembre 2003 - abril 2004, número dedicado a "El Derecho Administrativo en Argentina: Situación y tendencias actuales (I)", Instituto Nacional de Administración Pública.

31 RODRÍGUEZ V. MARCELA y DASSEN NICOLÁS, "El debate sobre la publicidad de las declaraciones juradas de los jueces", en *Revista Jurídica*, Universidad de Palermo, septiembre de 2007, p. 67.

32 GONZÁLEZ PÉREZ, op. cit., p. 93.

33 En sentido similar, REJTMAN FARAH, MARIO en "Ética judicial", Suplemento Realidad Judicial, La Ley, 20/09/2004, p. 4.

34 Oficina Anticorrupción, "Declaraciones Juradas de los funcionarios públicos. Una herramienta para la prevención y control de la corrupción", 2ª ed., publicada por la OA, ps. 21-22.

### III.3. *Jurisprudencia y ética*

Hasta aquí podemos afirmar que la presentación de las declaraciones juradas por parte de los funcionarios públicos es, por un lado, una obligación prevista por ley y, por el otro, un compromiso ético que se desprende de la transparencia en la gestión pública.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación tuvo oportunidad de pronunciarse respecto de esta temática en la causa “Pérez Sánchez Luis”<sup>35</sup>. Allí se discutía la legitimidad de una resolución emitida por el Presidente del Directorio de la ex Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP).

En dicho acto administrativo, la autoridad pertinente impuso la cesantía a tres agentes de su organismo por considerar que el haber percibido honorarios de las sociedades controladas –mientras ellos actuaron como integrantes de las comisiones fiscalizadoras– resultó violatorio del Decreto 278/1988, que establece que cuando los agentes actúen como fiscalizadores de la SIGEP tienen únicamente derecho al cobro de sus honorarios por parte del ente sin otro derecho de cobro que aquél.

El Tribunal determinó que, en el caso, los agentes eran claramente funcionarios públicos dependientes de la SIGEP y en ese marco le resultaban aplicables las disposiciones previstas en la Ley 21.801, el estatuto aprobado por el Decreto 564/74 y el Decreto 278/88. Por ello consideró razonable la decisión del magistrado inferior, al confirmar la sanción de cesantía. En este sentido manifestó “la prohibición de percibir los citados honorarios obedece a un principio general de derecho constitucional y administrativo según el cual los funcionarios públicos no pueden recibir beneficios que comprometan la moral pública del cargo (art. 19 de la Constitución Nacional). Por ello, el que obtuvieron los actores resulta inconciliable con la función pública por ellos ejercida. Aquella prohibición descansa en una razón de orden ético, que no puede interpretarse extraña al sistema jurídico general que rige la función pública argentina (arts. 34, 72, 92 y 105 de la Constitución Nacional)”.

En este precedente, la CSJN reproduce los valores que deben prevalecer y acompañar el obrar de los funcionarios públicos. Y señala expresamente la razón de orden ético que fundamenta la prohibición establecida en el Decreto 278/88, que evita que se vea comprometido en tal caso el interés público de la Administración.

Por su parte, la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, en los autos caratulados “L.H.T c/Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos”<sup>36</sup>, expresó enfáticamente su parecer

35 Fallos: 320:783.

36 C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala IV, 27/12/2005, “L.H.T. c/Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos”.

acerca del universo de obligados a presentar las declaraciones juradas y revocó la decisión del magistrado inferior.

En este antecedente, se discutía acerca de la legitimidad de las Resoluciones 004/2002 y 237/2202. A través de la primera, el Fiscal de Control Administrativo de la OA determinó que el actor se encontraba alcanzado por la obligación de presentar declaración jurada patrimonial integral correspondiente a la asunción y cese como asesor del Ministerio de Economía, en los términos del artículo 4 de la Ley 25.188 y 2 del Decreto 164/99; y, por intermedio de la segunda, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos desestimó el recurso jerárquico interpuesto contra aquella disposición.

Allí, el Tribunal destacó que el sistema de declaraciones juradas y demás medidas preventivas en la esfera del Poder Ejecutivo pueden ser establecidas por legislación o por decreto; sin que se adviertan obstáculos jurídicos que impidan al Poder Ejecutivo Nacional establecer reglas de transparencia que deban ser cumplidas por quienes presten servicios al Estado, a fin de resguardar la ética en el ejercicio de la función pública.

Luego de destacar los fines que impulsaron el dictado de la CICC y de las normas previstas en la Ley 25.188, señalan que se ha adoptado una noción de “función pública” lo más abarcadora posible, comprensiva de todos los casos en que la persona preste un servicio al Estado o a una de sus entidades, aunque fuere temporal; y, desde esta perspectiva, resultan aplicables no sólo a los agentes comprendidos en la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional 25.146, sino también a todas las personas que se desempeñen o actúen en el ejercicio de dicha función pública, en todos los niveles y jerarquía, en forma permanente o transitoria.

En el mismo sentido agrega que el interés público exige la adopción de medidas de transparencia necesarias para el combate contra la corrupción, para fortalecer las instituciones democráticas, evitar distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social.

Sobre tales principios se analizó el caso y concluyó que el desempeño de las funciones del actor lo ubicaban como persona al servicio del Estado, en el desempeño de función pública, motivo por el cual confirmaron las resoluciones de la OA y del Ministro de Justicia y de Derechos Humanos.

Al finalizar el fallo, se destaca la adhesión del Dr. GALLI al voto preopinante, quien con su delicada pluma expresó: “La responsabilidad de los funcionarios públicos, exigencia básica del sistema republicano, requiere al máximo de exigencias que confieran transparencia a sus actos y, ante ellas, asume importancia capital la del conocimiento de la evolución de su patrimonio en el curso del ejercicio de sus funciones”.

Por último, podemos traer al análisis un precedente de la Justicia de la ciudad de Buenos Aires, en el cual la Cámara<sup>37</sup> CAyT al pronunciarse en un caso de acceso a la información de las declaraciones juradas de legisladores de la CABA, manifestó: "... el sentido de las declaraciones juradas es otorgar transparencia al patrimonio de los funcionarios públicos, y por ende difícilmente podría admitirse un derecho a la privacidad sobre la información que en ellas existe".

Bajo esta lógica, agregó que una buena forma de ejercer el control republicano es conocer los datos contenidos en las DD. JJ.; y destacó su valor como herramienta para evitar la corrupción.

En este precedente, el Tribunal, más allá de resolver la cuestión atinente al acceso público de las declaraciones juradas, sostuvo que para ejercer el control por parte del pueblo se debe realmente garantizar la publicidad de los actos de gobierno, y ello se puede realizar, entre diversos mecanismos, a través de las declaraciones juradas. Por ello, resolvió revocar la decisión del magistrado de la anterior instancia, acceder al pedido de la asociación civil y ordenar a la autoridad administrativa pertinente a que instrumentara los medios necesarios para poner a disposición de los actores las declaraciones juradas de los funcionarios públicos.

#### **IV. LAS DECLARACIONES JURADAS Y EL HOY**

Del análisis de los apartados anteriores podemos señalar, por un lado, que las declaraciones juradas se transformaron en una herramienta de control útil y efectiva, y por el otro, podemos afirmar que los funcionarios se encuentran conminados a presentar las DD. JJ. desde distintas fuentes de obligación.

Desde un primer momento, por la ley que determina su obligación y, luego, por los valores que comprenden la ética pública de los servidores de la Administración entre los cuales se encuentra la transparencia, uso debido de los bienes y desempeño de su función; principios que tienen un punto de encuentro en la declaración de su patrimonio con relación a las funciones que desempeñan.

En otras palabras, ya sea desde una carga o desde una obligación que hace a la ética pública, quienes se desempeñen en la gestión de la Administración tienen el compromiso de presentar declaraciones juradas de su patrimonio.

Clarificado lo anterior, avancemos con el último tramo de este trabajo, que se encuentra vinculado al aspecto empírico de este análisis.

Desde esta perspectiva, acompañó dos representaciones del sistema de control del régimen de las declaraciones juradas. La primera desde una mirada del Derecho Internacional y nuestro cumplimiento con los estándares previstos en CICC; y la segunda, desde los datos objetivos y ciertos de la propia OA,

37 C. Apel. Cont. Adm. y Trib., Sala II, 09/06/2005, *in re* "Campos Ríos Maximiliano Ulises c/Legislatura".

organismo que, como ya dijimos, es autoridad del régimen de las DD. JJ. de control de esta temática en lo que refiere al Poder Ejecutivo.

#### IV.1. *Control y Derecho internacional*<sup>38</sup>

En el mes de marzo del año 2013, el Comité de Expertos de la Organización de los Estados Americanos presentó un informe elaborado en la Cuarta Ronda de Observación del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción<sup>39</sup>, allí se efectuó un análisis integral de la implementación en nuestro país del artículo III, párrafo 9, de la CICC correspondiente a “órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas”.

El Comité de Expertos basó su análisis sobre los siguientes órganos superior de control: Fiscalía de Investigaciones Administrativas (FIA), Poder Judicial de la Nación (PJM), la Auditoría General de la Nación (AGN), la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Oficina Anticorrupción.

En este marco, el Comité dejó aclarado desde un comienzo la buena predisposición que tuvieron los distintos órganos de nuestra República para permitir llevar adelante la investigación y destacó el rol preponderante que tuvo la OA para responder los cuestionarios y evacuar todas las dudas y consultas que se fueron suscitando.

Así, y a los efectos de este trabajo, solamente me voy a centrar en el desarrollo y recomendaciones efectuadas con relación a la OA.

El Comité destacó que en virtud de la Ley 25.188 (Ley de Ejercicio de Ética Pública) el organismo se encuentra al frente y como autoridad de aplicación de sus previsiones, siendo una de ellas el mecanismo de control y registro de las declaraciones juradas de los funcionarios públicos.

Respecto de su política de transparencia, se advierte que la OA cuenta con una de página de internet accesible a través de [www.anticorrupcion.gov.ar](http://www.anticorrupcion.gov.ar), la cual tiene un enlace con la Unidad de Control y Seguimiento de las DD. JJ., para facilitar el cumplimiento de las mismas por parte de los funcionarios

Relatan que de acuerdo a lo informado por el organismo y los registros con los que cuenta, la OA no cuenta con los recursos humanos suficientes para dar respuesta al sistema de control de las declaraciones juradas; en este sentido advierten que desde la Unidad de Control y Seguimiento de las Declaraciones Juradas de la OA se estima que año a año aumentan los funcionarios obligados a presentar las declaraciones juradas.

38 La idea del análisis del Comité de Expertos parte de una ponencia que elaboré y presenté en las Jornadas de la Maestría de Derecho Administrativo a cargo del Dr. CARLOS F. BALBÍN, quien me dio la oportunidad de formar parte del debate.

39 <sup>35</sup> Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_arg\\_sp.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_arg_sp.pdf).

En virtud de las observaciones realizadas como consecuencias de las estadísticas, de las visitas realizadas, del cuadro normativo aplicable al caso de la OA, el organismo efectuó, entre otras, las siguientes recomendaciones:

- a) fortalecer la coordinación interinstitucional entre la OA y los otros organismos de control con los que se relaciona en cumplimiento de sus funciones;
- b) analizar el Código Penal para advertir mecanismos para evitar la prescripción de las causas referidas a casos de corrupción ;
- c) dotar a la OA de personal suficiente para el cumplimiento de una de sus funciones esenciales que tiene que ver con el tratamiento de las declaraciones juradas;
- d) alentar la continuidad de los planes de Fortalecimiento del Régimen de Declaraciones Juradas adoptados por la OA programas de fortalecimiento del régimen de las declaraciones juradas.

Asimismo, destacó a la OA que viene desarrollando viene desarrollando desde hace más de una década un eficaz sistema de declaraciones juradas patrimoniales para los funcionarios públicos del Poder Ejecutivo Nacional<sup>40</sup>.

Planteado este panorama y de acuerdo a lo expuesto, creo conveniente hacer algunas reflexiones.

La primera tiene que ver con advertir la importancia que el Comité le atribuye al régimen de las declaraciones juradas. A su procedimiento de elaboración, su recepción, análisis, informes, intimaciones y, eventualmente, la presentación de demandas judiciales frente a la posibilidad de la existencia de delitos de corrupción. Desde este lugar, creo que destacar y reforzar el fortalecimiento del régimen de las DD. JJ. no difiere de lo que sostienen nuestros operadores jurídicos al respecto, al solicitar promover las políticas de prevención apuntadas al sistema de las declaraciones.

El desarrollo de una política de transparencia a través del requerimiento de las declaraciones juradas es un mecanismo efectivo de control que, como se dijo, colabora desde distintos aspectos a la gestión pública y al sistema republicano, incluyendo en esta observación la posibilidad de su acceso por parte de los ciudadanos que estén interesados.

Por tal motivo, creo que esta recomendación colabora para seguir avanzando en nuestro sistema de declaraciones juradas e impulsar los cambios que sean necesarios para alcanzar la efectividad de su régimen, que no resulta útil sólo como instrumento de represión sino de transparencia y prevención<sup>41</sup>.

40 De acuerdo con el informe citado, p. 55. En este apartado el Comité remite a diversas publicaciones de la OA, a través de la cuales se promueve la importancia del control a través de las declaraciones juradas.

41 Oficina Anticorrupción, “Declaraciones Juradas de los funcionarios públicos. Una herramienta para la prevención y control de la corrupción”, 2ª ed., publicada por la OA, p. 25.

La segunda observación se vincula con la solicitud que hace el Comité a la OA de fortalecer su relación con los otros órganos de control a los fines de mejorar el cumplimiento de sus funciones.

Al respecto debemos tener presente que lo atinente a la relación de colaboración y cooperación de los órganos de la Administración implica una comunicación no jerárquica entre los distintos órganos. La cooperación, en términos de BALBÍN, comprende el deber de informar, asistir, asesorar, participar, planificar y en su caso ejecutar decisiones de otros. Así, todo órgano debe colaborar con los otros sin perjuicio de que en ciertos casos se creen cuerpos mixtos que persiguen ese propósito o se celebren convenios con ese alcance, que serían técnicas de cooperación más complejas<sup>42</sup>.

Desde esta perspectiva, creo que el mejoramiento en la comunicación y relación entre los distintos órganos de control implica más que una mera intención cordial. Es que, como se expuso, no se trata de un vínculo jerárquico, sino que tiene que ver con la efectividad del ejercicio de una buena administración que para ello requiere de colaboración de todas sus partes.

Y, desde este aspecto, la recomendación efectuada resulta difícil de poner en práctica. De acuerdo al sistema de organización administrativa que poseemos, la estructura se crea sobre dos principios, la división de tareas y el principio jerárquico<sup>43</sup>, así, y sin desconocer nuestro complejo sistema burocrático, no simplifica una colaboración con el otro —órgano de la Administración—. Sin embargo, considero que a los efectos de poder garantizar una colaboración cierta y veraz entre los distintos actores de la gestión pública, con el fin de promover el fortalecimiento del sistema de las declaraciones juradas o de algún otro mecanismo de prevención, podría pensarse en la creación de algún ente descentralizado que comprenda y tenga facultades para coordinar a los tres poderes de nuestra organización (Poder Legislativo, Judicial y Ejecutivo).

Habría que analizar y desentrañar claramente sus funciones, y ello escapa a nuestro trabajo; no obstante lo cual creo que no debería dejar de poseer este ente multijurisdiccional la atribución de poder coordinar políticas de prevención y de fortalecimiento de la transparencia en los tres poderes del Estado y, ya solamente con eso, se estaría afianzando la comunicación interinstitucional aludida por la OEA. De esta manera, se podría comprender una coordinación que permita así acciones conjuntas y homogeneidad de carácter técnico<sup>44</sup>, y generadora de espacios propicios para lograr la eficacia del control.

42 BALBÍN, CARLOS F., *Tratado de Derecho Administrativo*, T. II, La Ley, p. 78.

43 BALBÍN, CARLOS F., *Manual de Derecho Administrativo*, La Ley, p. 206.

44 En sentido similar, BALBÍN, op. cit., p. 78.



## IV.2. *La Oficina Anticorrupción y el control*

Hasta aquí el análisis del informe de la OEA con respecto a la aplicación de las normas previstas en la CICC por parte de nuestros organismos de control. Veamos ahora qué surge de lo informado por la propia OA con referencia a la evolución de las presentaciones de las declaraciones juradas.

### IV.2.1. Organización y estructura

A estos efectos corresponde de manera preliminar realizar una sinopsis de las funciones de la OA y del ámbito de sus competencias.

La Oficina Anticorrupción es un organismo que actúa en la órbita de la Administración Central dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, fue creado a través de la Ley 25.233 cuyo artículo 13 prevé “la que tendrá a su cargo la elaboración y coordinación de programas de lucha contra la corrupción en el sector público nacional y, en forma concurrente con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, gozará de las competencias y atribuciones establecidas en los artículos 26, 45 y 50 de la Ley 24.946”.

Años después, y a través del dictado del Decreto 102/99, se reglamentaron sus funciones y se delimitó su estructura, de allí claramente se determina que una de las tareas esenciales que tiene la Oficina es velar por el fiel cumplimiento de la prevención e investigación de conductas que, dentro de su ámbito, puedan entenderse como comprendidas en la CICC.

En este sentido, se delimita su ámbito de aplicación que importa la Administración centralizada, descentralizada, empresas, sociedades del Estado y todo otro ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal.

Asimismo, se determinaron las principales funciones de la Oficina Anticorrupción, entre las cuales se encuentran:

- a) Recibir denuncias que hicieran particulares o agentes públicos que se relacionen con su objeto.
- b) Investigar preliminarmente a los agentes a los que se les atribuya la comisión de algún hecho previsto en la CICC.
- c) Investigar preliminarmente a toda institución o asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, ya sea prestado en forma directa o indirecta, en caso de sospecha razonable sobre irregularidades en la administración de los mencionados recursos;
- d) Denunciar ante la justicia competente los hechos que, como consecuencia de las investigaciones practicadas, pudieren constituir delitos.
- e) Constituirse en parte querellante en los procesos en que se encuentre afectado el patrimonio del Estado, dentro del ámbito de su competencia.
- f) Llevar el registro de las declaraciones juradas de los agentes públicos.

- g) Evaluar y controlar el contenido de las declaraciones juradas de los agentes públicos y las situaciones que pudieran constituir enriquecimiento ilícito o incompatibilidad en el ejercicio de la función.
- h) Elaborar programas de prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia en la gestión pública.
- i) Asesorar a los organismos del Estado para implementar políticas o programas preventivos de hechos de corrupción.

En lo atinente a su estructura, el organismo se encuentra dividido en dos grandes áreas, por un lado la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia y, por el otro, la Dirección de Investigaciones.

La primera tiene a su cargo elaborar y proponer al Fiscal de Control planes para la lucha contra la corrupción, asesorar y recomendar al Estado propuestas de medidas de prevención, mientras que la Dirección de Investigaciones tiene como objetivos recibir las denuncias de hechos presuntamente ilícitos, instar la promoción de sumarios o acciones judiciales civiles o penales, elaborar informes, analizar la información de su competencia en conjunto con la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación.

Ambas se encuentran dirigidas por funcionarios con jerarquía semejante a subsecretarios que responden al titular del organismo; el Fiscal de Control, quien posee rango equivalente a Secretario de Estado y, entre otras funciones, tiene a su cargo representar al organismo y llevar adelante las políticas públicas tendientes al cumplimiento de sus funciones.

En conclusión, la OA es, entonces, quien como organismo de control del Estado –dependiente del Ministerio de Justicia– tiene a su cargo, entre otras funciones, el control y análisis de las declaraciones juradas; ello en lo que concierne al universo perteneciente al Poder Ejecutivo Nacional y no así respecto de las obligaciones de los agentes del Poder Legislativo Nacional y del Poder Judicial de la Nación.

#### IV.2.2. Declaraciones juradas

Clarificado lo atinente a la organización, estructura y funciones de la OA, avancemos con respecto a la recolección de datos referentes a la cuestión que aquí nos importa.

Para ello, corresponde estar a los informes de gestión que anualmente la OA elabora y publica en su página oficial<sup>45</sup>. Asimismo, y para no extendernos demasiado, repararé solamente sobre los informes efectuados en los años 2013, 2014 y 2015.

De allí surgen las estadísticas del organismo con relación a las denuncias recibidas, a las declaraciones juradas presentadas, aquellas efectivamente

analizadas, el universo de funcionarios obligados, carpetas iniciadas de acuerdo al análisis de las DD. JJ., intimaciones por incumplimientos, causas penales iniciadas, entre otras consideraciones.

Como parámetro de análisis, voy a tomar datos referentes a: 1) el universo de obligados a presentar las declaraciones juradas; 2) la cantidad de declaraciones juradas efectivamente remitidas a la OA; y 3) los incumplidores a su obligación.

Recordemos aquí que la obligación de la presentación del documento patrimonial se efectúa al aceptar el cargo, al cesar en la función y también corresponde que se presente una declaración jurada anual.

De acuerdo al informe de gestión elaborado por la OA correspondiente a las tareas realizadas durante el transcurso del año 2013<sup>46</sup>, se advierte lo siguiente:

*a) Declaraciones juradas iniciales:*

- Universo obligado: 3447.
- Cumplido: 88,16 %.
- Pendiente en tiempo de presentación: 0,84 %.
- Incumplido: 11 %.

*b) Declaraciones anuales:*

- Universo obligado: 38.865.
- Cumplido: 75,55 %.
- Incumplido: 24,45 %.

*c) Declaraciones juradas baja:*

- Universo obligado: 2.578.
- Cumplido: 65,75 %.
- Pendiente en tiempo de presentación: 34,25 %.

Durante este año se remitieron a la Dirección de Investigaciones de la OA un total de 70 intimaciones por incumplimiento a presentar las declaraciones juradas.

Por su parte, respecto del informe de gestión correspondiente al año 2014<sup>47</sup>, surgen los siguientes datos

*a) Declaraciones juradas iniciales:*

- Universo obligado: 3.181.
- Cumplido: 80,29 %.
- Incumplido: 19,71 %.

*b) Declaraciones juradas anuales:*

- Universo obligado: 39.932.
- Cumplido: 84,48%.
- Incumplido: 15,52%.

46 [http://www.anticorruccion.gov.ar/documentos/Informe\\_Anuual\\_2013\\_.pdf](http://www.anticorruccion.gov.ar/documentos/Informe_Anuual_2013_.pdf).

47 <http://www.anticorruccion.gov.ar/documentos/Informe%20anual%202014.pdf>.

c) Declaraciones juradas baja:

- Universo obligado: 3.226.
- Cumplido: 76,32 %.
- Pendiente en tiempo de presentación: 23,68 %.

En el transcurso de este año se enviaron a la Dirección de Investigaciones de la OA un total de 171 intimaciones por no haber cumplido con la presentación de las declaraciones juradas.

Por último, en lo que atañe al desarrollo de las actividades del año 2015 de la OA, de su informe de gestión<sup>48</sup> surge lo siguiente:

a) Declaraciones juradas iniciales:

- Universo obligado: 2.783.
- Cumplido: 82,66 %.
- Incumplido: 17,34 %.

b) Declaraciones juradas anuales:

- Universo obligado: 42.056.
- Cumplido: 83,25 %.
- Incumplido: 16,75 %.

c) Declaraciones juradas baja:

- Universo obligado: 3.358.
- Cumplido: 72,13 %.
- Incumplido: 27,87 %.

Asimismo de la presentación anual del organismo de control surge que desde la unidad de control y seguimiento se remitieron a la Dirección de Investigaciones un total de 284 intimaciones por incumplimiento a la presentación de las declaraciones juradas.

Expuestos los datos, avancemos con su análisis.

La primera observación tiene que ver con el grado de incumplimiento que existe por parte de los funcionarios obligados a presentar la evolución de su patrimonio. Aquí, creo que los números demuestran que si bien existe un alto porcentaje de cumplimiento de la obligación, se advierte todavía una gran cantidad de incumplidores del universo de la Administración –recordemos que la OA es el organismo de control y recepción de las declaraciones juradas solamente del PEN no así del PLN y el PJN– de la presentación de sus declaraciones.

En primer lugar, esto indica, desde el comienzo, una contravención a la normativa a la que se encuentran compelidos aquellos funcionarios que forman parte del universo de obligados a presentar sus declaraciones. Es decir, que simplemente por la omisión de cumplimiento podrían ser pasibles de percibir sanciones disciplinarias.

48 Disponible en:

<http://www.anticorruptcion.gov.ar/documentos/INFORME%20ANUAL%202015.pdf>.

Y, en el mismo sentido, dicha omisión puede llegar a acarrear sanciones de diversa índole. Tal como lo establece el artículo 7 de la Ley 25.188, una vez efectuada la intimación de presentación de la declaración jurada, su incumplimiento “... será considerado falta grave y dará lugar a la sanción disciplinaria respectiva, sin perjuicio de las otras sanciones que pudieran corresponder...”.

Del panorama relatado con respecto a las personas obligadas y las intimaciones que la propia OA debió realizar frente a los incumplimientos de presentación de las DD. JJ., se advierte claro el desinterés del funcionario con relación al sistema de declaraciones juradas.

En este marco, cabe destacar que el porcentaje más elevado de incumplimiento tiene que ver con la falta de presentación de los documentos de baja, es decir, de aquellas declaraciones que tienen que presentar los funcionarios a los 30 días hábiles desde la fecha de cese en su cargo. Lo que se traduce inmediatamente en una conducta reticente a declarar la evolución de su patrimonio precisamente en el momento en el que se desvincula del cargo jerárquico en la Administración.

Es que, tal como surge de los datos colectados y de la normativa que resulta aplicable al caso, la obligatoriedad de la DD. JJ. de baja es igual o casi más relevante que las anuales, en el sentido de que comprenden la clara exposición del estado patrimonial del funcionario luego de haber cesado en su función, con posterioridad a haber cumplido con sus deberes desde su rol de agente estatal.

Y por último, cabe resaltar la gran cantidad de intimaciones que debió realizar la OA frente a los incumplimientos de presentaciones.

Si bien esto tiene estrecha vinculación con nuestra primera reflexión, creo que aquí subyace un elemento que, junto a todo lo que venimos relatando respecto de la necesidad de las declaraciones, la función de la OA como organismo de control y la obligación ética que tiene el funcionario más allá de la carga legal a cumplir con sus deberes de información y transparencia, aquí se destaca y debe analizarse la conducta del sujeto controlado, el parecer del funcionario obligado a presentar la evolución de sus bienes que se niega a hacerlo<sup>49</sup>.

El objeto primario del control, el funcionario controlado.

Los datos que surgen de los distintos informes de gestión dan cuenta de un incumplimiento por parte de varios de ellos y generan que el organismo controlante efectúe diversas intimaciones solamente a los efectos de que quien debe cumplir con su obligación lo haga.

De aquí las dos aristas, los dos frentes del control. La imposibilidad de acceder a un resultado de análisis no puede deberse a la omisión —deliberada o no— de presentar las declaraciones juradas. La dualidad del control lo atraviesa una línea que, primordialmente, tiene dos vértices, uno que es el resultado del control, las

49 Ya sea a diversas razones, puesto que la mera omisión no puede entenderse como una intención maliciosa.

consecuencias de un análisis; y por el otro lado, de donde surgen los datos a estudiar, las declaraciones a evaluar, el sujeto que debe someterse al control.

Y esta percepción, que se advierte claramente de las estadísticas presentadas por la OA al momento de hacer un análisis de gestión anual, pone bajo la lupa la observación de un elemento que no siempre está presente a la hora de adentrarse en la eficacia de los sistemas de control, en su efectividad. Desde lo expuesto surge, por parte del funcionario, reticencia al cumplimiento de presentar la declaración jurada, y ello no puede soslayarse al momento de controlar el funcionamiento de la actividad estatal.

## V. CONCLUSIÓN

Tomando el concepto de BALBÍN cuando sostiene que el Derecho Administrativo actual debe entenderse desde un nuevo paradigma “*derechos vs. derechos*”, dejando atrás la idea de “*poder vs. derecho*”, creo que ello implica también repensar los institutos desde esta perspectiva, entre ellos, la transparencia en el ejercicio del poder público, los derechos sociales, el acceso a la información.

Entiendo que desde esta premisa podemos centrar nuestras conclusiones, como eje primordial determinar que la presentación de las declaraciones juradas, tal como se dijo, deviene de dos fuentes diversas, por un lado, el mandato legal que establece su obligatoriedad y, por el otro, el compromiso que se desprende del ejercicio propio de la ética pública.

Frente a este panorama, de acuerdo a las estadísticas reseñadas, la obligación moral de la transparencia en la gestión pública resulta, cuanto menos, dudosa.

Es que resulta claro que el sistema de control que se genera a través de la presentación de las declaraciones juradas es una herramienta eficaz que hace a un sistema republicano, que da cumplimiento efectivo a las obligaciones que nuestro Estado asumió al suscribir la CICC y que, además, nuestra jurisprudencia apoya y avala su fortalecimiento y cumplimiento.

Desde este lugar, la reticencia del funcionario a su cumplimiento no puede quedar huérfana de observación. El control tiene dos aristas, por un lado, el sistema que controla –que puede ser ineficaz– que, tal como surge de las recomendaciones del Comité y de lo expuesto por la propia OA, tiene mucho para mejorar, fortalecer y, entre otras cuestiones, debe analizar también las posibles herramientas para evitar la prescripción de las causas que se inician en base al análisis del régimen de las DD. JJ.

Y, por el otro, encuentro a un sujeto controlado reticente de cumplir con su función, generador de intimaciones y retrasos sin que pueda dejar de soslayarse

que es un funcionario quien contraría las reglas y principios que lo llevaron hasta allí<sup>50</sup>.

De allí los vértices, un sistema de control falible, frente a un obligado reacio de ser examinado e informar su evolución patrimonial. Y ello puede entenderse como una violación a los derechos individuales y la consiguiente debilidad del sistema democrático.

Creo que, como lo señala GONZÁLEZ PÉREZ, en definitiva es la dignidad la que marcará las pautas de conducta, dignidad en el administrador y en el particular, en el que realiza las funciones administrativas y el destinatario<sup>51</sup>.

50 O por lo menos así debería ser, la idoneidad y experiencia como requisitos ineludibles para ejercer funciones públicas.

51 GONZÁLEZ PÉREZ, op. cit., p. 39.

# EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD ESTATAL

## I

### *Discrecionalidad, División de Poderes y Control Extrajudicial*

Dirección

**ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA**

Prólogo

**SERGIO G. FERNÁNDEZ**

---

Autores

ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA - LUIS ARROYO JIMÉNEZ - MARIANO BACIGALUPO SAGGESE  
ANA MARIA BESTARD - FEDERICO CAMPOLIETI - WALTER FABIÁN CARNOTA  
LUIS CASARINI - DARÍO CIMINELLI - PEDRO JOSÉ JORGE COVIELLO  
ISAAC AUGUSTO DAMSKY - NICOLÁS DIANA - GUIDO JULIAN DUBINSKI  
TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ - AGUSTÍN GORDILLO - MIRIAM MABEL IVANEGA  
EMMANUEL JIMÉNEZ FRANCO - ENRIQUE LAVIÉ PICO - XIMENA LAZO VITORIA  
SERGIO MOHADEB - ORLANDO JAVIER MORENO - LUCIANO PAREJO ALFONSO  
JULI PONCE SOLÉ - CLAUDIO MATÍAS POSDELEY - GALA RAMOS  
MARIO REJTMAN FARAH - RICARDO RIVERO ORTEGA - HORACIO ROSATTI  
JOSÉ L. SAID - SILVANA SANTORO - FABIANA HAYDEÉ SCHAFRIK DE NÚÑEZ  
ADRIÁN R. TIMPANARO - JUAN ANTONIO TRAVIESO - GUILLERMO F. TREACY  
ROGELIO W. VINCENTI - FRANCISCO VIQUE



UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



*1ª Edición: Octubre de 2016*

El control de la Actividad Estatal I / Horacio Rosatti ... [et.al.] 1a. edición para el profesor - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2016.

734 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-97935-9-6

1. Derecho Administrativo. I. Rosatti, Horacio. II. Alonso Regueira, Enrique, director. CDD 342

### **Edición:**

© Asociación de Docentes  
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página.

Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son  
responsabilidad exclusiva del autor)

ASOCIACIÓN DE DOCENTES  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
Av. José Figueroa Alcorta 2263  
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina