



por la igualdad y la justicia



Article 13. Participation of society

1. Each State Party shall take appropriate measures, within its means and in accordance with fundamental principles of its domestic law, to promote the active participation of individuals and groups outside the public sector, such as civil society, non-governmental organizations and community-based organizations, in the prevention of and the fight against corruption and to raise public awareness regarding the existence, causes and gravity of and the threat posed by corruption. This participation should be strengthened by such measures as:

- (a) Enhancing the transparency of and promoting the contribution of the public to decision-making processes;
- (b) Ensuring that the public has effective access to information;
- (c) Undertaking public information activities that contribute to non-tolerance of corruption, as well as public education programmes, including school and university curricula;
- (d) Respecting, promoting and protecting the freedom to seek, receive, publish and disseminate information concerning corruption. That freedom may be subject to such restrictions as may be such as are provided for

INFORME DE SOCIEDAD CIVIL

sobre la Implementación del Capítulo II (Prevención) &
Capítulo V (Recuperación de Activos) de la

CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

EN ARGENTINA

por Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

AGRADECIMIENTOS

Con el objetivo de contribuir al examen nacional de la CNUCC en Argentina en su segundo ciclo, este informe sombra fue redactado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), utilizando los materiales de orientación y la plantilla de informe diseñados por la UNCAC Coalition y Transparency International. La producción de este informe contó con el apoyo de la UNCAC Coalition, y fue posible gracias a la financiación proporcionada por la Agencia Noruega de Cooperación al Desarrollo (Norad) y el Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca (Danida). Las conclusiones de este informe son las de los autores, pero no reflejan necesariamente las opiniones de la UNCAC Coalition y de los donantes que han hecho posible este informe.

Se ha hecho todo lo posible para verificar la exactitud de la información contenida en este informe. Toda la información se considera correcta a fecha de 15/07/2021.

Autor: Renzo Lavin, ACIJ

Colaboraron en la investigación para este informe: Catalina Aguirre Jones, Joaquín Caprarulo, Marcelo Giullitti

Revisado por: Danella Newman y Mathias Huter, UNCAC Coalition

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)

Avenida de Mayo 1161, 1° piso
C1085ABB Buenos Aires
Argentina

info@acij.org.ar

<https://acij.org.ar/>

<https://www.facebook.com/ACIJ.ORG/>

<https://twitter.com/ACIJArgentina>

<https://www.instagram.com/acij.org>

La **Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)** es una organización apartidaria, sin fines de lucro, dedicada a la defensa de los derechos de los grupos más desfavorecidos de la sociedad y el fortalecimiento de la democracia en Argentina. Fundada en 2002, ACIJ tiene por objetivos defender la efectiva vigencia de la Constitución Nacional y los principios del estado de derecho, promover el cumplimiento de las leyes que protegen a los grupos desaventajados y la erradicación de toda práctica discriminatoria, así como también contribuir al desarrollo de prácticas participativas y deliberativas de la democracia.

ÍNDICE

ABREVIATURAS	1
I. INTRODUCCIÓN	2
II. RESUMEN EJECUTIVO	4
A. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO	4
B. DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN	4
C. APLICACIÓN DE LA UNCAC	5
CAPÍTULO II (MEDIDAS PREVENTIVAS)	5
CAPÍTULO V (RECUPERACIÓN DE ACTIVOS)	7
D. RECOMENDACIONES DE MEDIDAS PRIORITARIAS	10
III. EVALUACIÓN DEL PROCESO DE EXAMEN DE ARGENTINA	12
A. INFORME SOBRE EL PROCESO DE EXAMEN	12
B. ACCESO A LA INFORMACIÓN	14
IV. EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE LA UNCAC	16
A. CAPÍTULO II (MEDIDAS PREVENTIVAS)	16
B. CAPÍTULO V (RECUPERACIÓN DE ACTIVOS)	47
V. ACONTECIMIENTOS RECIENTES	66
A. CAPÍTULO II (MEDIDAS PREVENTIVAS)	66
B. CAPÍTULO V (RECUPERACIÓN DE ACTIVOS)	68
VI. RECOMENDACIONES	69
A. CAPÍTULO II (MEDIDAS PREVENTIVAS)	69
B. CAPÍTULO V (RECUPERACIÓN DE ACTIVOS)	71
VII. BIBLIOGRAFÍA	73
VIII. ANEXOS	79

ABREVIATURAS

AAIP	Agencia de Acceso a la Información Pública
ACIJ	Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AGN	Auditoría General de la Nación
BCRA	Banco Central de la República Argentina
CAC	Cámara Argentina de la Construcción
CIPCE	Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica
CIPPEC	Centro para la Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
CN	Constitución Nacional
CNE	Cámara Nacional Electoral
CNV	Comisión Nacional de Valores
CTR	Informe sobre transacciones en efectivo
DGRADB	Dirección General de Recuperación de Activos y Decomiso de Bienes del Ministerio Público Fiscal
DINE	Dirección Nacional Electoral
DNU	Decreto de Necesidad y Urgencia
DPN	Defensoría del Pueblo de la Nación
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
IGJ	Inspección General de Justicia
INAP	Instituto Nacional de la Administración Pública
MESICIC	Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción
NFBP	Negocios y profesiones no financieras
OA	Oficina Anticorrupción
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OGP	Alianza para el Gobierno Abierto
ONC	Oficina Nacional de Contrataciones
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
PEP	Personas expuestas políticamente
PROCELAC	Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos
RNBSD	Registro Nacional de Bienes Secuestrados y Decomisados durante el Proceso Penal
ROS	Reportes de operaciones sospechosas
SIGEN	Sindicatura General de la Nación
UIF	Unidad de Información Financiera
UNCAC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

I. INTRODUCCIÓN

Argentina firmó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés) el 10 de diciembre de 2003 y la ratificó el 28 de agosto de 2006.¹

En este informe se examina la aplicación por parte de Argentina de algunos artículos del Capítulo II (Medidas preventivas) y del Capítulo V (Recuperación de activos) de la UNCAC. El informe pretende ser una contribución al proceso de examen de la implementación de la UNCAC que se está llevando a cabo actualmente y que abarca estos dos capítulos. Argentina fue seleccionada por el Grupo de Examen de la Implementación de la UNCAC mediante un sorteo para su revisión en el tercer año del segundo ciclo.² Actualmente, el país se encuentra en la etapa de autoevaluación.

Alcance. Los artículos y temas de la UNCAC que reciben especial atención en este informe son los siguientes:

- Capítulo II (Medidas preventivas): los órganos de prevención de la corrupción (artículo 6), el empleo en el sector público (artículo 7.1), los códigos de conducta, los conflictos de intereses y las declaraciones de bienes (artículos 7, 8 y 12), la financiación de los partidos políticos (artículo 7.3), la contratación pública (artículo 9.1), el acceso a la información (artículo 10), la participación de la sociedad (artículo 13.1), y las medidas para prevenir el blanqueo de dinero (artículo 14).³
- Capítulo V (Recuperación de activos): la lucha contra el lavado de dinero (artículos 52 y 58), medidas para la recuperación directa de bienes y restitución y disposición de activos (Art. 54.1.c, 57.1)

Estructura. El informe comienza con un resumen ejecutivo, que incluye los resultados, conclusiones y recomendaciones sobre el proceso de examen, la disponibilidad de información, así como la aplicación y el cumplimiento de determinados artículos de la Convención. La siguiente parte abarca las conclusiones del proceso de examen en Argentina, así como el acceso a la información necesario para elaborar este informe. Posteriormente, se examina la aplicación de la Convención. Seguidamente, se examinan los acontecimientos recientes y, por último, se dan recomendaciones de medidas prioritarias para mejorar la aplicación de la UNCAC.

Metodología. El informe fue preparado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) con la financiación de la UNCAC Coalition. ACIJ se esforzó por obtener información de las

¹ Naciones Unidas, Colección de Tratados, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-14&chapter=18#EndDec, 9/4/2021.

² ONUDD (2020), Listado de países revisores para la Segunda Ronda del Mecanismo de examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Review-Mechanism/CountryPairingSchedule/Country_pairings_for_the_second_review_cycle_30_June_2020.pdf, 9/4/2021.

³ El artículo 14 sobre prevención del blanqueo de dinero fue analizado en conjunto con los artículos 52 y 58 del Capítulo V.

oficinas gubernamentales y por entablar un diálogo con los funcionarios pertinentes. Un borrador de este informe fue compartido con la Oficina Anticorrupción de Argentina el 18 de junio de 2021.⁴

El informe se preparó utilizando directrices y una plantilla de informe diseñada por la UNCAC Coalition y Transparency International para su uso por las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Esos instrumentos reflejaban de forma simplificada la lista de verificación de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y exigían evaluaciones relativamente breves en comparación con la lista oficial de autoevaluación. La plantilla del informe incluía un conjunto de preguntas sobre el proceso de examen y, en la sección sobre la aplicación, se pedían ejemplos de buenas prácticas y esferas que necesitaban mejoras en los artículos de los capítulos II y V de la UNCAC.

Al preparar el presente informe, el autor tuvo en cuenta los últimos informes de examen de Argentina por parte del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), así como el Informe de Integridad de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y los informes de evaluación del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

⁴ El 30 de junio de 2021 las autoridades de la Oficina Anticorrupción participaron de una conversación virtual con representantes de ACIJ en la que hicieron una serie de devoluciones al informe. Sus comentarios al informe se circunscribieron exclusivamente a las áreas de competencia de dicha agencia.

II. RESUMEN EJECUTIVO

A continuación, se presenta una síntesis de los aspectos destacados del informe, incluyendo aquellos vinculados con el desarrollo del proceso de evaluación, el acceso a información oficial, el grado de aplicación de la Convención tanto a nivel regulatorio como su cumplimiento en la práctica, y las principales recomendaciones.

A. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO

El órgano encargado de coordinar el proceso de examen de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción en Argentina es la Oficina Anticorrupción (OA). Actualmente, el país se encuentra en la etapa de autoevaluación.

Previo a iniciar el proceso de examen, el gobierno argentino había adherido en 2017 al Compromiso de Transparencia⁵ impulsado por la UNCAC Coalition. Sin embargo, al momento de la preparación de este informe, el país no ha cumplido con los Principios 1 y 2 del Compromiso, en tanto la OA no ha publicado información sobre el calendario para el examen del país ni los datos de contacto del punto focal en su sitio web. Tampoco fueron invitadas las organizaciones de la sociedad civil u otros actores no estatales a contribuir al proceso de autoevaluación.

En el siguiente capítulo de este informe se proporcionará más información sobre la transparencia del gobierno y participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de examen de la UNCAC en Argentina.

B. DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN

La disponibilidad de información sobre el proceso de examen es muy escasa en Argentina. Ni la Oficina Anticorrupción ni ningún otro organismo nacional publica información específica, completa y actualizada sobre el nivel de avance en el cumplimiento de las obligaciones que el país ha asumido en la Convención. En consecuencia, para la realización de este informe fue necesario consultar documentos legales e informes de organismos públicos dispersos en distintos sitios institucionales, así como publicaciones de organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Para el capítulo sobre lavado y recupero de activos se enviaron pedidos formales de información pública a diversos organismos. Algunos de los pedidos fueron rechazados en base a excepciones a la publicidad previstas por la Ley de Acceso a la Información Pública⁶ o en otras normas. El resto de las solicitudes fueron contestadas, pero la información suministrada en muchos casos estaba incompleta, era parcial, o no se encontraba lo suficientemente desagregada.

⁵ UNCAC Coalition, Compromiso de Transparencia, <https://uncaccoalition.org/wp-content/uploads/Transparency-Pledge-English.pdf>, 9/4/2021.

⁶ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/texact.htm>, 9/4/2021.

Luego de un pedido de acceso a la información en el marco del procedimiento dispuesto por la Ley 27.275, ACIJ pudo acceder a la lista de autoevaluación completada por la Oficina Anticorrupción, la cual fue uno de los insumos utilizados para la elaboración de este informe.

C. APLICACIÓN DE LA UNCAC

A continuación, se encuentra un resumen de los principales hallazgos en relación con la aplicación de los artículos de la UNCAC analizados en el presente informe, tanto en relación con la adaptación del marco legal y regulatorio, como de su cumplimiento en la práctica.

CAPÍTULO II (MEDIDAS PREVENTIVAS)

- **Art. 6 - Órganos de prevención de la corrupción.** En el informe se analizan tres de los principales órganos de control: la Oficina Anticorrupción (OA), la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN). La principal deficiencia en el cumplimiento del artículo 6 de la Convención está relacionada con la falta de autonomía e independencia de los órganos de prevención de la corrupción. La OA continúa sin ser dotada de autonomía funcional o autarquía financiera, y tanto la designación como la remoción de su titular es una atribución discrecional de la Presidencia de la Nación. A su vez, las Direcciones de Investigaciones y de Planificación de Políticas de Transparencia están a cargo de personas cuya designación y remoción depende en última instancia de la o el Ministro de Justicia. Por su parte, la integración de la AGN, órgano de control externo, continúa estando regulada por una ley previa a la reforma constitucional y que entra en contradicción con dicho principio de independencia. Adicionalmente, no existen mecanismos institucionales eficaces para asegurar que los hallazgos y recomendaciones de los informes de auditoría tengan un impacto efectivo en la rendición de cuentas gubernamental y la prevención de la corrupción.
- **Art. 7.1 - Empleo en el sector público.** Mientras que el marco legal prevé un sistema de contratación regido por los principios de eficiencia, transparencia, idoneidad y equidad en el acceso, en la práctica existe un abuso de los regímenes de excepción, basados en la discrecionalidad y la arbitrariedad. El ingreso al empleo público a través de concursos abiertos y competitivos no es habitual y la carrera administrativa está desprovista de los adecuados mecanismos de promoción e incentivo a la capacitación. Hacia principios de 2019, los cargos concursados entre la alta dirección pública representaban apenas un 5%. También en el Poder Judicial prevalecen los mecanismos discrecionales y poco transparentes para el ingreso, y la realización de concursos es una excepción, encontrándose ampliamente incumplida la Ley 26.861⁷ de “Ingreso Democrático e igualitario de personal al Poder Judicial de la Nación y al Ministerio Público de la Nación”, del año 2013 -excepto para el caso de los Ministerios Públicos Fiscal y de la Defensa-.
- **Art. 7.3 - Financiación política.** En la práctica, el financiamiento de las candidaturas a cargos públicos electivos en Argentina ha sido siempre poco transparente, con un débil sistema de control y con medidas de prevención y sanción ineficaces. El régimen legal

⁷ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/215799/norma.htm>, 9/4/2021.

fue modificado recientemente por la Ley N° 27.504⁸ de 2019, que habilitó el aporte empresario a las campañas políticas y estableció la obligación de bancarizar todas las donaciones como medida para transparentar el financiamiento y facilitar los controles. Sin embargo, hay elementos para sospechar que algunas de las prácticas de ocultamiento permanecen vigentes. Tampoco existe una regulación adecuada para prevenir el conflicto de interés y la influencia indebida a partir de los aportes empresarios. A su vez, la capacidad del sistema de control es limitada, y las sanciones, ineficaces. Por último, existe en Argentina una práctica de uso de recursos estatales con fines electorales por parte de los partidos políticos a cargo del gobierno.

- **Art. 7, 8 y 12 - Códigos de conducta, conflictos de intereses y declaraciones de bienes.** La aplicación de la Convención es deficiente tanto a nivel regulatorio como de implementación. La Ley de Ética Pública⁹, aprobada en 1999, ha demostrado ser ineficaz. La principal deficiencia se relaciona con la debilidad del sistema de control de su cumplimiento, en tanto no existen órganos independientes de supervisión de la ley, actualmente a cargo de la OA para el caso del Poder Ejecutivo Nacional. La reforma de 2013 (Ley 26.857)¹⁰, relativa solo a una parte de la Ley de Ética Pública, dispuso la publicidad en Internet de las declaraciones juradas patrimoniales, pero a su vez redujo el contenido y detalle de los bienes y activos declarados, y restringió la publicidad de las declaraciones de las y los cónyuges e hijos e hijas menores de las autoridades declarantes. Esto último fue declarado inconstitucional por el Poder Judicial, pero la orden aún no fue acatada. Existen diversos proyectos de reforma legal presentados en el Congreso de la Nación, pero su tratamiento no ha avanzado.
- **Art. 9.1 - Contratación pública.** El régimen de contratación de bienes, servicios y obra pública en Argentina se caracteriza por una limitada disponibilidad de información de calidad y accesible a la ciudadanía y por la ausencia absoluta de mecanismos de participación ciudadana en todas las fases del ciclo. A su vez, se evidencia un uso extendido de las figuras de excepción, que flexibilizan las reglas de publicidad y competencia, aumentan la discrecionalidad y son más vulnerables a la corrupción. La legislación argentina cuenta con límites muy vagos en muchos supuestos de contratación directa, lo que la convierte en una práctica cotidiana y objeto de abusos. La creación de portales online como “Compr.Ar” o “Contr.Ar” aumentaron la disponibilidad de información sobre contrataciones, aunque la publicación de datos en formatos abiertos es aún escasa. Los déficits del sistema de compras se agravaron en el marco de la pandemia del COVID-19, en tanto se habilitó la realización de contrataciones de emergencia con limitadas salvaguardas para mitigar los riesgos de corrupción.
- **Art. 10 - Acceso a la información.** La adopción de una ley de acceso a la información ha significado un avance, pero aún persisten desafíos importantes para lograr su completa implementación. No todos los poderes del Estado cuentan con órganos garantes en funcionamiento, con autoridades designadas de acuerdo a procedimientos

⁸ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/320000-324999/323729/norma.htm>, 9/4/2021.

⁹ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60847/norma.htm>, 9/4/2021.

¹⁰ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/215002/norma.htm>, 9/4/2021.

que aseguren su idoneidad y de independencia, y con garantías contra la remoción arbitraria. A su vez, de los cuatro órganos garantes existentes, sólo dos de ellos cuentan con un sitio web propio y publican un informe anual de rendición de cuentas y sólo uno publica algún tipo de información sobre los resultados de la fiscalización sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa y pasiva por los sujetos obligados.

- **Art. 13.1 - Participación de la sociedad.** Mientras que el país ha registrado avances importantes en materia de acceso a la información, los mecanismos institucionales de participación en el ciclo de planificación, ejecución y control de políticas públicas son escasos, débiles y de uso infrecuente. Los mecanismos de democracia semidirecta consagrados en la Constitución Nacional fueron regulados de manera excesivamente restrictiva a nivel legal, tal que su uso ha sido excepcional en sus más de 25 años de vigencia. Tampoco existe una ley general de participación ciudadana, a diferencia de otros países de la región. Los mecanismos regulados por el Decreto 1172/2003 del Poder Ejecutivo son de uso excepcional en la práctica y no han sido actualizados en casi 20 años de vigencia. Por su parte, la Defensoría del Pueblo, órgano encargado de canalizar las demandas ciudadanas ante el Estado, se encuentra acéfala desde el año 2009 y, por ende, incapaz de ejercer sus principales funciones. En lo que respecta a la prevención y sanción de la corrupción específicamente, los canales de participación son aún pocos.

CAPÍTULO V (RECUPERACIÓN DE ACTIVOS)

- **Art. 52 y 58 - Lucha contra el blanqueo de dinero y Art. 14 - Medidas para prevenir el blanqueo de dinero.** El principal organismo de prevención del lavado de activos, la Unidad de Información Financiera (UIF), no cuenta con las adecuadas garantías de independencia para llevar adelante su función de manera imparcial y eficaz. La presidencia y vicepresidencia de la UIF son designadas por la o el Presidente de la Nación, previo un mecanismo no vinculante de transparencia y participación ciudadana. De igual manera, la remoción de las autoridades de la UIF es atribución de la Presidencia de la Nación. El cuestionamiento a la idoneidad o independencia de las personas designadas al frente de la UIF ha sido una constante en la vida institucional del organismo. A pesar de que las candidaturas fueron impugnadas en los últimos tres procesos de designación, las objeciones fueron desestimadas por el Poder Ejecutivo en todos los casos. Otra deficiencia relevante es la débil regulación de la obligación de las y los funcionarios públicos de revelar sus activos, lo cual dificulta la prevención e investigación del blanqueo del producto de la corrupción. Argentina tampoco cuenta con un régimen legal adecuado sobre beneficiarios finales que permita identificar en todos los casos a las o los dueños efectivos de las empresas o personas jurídicas. Asimismo, es necesario reforzar el mecanismo de sanciones y actualizar la ley para incorporar nuevos sujetos a la obligación de reportar a la UIF.
- **Art. 54.1.c, 57.1 - Decomiso sin condena, y restitución y disposición de activos.** La forma en la que se encuentra regulado el decomiso, decomiso sin condena, y restitución y disposición de activos en Argentina presenta numerosos problemas que lo alejan de ser

un sistema eficaz para la lucha contra la corrupción y el crimen organizado. A la superposición normativa, la falta de transparencia y la debilidad de los mecanismos existentes se le suma la discrecionalidad con la que se dispone del uso de dichos bienes en la actualidad durante el período en el que se encuentran en manos del Poder Judicial. El Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 62/2019¹¹ que establece el Régimen procesal de la acción civil de extinción de dominio tiene vicios en su forma de aprobación que debilitan su aplicación y que refuerzan la necesidad de una discusión en el Congreso de una ley sobre el tema. Esto también permitiría discutir algunos de los problemas regulatorios que tiene la norma, que también se encuentran reñidos con garantías constitucionales. Por otra parte, los casos exitosos de recuperación de activos provenientes de la corrupción son pocos en Argentina. Los montos totales recuperados representan un porcentaje extremadamente bajo en comparación a las sumas embargadas preventivamente cada año durante los procesos penales.

Cuadro 1: Resumen de la aplicación y el cumplimiento

Artículos de la UNCAC	Estado de aplicación de la ley	Estado de aplicación y cumplimiento en la práctica
CAPÍTULO II (Medidas preventivas)		
Art. 6 - Órganos de prevención de la corrupción	Implementado parcialmente	Pobre
Art. 7.1 - Empleo en el sector público	Implementado parcialmente	Pobre
Art. 7.3 - Financiación política	Implementado en gran parte	Pobre
Art. 7, 8 y 12 - Códigos de conducta, conflictos de intereses y declaraciones de bienes	Implementado parcialmente	Moderado
Art. 9.1 - Contratación pública	Implementado parcialmente	Moderado
Art. 10 - Acceso a la información	Implementado parcialmente	Bueno
Art. 13.1 - Participación de la sociedad	No aplicado	Pobre
Art. 14 - Medidas para prevenir el blanqueo de dinero	Implementado en gran parte	Pobre

¹¹ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/319068/norma.htm>, 9/4/2021.

CAPÍTULO V (Recuperación de activos)		
Art. 52 y 58 - Lucha contra el blanqueo de dinero	Implementado en gran parte	Pobre

Cuadro 2: Desempeño de instituciones clave seleccionadas

Nombre de la institución	Desempeño en relación con las responsabilidades cubiertas por el informe	Palabras clave que explican la actuación
Oficina Anticorrupción	Pobre	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de independencia • Arbitrariedad en la investigación de la corrupción • Deficiencias en el sistema de control de declaraciones juradas patrimoniales • Deficiencias en el régimen de prevención y control de los conflictos de interés
Sindicatura General de la Nación	Pobre	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de independencia • Bajo nivel de transparencia sobre los resultados de auditoría • Poco impacto en la mejora de la gestión
Auditoría General de la Nación	Moderado	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de independencia • Bajo nivel de implementación de sus recomendaciones
Secretaría de Gestión y Empleo Público	Pobre	<ul style="list-style-type: none"> • Incumplimiento de la normativa sobre empleo público • Discrecionalidad en las contrataciones • Falta de mecanismos transparentes y competitivos de promoción
Cámara Nacional Electoral	Moderado	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de recursos • Deficiente sistema de sanciones • Control tardío
Agencia de Acceso a la Información Pública	Moderado	<ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia en la tramitación de reclamos • Criterios adecuados de interpretación de la Ley • Falta de impulso de sanciones por incumplimiento
Unidad de Información Financiera	Pobre	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de independencia • Uso político de información confidencial • Escasos resultados en la investigación de la corrupción y el recupero de activos

D. RECOMENDACIONES DE MEDIDAS PRIORITARIAS

A continuación, se ofrece una selección de las principales recomendaciones que surgen del informe. Para un listado más exhaustivo de recomendaciones, ver el capítulo correspondiente.

1. Sobre el proceso de examen y el acceso a la información

- Publicar información en el sitio web de la Oficina Anticorrupción sobre el proceso de examen de país, incluyendo el calendario actualizado y la información de contacto del punto focal.
- Difundir el documento de autoevaluación en el sitio web de la Oficina Anticorrupción.
- Organizar sesiones informativas para la sociedad civil sobre el proceso de examen y sobre el estado de avance en el cumplimiento de la UNCAC.

2. Sobre la aplicación de las disposiciones de la UNCAC

- Dotar a los órganos de control (OA, SIGEN, AGN, UIF, AAIP) de garantías suficientes de autonomía y establecer mecanismos de designación y remoción de sus titulares que aseguren su independencia e idoneidad.
- Fortalecer los sistemas de control externo e interno, adaptando la legislación a los estándares internacionales de prevención y sanción de la corrupción.
- Fortalecer el régimen de empleo público, poniendo en marcha un sistema de ingreso y ascenso a través de concursos abiertos y competitivos.
- Mejorar el sistema de financiamiento de los partidos políticos para prevenir el conflicto de interés originado en los aportes empresarios, y aumentar la capacidad del sistema de control para prevenir e investigar las violaciones a la ley.
- Sancionar una nueva Ley de Ética Pública que garantice un adecuado régimen de integridad en el sector público, incluido lo referido a la presentación, publicidad y control de las declaraciones juradas patrimoniales y de gestión de los conflictos de interés.
- Actualizar el régimen legal de compras y contrataciones de bienes, servicios y obra pública, de manera que garantice la transparencia, competencia equitativa, eficiencia y control ciudadano de todas las adquisiciones estatales.
- Crear y poner en funcionamiento los órganos garantes de acceso a la información pública en todos los poderes del Estado, como lo exige la Ley de Acceso a la Información.
- Establecer mecanismos institucionales eficaces para la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas en general, y en particular en la prevención, detección y sanción de la corrupción.

- Fortalecer el marco legal sancionatorio de la UIF, mejorar la regulación sobre la acreditación de la identificación de las personas beneficiarias finales de empresas o personas jurídicas clientes de las entidades financieras, y actualizar la lista de sujetos obligados a reportar.

III. EVALUACIÓN DEL PROCESO DE EXAMEN DE ARGENTINA

En esta sección se evalúa la transparencia del proceso de examen de Argentina, la participación de las organizaciones de la sociedad civil, y el acceso a la información necesaria para la elaboración del informe.

A. INFORME SOBRE EL PROCESO DE EXAMEN

El órgano encargado de coordinar el proceso de examen de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción en Argentina es la Oficina Anticorrupción (OA).

El proceso de examen comprende las fases de preparación, autoevaluación, examen por pares, redacción del informe y seguimiento. Actualmente, el país se encuentra en la etapa de examen por pares.

Previo a iniciar el proceso de examen, el gobierno argentino había adherido en 2017 al Compromiso de Transparencia¹² impulsado por la UNCAC Coalition, por medio del cual se comprometió a seguir un conjunto de seis principios para asegurar la transparencia y participación ciudadana en el 2° ciclo del proceso de examen de la Convención.¹³ Los principios son los siguientes:

1. Publicar los calendarios actualizados para el examen de país.
2. Compartir información sobre el organismo a cargo del examen de país o su coordinador (punto focal).
3. Anunciar cuando se termine el examen de país e indicar cómo acceder al informe.
4. Difundir con rapidez en línea la autoevaluación y el informe sobre el examen del país completo en un idioma oficial de la ONU junto con su síntesis en idiomas locales.
5. Organizar sesiones informativas para la sociedad civil, así como debates públicos sobre los resultados derivados del informe.
6. Apoyar públicamente la participación de miembros observadores de la sociedad civil en los órganos subsidiarios de la UNCAC.

Sin embargo, al momento de la preparación de este informe, el país no ha cumplido con los Principios 1 y 2 del Compromiso ni informado aún de planes respecto a los restantes. En efecto, la OA no ha publicado información sobre el calendario para el examen del país ni los datos de contacto del punto focal en su sitio web. Argentina completó la lista de autoevaluación, y fue puesta a disposición de ACIJ luego de la realización de un pedido formal de acceso a información pública.

En cuanto a la participación durante el proceso de autoevaluación, de acuerdo con el informe de gestión 2015-2019, la OA ha convocado a reuniones de trabajo con un total de trece organismos públicos de los tres poderes del Estado a fin de intercambiar información e involucrarlos en el

¹² UNCAC Coalition, Compromiso de Transparencia, https://uncaccoalition.org/wp-content/uploads/Transparency-Pledge_English.pdf, 9/4/2021.

¹³ Nota enviada por la Oficina Anticorrupción a la UNCAC Coalition (ver Anexo).

proceso de evaluación.¹⁴ Sin embargo, no existe evidencia de que se haya invitado a representantes de organizaciones de la sociedad civil u otros actores no estatales para hacer contribuciones al proceso.

Cuadro 3: Transparencia del gobierno y participación de las OSC en el proceso de examen de la UNCAC

¿Ha revelado el gobierno información sobre el punto focal del país?	Parcialmente	El punto focal del país es la Oficina Anticorrupción. Sin embargo, no se ha publicado información sobre el punto focal ni sus datos de contacto.
¿Se conocía el programa del examen?	No	La Oficina Anticorrupción no publicó información sobre el proceso de examen para el segundo ciclo, ni el calendario del examen.
¿Se consultó a la sociedad civil en la preparación de la autoevaluación?	No	No hay evidencia de que la oficina anticorrupción haya consultado a representantes de la sociedad civil en el proceso de autoevaluación.
¿La autoevaluación se publicó en línea o se facilitó a la sociedad civil?	Si	ACIJ accedió a la autoevaluación luego de un pedido de acceso a la información pública. El documento no fue publicado en el sitio web de la Oficina Anticorrupción.
¿El gobierno aceptó una visita al país?	Si	
¿Se realizó una visita al país?	Aún no	
¿Se invitó a la sociedad civil a hacer aportaciones a los examinadores oficiales?	Aún no	
¿Se invitó al sector privado a hacer aportaciones a los examinadores oficiales?	Aún no	
¿El gobierno se ha comprometido a publicar el informe completo del país?	Si	Argentina adhirió al Compromiso de Transparencia impulsado por la UNCAC Coalition, por medio del cual se comprometió a publicar el informe completo del país una vez que esté disponible.

¹⁴ Oficina Anticorrupción (2019), Informe de gestión 2015-2019, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_oa_2015-2019_1.pdf, pág. 87, 9/4/2021.

B. ACCESO A LA INFORMACIÓN

En Argentina, no existe ningún mecanismo particular destinado a facilitar el acceso a la información relativa a la implementación de la UNCAC. Ni la Oficina Anticorrupción ni ningún otro organismo nacional publica información específica, completa y actualizada sobre el nivel de avance en el cumplimiento de las obligaciones que el país ha asumido en la Convención. La última información disponible en el sitio web de la OA en relación a la Convención es la lista de autoevaluación y el informe final del país correspondientes al primer ciclo de evaluación. En consecuencia, para conocer el grado de implementación de la UNCAC, es necesario consultar documentos legales e informes de organismos públicos dispersos en distintos sitios institucionales, así como publicaciones de organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

La información sobre el marco legal interno, incluyendo leyes y normativa de grado inferior, es de relativo fácil acceso en Argentina. El Boletín Oficial del Estado¹⁵ se encuentra disponible online y existen buscadores oficiales de normativa completos y actualizados. Por su parte, las secciones de transparencia activa creadas dentro de los sitios institucionales de los organismos públicos en virtud de las obligaciones establecidas en la Ley 27.275 de acceso a la información pública facilitan la búsqueda de normativa relevante vinculada a cada uno de los tópicos cubiertos por la Convención, aunque no en todos los casos la información se encuentra completa y actualizada.

Por el contrario, es menor la disponibilidad de información sobre las políticas públicas, programas vigentes y medidas adoptadas por los organismos para dar cumplimiento a las disposiciones de la UNCAC en cada una de las áreas relevantes. En muchos casos, la información es de difícil acceso, se encuentra fragmentada o incompleta o no se encuentra disponible. Para la realización de este informe se consultaron sitios institucionales de los organismos públicos responsables, documentos oficiales e informes de gestión en los casos en que se encontraban disponibles. También se consultaron informes de organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y organismos internacionales, como, por ejemplo, los informes del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC)¹⁶, el Informe sobre Integridad en Argentina de la OCDE¹⁷ y los informes de evaluación del GAFI¹⁸, entre otros.

Finalmente, para el capítulo sobre lavado y recupero de activos, se enviaron pedidos formales de información pública a los siguientes organismos: Unidad de Información Financiera (UIF), Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (PROCELAC), Dirección General de Recuperación de Activos y Decomiso de Bienes del Ministerio Público Fiscal (DGRADB), Registro Nacional de Bienes Secuestrados y Decomisados durante el Proceso Penal del

¹⁵ Boletín Oficial de la República Argentina, <https://www.boletinoficial.gob.ar/>, 9/4/2021.

¹⁶ OEA, MESICIC, Informes sobre Argentina, <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/paises-pais.html?c=Argentina>, 9/4/2021.

¹⁷ OCDE (2019), Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina: Lograr un cambio sistémico y sostenido, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ocde_argentina_estudio_de_integridad_2018.pdf, 9/4/2021; OCDE (2021) Informe de Seguimiento del Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/presentacion-del-informe-de-seguimiento-del-estudio-de-la-ocde-sobre-integridad-en>, 8/7/2021.

¹⁸ GAFI, Informes de Evaluación de Argentina, <http://www.fatf-gafi.org/countries/#Argentina>, 9/4/2021.

Ministerio de Justicia de la Nación, Consejo de la Magistratura de la Nación y Corte Suprema de la Nación. De los pedidos de información realizados, dos de ellos fueron denegados por considerar los sujetos requeridos que la información solicitada se encontraba alcanzada por excepciones a la publicidad previstas por la Ley de Acceso a la Información Pública o en otras normas. Tal fue el caso de la UIF y de la Corte Suprema. El resto de las solicitudes fueron contestadas, pero la información suministrada en muchos casos estaba incompleta o era parcial o no se encontraba lo suficientemente desagregada.

IV. EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE LA UNCAC

En esta sección, se evalúa el cumplimiento por parte de Argentina de los artículos de la Convención seleccionados para este informe sombra, tanto del Capítulo II (Medidas Preventivas) como del Capítulo V (Recuperación de Activos). En relación con cada artículo, se describe el marco legal interno aplicable, así como los avances y las deficiencias en su aplicación en el país.

A. CAPÍTULO II (MEDIDAS PREVENTIVAS)

A continuación, se analizan los siguientes artículos seleccionados del Capítulo II: los órganos de prevención de la corrupción (artículo 6), el empleo en el sector público (artículo 7.1), los códigos de conducta, los conflictos de intereses y las declaraciones de bienes (artículos 7, 8 y 12), la financiación de los partidos políticos (artículo 7.3), la contratación pública (artículo 9.1), el acceso a la información (artículo 10), y la participación de la sociedad (artículo 13.1). El artículo referido a las medidas para prevenir el blanqueo de dinero (artículo 14) es abordado en la sección correspondiente al Capítulo V (Recuperación de activos).

Art. 6 - Órganos de prevención de la corrupción

Regulación

En Argentina, existen diversos órganos encargados, directa o indirectamente, de prevenir la corrupción. En esta sección, nos referiremos a tres de ellos: la Oficina Anticorrupción, la Auditoría General de la Nación y la Sindicatura General de la Nación.

La Oficina Anticorrupción (OA) fue creada en 1999 a través de una modificación de la Ley de Ministerios (Ley 25.233),¹⁹ que dispuso en su artículo 13 que el nuevo organismo tendría a su cargo la elaboración y coordinación de programas de lucha contra la corrupción en el sector público nacional y que en forma concurrente con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (hoy Procuraduría de Investigaciones Administrativas), gozaría de las competencias y atribuciones establecidas en los artículos 26, 45 y 50 de la Ley 24.946²⁰ (Ley del Ministerio Público). La OA fue creada en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, decisión que fue parcialmente modificada en 2019 por el Decreto 54/2019,²¹ que la transformó en organismo desconcentrado de la Presidencia de la Nación. El Decreto 102/99²² establece su ámbito de aplicación, competencia, estructura y funciones.

La Oficina Anticorrupción elaboró un “Plan Nacional Anticorrupción”, que enumera 260 iniciativas, y que fue aprobado por el Decreto 258/2019. A su vez, conformó un Consejo Asesor de la sociedad civil para el seguimiento de su cumplimiento. El plan fue elaborado durante el último año del mandato del Presidente Mauricio Macri y preveía un cronograma de cumplimiento de

¹⁹ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/61394/norma.htm>, 9/4/2021.

²⁰ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/49874/texact.htm>, 9/4/2021.

²¹ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333548/norma.htm>, 9/4/2021.

²² <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/61724/norma.htm>, 9/4/2021.

cuatro años (2019-2023). Tras el cambio de gobierno a nivel nacional, y consecuentemente del Titular de la OA, la conformación del Consejo Asesor fue renovada y el Plan fue sometido a un proceso de revisión²³, cuyos resultados fueron plasmados en el “Documento de trabajo sobre el diseño de la Estrategia Nacional de Integridad”²⁴.

La Auditoría General de la Nación (AGN), es el órgano de control externo del sector público nacional. Según el artículo 85 de la Constitución Nacional,²⁵ asiste técnicamente al Congreso Nacional y tiene a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue, e interviene en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos. Su organización y funciones están reguladas por la Ley 24.156²⁶ de Administración Financiera.

Finalmente, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) es el órgano rector del sistema de control interno del Sector Público Nacional. Su estructura y funciones están establecidas en la Ley 24.156 de Administración Financiera, cuyo artículo 98 dispone que es competencia de la SIGEN el control interno de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional y los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado que dependan de él, sus métodos y procedimientos de trabajo, normas orientativas y estructura orgánica. Además de la SIGEN, que es el órgano normativo, de supervisión y coordinación del sistema de control interno, el artículo 100 de dicha ley, dispone que éste está también conformado por las unidades de auditoría interna creadas en cada jurisdicción y en las entidades que dependan del Poder Ejecutivo Nacional.

Además de los órganos descritos, existen otros organismos con funciones directa o indirectamente vinculadas con la política de transparencia y prevención de la corrupción, algunos de los cuales serán abordados en secciones subsiguientes de este informe, como por ejemplo, la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP), la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la Unidad de Información Financiera (UIF), la Comisión Nacional de Valores (CNV), el Banco Central de la República Argentina (BCRA), la Inspección General de Justicia (IGJ) o la Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN), entre otros.

Deficiencias

La principal deficiencia en el cumplimiento del artículo 6 de la Convención está relacionada con la falta de autonomía e independencia de los órganos de prevención de la corrupción.

La Oficina Anticorrupción, órgano principal del sistema de prevención, fue recientemente transformado en un organismo desconcentrado de la Presidencia de la Nación y continúa sin ser

²³ Oficina Anticorrupción (2021), Se realizó la evaluación del Plan Nacional Anticorrupción, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-realizo-la-evaluacion-del-plan-nacional-anticorrupcion-0>, 9/4/2021.

²⁴ Oficina Anticorrupción (2021), Documento de trabajo sobre el diseño de la Estrategia Nacional de Integridad, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/documento_de_trabajo_-_hacia_una_estrategia_nacional_de_integridad.pdf, 9/4/2021.

²⁵ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>, 9/4/2021.

²⁶ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texto.htm>, 9/4/2021.

dotado de autonomía funcional o autarquía financiera. El Decreto 54/2019 elevó el rango y jerarquía de quien ocupe la titularidad de la OA, haciéndolo equivalente a Ministro/a y estableció que dependería funcionalmente de la Presidencia de la Nación. En consecuencia, y si bien la decisión incrementa algunos márgenes de autonomía del organismo, la designación y remoción del titular de la Oficina continúa siendo una atribución discrecional de la Presidencia de la Nación y no se prevé la intervención de ninguna otra autoridad o procedimiento de participación o consulta que tenga por objetivo garantizar la idoneidad o independencia de la persona designada.

Asimismo, a pesar de que el Decreto estableció que él o la Titular gozaría de independencia técnica y que cumpliría las funciones que le competen sin recibir instrucciones de la Presidencia de la Nación ni de ninguna otra autoridad superior del Poder Ejecutivo, mantuvo su estructura administrativa y presupuesto dentro del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. En cuanto a la designación de personal, el o la Titular de la OA solo tiene facultad de proponer la designación de los integrantes de la Oficina a la o el Ministro de Justicia. Las Direcciones de Investigaciones y de Planificación de Políticas de Transparencia están a cargo de personas designadas y removidas en última instancia por la o el Ministro de Justicia y Derechos Humanos.

La falta de autonomía de la OA, y particularmente la falta de independencia política de sus titulares ha sido uno de los principales motivos de la desconfianza pública hacia el organismo y el mayor obstáculo para el cumplimiento de su misión. Las críticas por parcialidad en el tratamiento de casos de conflicto de interés o en la selectividad a la hora de actuar como querellante en causas de corrupción ha sido una constante independientemente del signo político del gobierno de turno²⁷.

En cuanto a la Auditoría General de la Nación, la Constitución Nacional en su Artículo 85 consagró en 1994 el principio de independencia, inherente a cualquier órgano de control, mediante el otorgamiento a la oposición parlamentaria de la presidencia de la AGN. Sin embargo, la integración del organismo sigue estando regulada por una ley previa a la reforma constitucional y que entra en contradicción con dicho principio de independencia. En efecto, la Ley 24.156 de Administración Financiera mantiene como órgano de decisión al Colegio de Auditores, integrado de manera proporcional a la composición de ambas Cámaras del Congreso Nacional. En consecuencia, salvo en contadas excepciones, el control de la AGN ha estado en manos de representantes del partido de gobierno, lo que ha resultado en un obstáculo para el control

²⁷ Ver, por ejemplo, las siguientes notas periodísticas en relación con las últimas dos gestiones de la OA: Infobae, Massoni, José, Garrido, Manuel (2019) La Oficina Anticorrupción, un organismo que puede (y debe) ser independiente y eficaz, <https://www.infobae.com/opinion/2019/11/28/la-oficina-anticorrupcion-un-organismo-que-puede-y-debe-ser-independiente-y-eficaz/>, 9/4/2021; Clarín, Carelli Lynch, Guido (2018), La Oficina Anticorrupción investiga a 27 funcionarios, pero hay pocos avances, https://www.clarin.com/politica/oficina-anticorrupcion-investiga-27-funcionarios-pocos-avances_0_rJ6u650Nz.html, 9/4/2021; Infobae, Fitz Patrick, Mariel (2019), Interrogantes sobre la nueva Oficina Anticorrupción, <https://www.infobae.com/politica/2019/12/21/desperta-interrogantes-la-reforma-que-impulsa-el-gobierno-para-la-oficina-anticorrupcion/>, 9/4/2021; Clarín, Wiñazki, Nicolás (2020), La Oficina Anticorrupción deja de ser querellante en dos causas emblemáticas contra la familia Kirchner, https://www.clarin.com/politica/oficina-anticorrupcion-dejara-querellante-causas-emblematicas-familia-kirchner_0_w_M-CkcUq.html, 9/4/2021.

independiente de la gestión.

Además de asegurar un diseño institucional que garantice su independencia, una nueva ley de organización y funcionamiento de la AGN debería tener por objetivo fortalecer el sistema de control externo en su conjunto. Actualmente no existen mecanismos institucionales eficaces para asegurar que los hallazgos y recomendaciones de los informes de auditoría tengan un impacto efectivo en la rendición de cuentas gubernamental, la modificación de regulaciones y prácticas o en la mejora de las políticas públicas. Los informes de auditoría tienen impacto solamente en los casos excepcionales en los que alcanzan repercusión mediática. El circuito de control que involucra a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas como nexo entre la Auditoría General y el Congreso funciona como un mecanismo meramente formal dissociado de los fines para los cuales fue establecido²⁸. Adicionalmente, la AGN sólo lleva adelante un control ex-post de la actuación de la administración, lo cual reduce la eficacia de su intervención para la prevención o detección de actos de corrupción en tiempo real o de manera oportuna.

Tanto la OA como la SIGEN y la AGN elaboran y publican informes de gestión o memorias en las cuales dan cuenta de sus actividades. Mientras la SIGEN²⁹ y la AGN³⁰ lo hacen con una frecuencia anual, la OA también elabora informes semestrales³¹. Por otro lado, mientras la AGN publica los informes de auditoría que realiza en su sitio web³², la SIGEN sólo permite acceder al listado de las auditorías que lleva adelante, pero no a su contenido³³.

Por último, no existen mecanismos adecuados de coordinación institucional entre los distintos órganos de prevención de la corrupción. Por el contrario, es frecuente la falta de cooperación y la dificultad para acceder a información relevante en poder de otro organismo³⁴. Como resultado, no existe una política integral, coherente y coordinada de prevención y lucha contra la corrupción, sino distintas iniciativas y programas parciales y compartimentados³⁵.

Buenas prácticas

Respecto a la falta de coordinación institucional de las instituciones públicas vinculadas a la prevención de la corrupción, la Jefatura de Gabinete de Ministros creó la Mesa Nacional de Integridad y Transparencia³⁶, conformada por las principales agencias del Poder Ejecutivo

²⁸ Acuerdo Social Anticorrupción (2019), <https://acuerdoanticorrupcion.org/wp-content/uploads/2019/10/ASA-Versi%C3%B3n-detallada-16-10.pdf>, 10/04/2021, pág. 42.

²⁹ <https://www.argentina.gob.ar/sigen/institucional/publicaciones-sigen/memoria>, 9/4/2021.

³⁰ <https://www.agn.gob.ar/page/transparencia-2>, 9/04/2021.

³¹ <https://www.argentina.gob.ar/oficina-anticorrupcion/informes-de-gestion>, 9/4/2021.

³² <https://www.agn.gob.ar/#informes>, 9/4/2021.

³³ <https://www.sigen.gob.ar/archivoweb/Buscador.aspx>, 9/4/2021.

³⁴ Ver, por ejemplo, el conflicto generado durante 2019, a partir de una auditoría llevada a cabo por la AGN sobre la OA en la que la segunda fue acusada de no entregar información; Télam (2019), Confirman un fallo que ordena a la Oficina Anticorrupción brindar información a la Auditoría General, <https://www.telam.com.ar/notas/201911/406827-confirman-fallo-que-ordeno-a-la-oficina-anticorrupcion-brindar-informacion-a-la-auditoria-general.html>, 25/04/2021.

³⁵ OCDE (2019), Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina: Lograr un cambio sistémico y sostenido, pág. 31.

³⁶ Decisión Administrativa 592/2021 de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/245685/20210616>, 08/07/2021.

vinculadas a la lucha contra la corrupción: la Secretaría de Gestión y Empleo Público, la Oficina Anticorrupción, la Sindicatura General de la Nación, y la Agencia de Acceso a la Información Pública.

Por otro lado, la Oficina Anticorrupción, la Sindicatura General de la Nación y la Secretaría de Gestión y Empleo Público dispusieron la realización de una Encuesta Nacional de Integridad, “con el objetivo de relevar el grado de desarrollo e implementación de políticas de integridad y transparencia” y que se realizará en las instituciones públicas bajo la órbita del Poder Ejecutivo y las empresas con participación estatal³⁷. En paralelo, junto a la Estrategia Nacional de Integridad antes descripta, el Poder Ejecutivo ha avanzado en la creación de Enlaces de Integridad en 146 áreas del Estado³⁸ desde 2019.

Art. 7.1 - Empleo en el sector público

Regulación

El régimen legal del empleo en el sector público en Argentina está determinado por la Ley 25.164³⁹ sobre el Marco de Regulación del Empleo Público Nacional⁴⁰ y por su Decreto Reglamentario 1421/2002⁴¹.

La llamada Ley Marco prevé distintos regímenes de acuerdo a la naturaleza de la relación y establece las condiciones de ingreso y permanencia, así como los derechos y obligaciones de las y los empleados públicos. El artículo 7 prevé que el personal podrá estar en el régimen de estabilidad, en el régimen de contrataciones, o como personal de gabinete de las autoridades superiores.

El régimen de estabilidad comprende al personal que ingrese por los mecanismos de selección que se establezcan, a cargos pertenecientes al régimen de carrera, para el que prevé la “aplicación de criterios que incorporen los principios de transparencia, publicidad y mérito en los procedimientos de selección para determinar la idoneidad de la función a cubrir, de la promoción o avance en la carrera basada en la evaluación de la eficiencia, eficacia, rendimiento laboral y de exigencias de capacitación acorde con las necesidades de las tareas o funciones a desarrollar, así como la previsión de sistemas basados en el mérito y la capacidad de los agentes, que motiven la promoción de los mismos en la carrera”⁴².

Por su parte, el régimen de contrataciones de personal por tiempo determinado “comprende exclusivamente la prestación de servicios de carácter transitorio o estacionales, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera, y que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente. El personal contratado en esta modalidad no podrá superar en ningún caso

³⁷ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/350000-354999/351024/norma.htm>, 08/7/2021.

³⁸ Informe de Gestión 2020, Oficina Anticorrupción. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-oficina-anticorrupcion-publico-su-informe-de-gestion-2020>, 8/7/2021. Informe OCDE (2021), pág. 17-18.

³⁹ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60458/norma.htm>, 9/4/2021.

⁴⁰ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60458/norma.htm>, 9/4/2021.

⁴¹ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/76700/norma.htm>, 9/4/2021.

⁴² <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60458/norma.htm>, artículo 8.

el porcentaje que se establezca en el convenio colectivo de trabajo”⁴³. Dicho porcentaje es del 15% actualmente, aunque, como señalaremos más adelante, esta incumplido.

El régimen de prestación de servicios del personal de gabinete de las autoridades superiores, por su parte, hace referencia a los cargos de libre designación y remoción y solamente comprende funciones de asesoramiento, o de asistencia administrativa⁴⁴.

La Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros es el órgano de aplicación del régimen de empleo público. Bajo su órbita funciona la Subsecretaría de Empleo Público, encargada de diseñar y generar marcos regulatorios que garanticen criterios de eficiencia, eficacia, ética y efectividad, y el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), a cargo de impulsar actividades de formación y actualización que promuevan el desarrollo de la carrera profesional de las y los funcionarios públicos.

En relación con las y los empleados públicos del Sistema de Justicia, en 2013 se sancionó la Ley 26.861⁴⁵ de Ingreso Democrático e Igualitario de Personal al Poder Judicial de la Nación y al Ministerio Público de la Nación. En su artículo 1 establece que el objetivo de la ley es regular el ingreso a los órganos del Sistema de Justicia a través del procedimiento de concurso público.

Buenas prácticas

Una medida para destacar es el decreto presidencial sancionado en el año 2018 que tiene por objetivo eliminar las prácticas de contratación de parientes de quienes ocupan la función pública -conocidas como “nepotismo”- en la designación de empleadas y empleados públicos. En particular, el Decreto 93/2018⁴⁶ estableció que “no podrán efectuarse designaciones de personas en todo el Sector Público Nacional que tengan algún vínculo de parentesco tanto en línea recta como en línea colateral hasta el segundo grado con el Presidente y vicepresidente de la Nación, jefe de Gabinete de ministros, ministros y demás funcionarios con rango y jerarquía de ministro”. Sin embargo, la prohibición del nombramiento de familiares en cargos públicos, así como la extensión de la regla, no ha estado exenta de polémica, y algunos casos posteriores a la sanción del Decreto fueron objeto de discusión pública⁴⁷.

Deficiencias

Si bien el régimen legal argentino garantiza un sistema de contratación para el empleo público respetuoso de los principios de eficiencia, transparencia, idoneidad y equidad en el acceso, en la práctica existe un abuso de los regímenes de contratación excepcional, basados en la discrecionalidad y la arbitrariedad. El ingreso al empleo público a través de concursos abiertos y competitivos no es la norma y la carrera administrativa está desprovista de los adecuados mecanismos de promoción e incentivo a la capacitación.

⁴³ Ídem, artículo 9.

⁴⁴ Ídem, artículo 10.

⁴⁵ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/215799/norma.htm>, 9/4/2021.

⁴⁶ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/306423/norma.htm>, 9/4/2021.

⁴⁷ La Nación, Laborda, Fernando (2019), Familiares de funcionarios: ¿Idoneidad o nepotismo?, <https://www.lanacion.com.ar/opinion/familiares-funcionarios-idoneidad-nepotismo-nid2319120/>, 9/4/2021.

El informe final sobre Argentina del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) dedicado al empleo público (aprobado en el año 2017) encontró que el tope del 15% de contratos en la modalidad de locación de servicios (contratos transitorios, sin ingreso por concurso y sin estabilidad) establecido en el Decreto N° 2345/2008⁴⁸ no se estaba cumpliendo⁴⁹. Por el contrario, de un total aproximado de 70.000 empleados solamente en la Administración Central del Poder Ejecutivo, alrededor de 50.000 estaban vinculados de manera transitoria⁵⁰.

En el mismo sentido, una Investigación realizada por el Centro para la Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) encontró que el ingreso a la alta dirección pública (puestos de primera línea dentro de la administración pública, que se encuentran entre los funcionarios políticos y la burocracia), no responde a procesos basados en la evaluación del mérito o competencias profesionales. Según la publicación, en el período 2011-2015 se convocaron solamente siete concursos para cubrir cargos de direcciones nacionales, generales, simples y coordinaciones. Si bien en el período 2016-abril 2019 la cantidad de concursos aumentó llegando a un total de 125 llamados, su impacto fue bajo, en tanto hasta principios de 2019 los cargos concursados representaban apenas un 5% de esas posiciones⁵¹.

La falta de concursos para el ingreso al empleo público y la utilización de mecanismos de contratación temporales y discrecionales da como resultado, por un lado, una afectación a la calidad profesional en la administración pública, y, por otro lado, da lugar a prácticas de padrinazgo, nepotismo y manipulación partidista de la planta de empleo público⁵².

En cuanto al empleo público en el Sistema de Justicia, también prevalecen los mecanismos discrecionales y poco transparentes para el ingreso, y la realización de concursos es una excepción. Hasta el momento, sólo los Ministerios Públicos pusieron en marcha concursos para dar cumplimiento a la Ley de Ingreso Democrático, mientras que la Corte Suprema de Justicia de la Nación aún tiene pendiente reglamentar dicha ley del año 2013 para el Poder Judicial⁵³.

Art. 7.3 - Financiamiento político

Regulación

El régimen de financiación de las candidaturas a cargos públicos electivos está regulado por la Ley 26.215⁵⁴ de Financiamiento de los Partidos Políticos, que fue modificada recientemente por

⁴⁸ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/149104/texact.htm>, 9/4/2021.

⁴⁹ MESICIC (2017), Informe de Evaluación de Argentina, 5ta Ronda, http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/Mesicic5_InformeARG_es.pdf, 9/4/2021, párr. 109.

⁵⁰ Ídem, párr. 43.

⁵¹ CIPPEC (2019), GPS del Estado. Radiografía y balance de la Administración Pública Nacional 2015-2019, <https://www.cippec.org/publicacion/gps-del-estado-radiografia-y-balance-de-la-administracion-publica-nacional-2015-2019/>, 9/4/2021.

⁵² Acuerdo Social Anticorrupción, pág. 25.

⁵³ Ídem, pág. 9; ver además <https://www.mpf.gob.ar/ingresodemocratico/Account/Login>, 9/4/2021, y <https://www.mpd.gov.ar/index.php/secretaria-de-concursos-n/reglamentacion-c>, 9/4/2021.

⁵⁴ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/124231/texact.htm>, 9/4/2021.

la Ley 27.504⁵⁵ de 2019. Hasta entonces regía un sistema de financiamiento mixto que preveía aportes públicos y privados con una limitación respecto de estos últimos en relación con las personas jurídicas, las cuales podían aportar al sostenimiento de la vida institucional de los partidos, pero no a las campañas electorales. La nueva ley terminó con esta prohibición (que había sido incorporada en una reforma del año 2009) y habilitó la posibilidad de que los partidos recibieran fondos de empresas o personas jurídicas para financiar sus campañas. Otra modificación importante del nuevo régimen fue una obligación de bancarizar todos los aportes y la prohibición de recibir fondos en efectivo como medida para transparentar el financiamiento y facilitar los controles.

El financiamiento público está destinado tanto a actividades de desenvolvimiento institucional de los partidos a través del aporte del Fondo Partidario Permanente, como para actividades de campaña, a través de aportes provenientes del presupuesto nacional en años electorales.

El Fondo Partidario Permanente está compuesto por el monto que anualmente se establezca en la Ley de Presupuesto, el dinero proveniente de multas aplicables según el régimen de financiamiento electoral y otros aportes⁵⁶. El fondo se distribuye en un 20% de forma igualitaria entre todos los partidos reconocidos, mientras que el 80% restante se distribuye en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido hubiera obtenido en la última elección de Diputados Nacionales, siempre que hubiera alcanzado un mínimo del 1% de los votos⁵⁷. Por otra parte, los partidos reciben en concepto de aporte extraordinario para campañas electorales un monto adicional establecido por la Ley de Presupuesto para el año en que deban desarrollarse elecciones nacionales⁵⁸. La distribución de los aportes de campaña se realiza en un 50% de manera igualitaria entre las listas presentadas y, el resto, de manera proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la última elección⁵⁹. Adicionalmente, los partidos reciben un aporte destinado a la impresión de boletas partidarias⁶⁰.

Por otra parte, la ley regula las condiciones, limitaciones y prohibiciones aplicables al financiamiento privado. Los partidos políticos no pueden recibir donaciones anónimas o provenientes de entidades estatales de cualquier tipo; de permisionarios, concesionarios o contratistas de servicios u obras públicas o proveedores del Estado; de Gobiernos o entidades públicas extranjeras; de personas humanas o jurídicas extranjeras que no tengan residencia o domicilio en el país; de personas que hubieran sido obligadas a efectuar la contribución por sus superiores jerárquicos o empleadores; de asociaciones sindicales, patronales y profesionales; ni de personas humanas o jurídicas que se encuentren imputadas en un proceso penal en relación con la ley penal tributaria o demandadas ante el Tribunal Fiscal de la Nación⁶¹.

La ley también establece límites al financiamiento privado que los partidos políticos pueden recibir. Por un lado, prevé un tope máximo para los aportes provenientes de la misma persona

⁵⁵ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/320000-324999/323729/norma.htm>, 9/4/2021.

⁵⁶ Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos (2019), artículo 6.

⁵⁷ Ídem, artículo 9.

⁵⁸ Ídem, artículo 34.

⁵⁹ Ídem, artículo 36.

⁶⁰ Ídem, artículo 35.

⁶¹ Ídem, artículo 15.

humana o jurídica cada año para fines de desenvolvimiento institucional. Dicho monto está atado al valor del módulo electoral y a la cantidad de electores por distrito y en 2019 fue de AR\$9.071.235 (alrededor de US\$200.000 a un tipo de cambio promedio en aquel momento)⁶². Por otro lado, establece límites a los aportes privados para campañas electorales. En efecto, los recursos privados que reciba un partido político sumado al monto de aportes públicos que hubiera recibido para la campaña no pueden superar el tope máximo de gastos permitido por la Cámara Nacional Electoral a partir de lo que indica la ley⁶³. Al mismo tiempo, para cada campaña electoral, las agrupaciones políticas no pueden recibir de una misma persona humana o jurídica un monto superior al dos por ciento (2%) de los gastos permitidos para esa campaña. El límite de gastos destinados a la campaña electoral para cada categoría que realice una agrupación política es equivalente a la suma resultante de multiplicar el número de electores habilitados por un módulo electoral. Para la categoría Presidente en 2019, el límite de gastos fue de AR\$462.049.380 (alrededor de US\$11.000.000)⁶⁴.

La ley regula los aportes en especie como los aportes en dinero y establece que estos últimos deben ser efectuados únicamente mediante transferencia bancaria, depósito bancario acreditando identidad, medio electrónico, cheque, tarjeta de crédito o débito, o plataformas y aplicativos digitales siempre que éstos permitan la identificación fehaciente del donante y la trazabilidad del aporte⁶⁵.

La ley establece sanciones por el incumplimiento de la regulación de financiamiento político. Se trata principalmente de sanciones a los partidos políticos y consiste en la pérdida del derecho a recibir contribuciones públicas por un determinado período. Adicionalmente, las personas que ejercen la presidencia y la tesorería del partido y las o los responsables políticos y económico-financieros de campaña pueden ser sancionadas con la pena de inhabilitación temporal para el ejercicio de sus derechos de elegir y ser elegido en elecciones nacionales y de autoridades partidarias y para el ejercicio de cargos públicos y partidarios, en dos supuestos: a) cuando autoricen o consientan la utilización de cuentas distintas de las establecidas en la ley, y b) cuando no puedan acreditar debidamente el origen y/o destino de los fondos recibidos. Por el contrario, los candidatos o candidatas no son pasibles de sanciones.

Los dos órganos principales encargados de la aplicación de las disposiciones sobre financiamiento electoral son la Dirección Nacional Electoral (DINE), dependiente del Ministerio del Interior de la Nación, y la Cámara Nacional Electoral (CNE). La DINE es el organismo responsable de la administración del financiamiento partidario, mientras que la CNE tiene a su cargo el control de cumplimiento de la ley y de la aplicación de sanciones. Bajo la órbita de la CNE funciona el Cuerpo de Auditores Contadores, que tiene por fin verificar el estado contable

⁶² Cámara Nacional Electoral (2019), Montos máximos de aportes privados para desenvolvimiento institucional por persona humana o jurídica para los partidos políticos, <https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/pdf/MONTOS%20MAXIMOS%20ANEXO%20I.pdf>, 9/4/2021.

⁶³ Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos (2019), artículo 44 bis.

⁶⁴ Cámara Nacional Electoral (2019), Elecciones Generales 2019 Límites de gastos de campaña para los partidos políticos, alianzas y confederaciones, <https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/pdf/MONTOS%20MAXIMOS%20ANEXO%20III%20Y%20IV.pdf>, 9/4/2021.

⁶⁵ Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos (2019), artículo 16.

de los partidos y el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables.

Buenas Prácticas

Una práctica destacada es la reciente creación de la plataforma de “Declaración de Aportes a Agrupaciones Políticas” de la Cámara Nacional Electoral,⁶⁶ que promueve la disponibilidad de información sobre financiamiento privado. Sin embargo, su uso no es obligatorio para todas las personas físicas o jurídicas que realicen aportes.

Deficiencias

Independientemente de la regulación legal y de los distintos tipos de regímenes vigentes en distintos momentos (público/privado/mixto), en la práctica, el financiamiento político en Argentina ha sido poco transparente, el sistema de control débil y las medidas de prevención y sanción, ineficaces.

Tradicionalmente, los partidos y agrupaciones políticas han esquivado las limitaciones y prohibiciones legales, ocultado aportes privados ilegales o problemáticos, sub-declarado aportes⁶⁷ o superado límites de montos, sin que esas prácticas tuvieran consecuencias relevantes para el partido, sus responsables o candidatos electorales. La falta de transparencia dificulta el control ciudadano y facilita la influencia indebida de intereses privados en la toma de decisiones públicas y la corrupción⁶⁸.

Durante el debate de la última modificación de la ley de financiamiento político, se hicieron evidentes dos posturas distintas respecto a la habilitación de los aportes de personas jurídicas. Por un lado, quienes, como ACIJ, se manifestaron en contra de permitir el aporte de empresas, sostuvieron que su habitación perjudicaba la equidad en el proceso electoral y facilitaba la corrupción y la captura del Estado⁶⁹. Otra posición sostuvo que legalizar el aporte empresario a las campañas electorales permitiría transparentar el financiamiento y facilitar el control⁷⁰.

Si bien es todavía prematuro evaluar el impacto de la modificación de la ley de financiamiento político, hay elementos para sospechar que algunas de las prácticas de ocultamiento permanecen vigentes. Un análisis de la organización CIPPEC encontró que en las últimas elecciones los partidos declararon aportes por montos mucho menores a los topes permitidos

⁶⁶ Cámara Nacional Electoral, Plataforma de Aportantes a Agrupaciones Políticas, <https://aportantes.electoral.gob.ar/>, 9/4/2021.

⁶⁷ OCDE (2019), Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina: Lograr un cambio sistémico y sostenido, pág. 247.

⁶⁸ Acuerdo Social Anticorrupción (2019), pág. 25.

⁶⁹ ACIJ (2018), Comunicado del 4/12/18, <https://acij.org.ar/el-financiamiento-empresario-de-la-politica-dana-la-democracia-y-favorece-la-corrupcion/>, 9/4/2021; ACIJ (2019), Comunicado del 3/05/19, <https://acij.org.ar/legalizar-el-financiamiento-empresario-de-las-campanas-electorales-seria-un-retroceso-para-nuestra-democracia/>, 9/4/2021.

⁷⁰ Poder Ciudadano, Secchi, Pablo (2015), Los desafíos de la transparencia en el financiamiento político en Argentina, <https://www.poderciudadano.org/libros/InformeFinanciamiento-PoderCiudadano.pdf>, 9/4/2021; CIPPEC (2017), Transparentar el financiamiento de la política es posible, <https://www.cippec.org/publicacion/13-recomendaciones-para-mejorar-la-transparencia-de-la-politica/>, 9/4/2021.

para esta elección, y que la mayoría de los informes de rendición de las campañas legislativas no reportaron aportes privados, los cuales son indicios de que las agrupaciones todavía siguen sub-declarando ingresos de campaña⁷¹. En el mismo sentido, encontraron inconsistencias importantes en el cruce entre las declaraciones de aportes realizadas por los partidos y los datos que figuran en la nueva plataforma web en la que los aportantes privados deben declarar los aportes realizados a partidos.

Mientras que la nueva ley estableció un tope máximo por aportante, dejó sin regular el aporte de los grupos empresarios y tampoco establece limitaciones por sector económico.

Adicionalmente, más allá de las pocas prohibiciones establecidas, no existe una regulación adecuada para prevenir el conflicto de interés y la influencia indebida a partir de los aportes de personas jurídicas. Tampoco existe en Argentina una legislación sobre *lobby*, sino simplemente un reglamento sobre el registro de gestión de intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo (Decreto 1172/03),⁷² cuya aplicación en la práctica es insuficiente.

Por su parte, la capacidad del sistema de control es limitada. En el pasado, el mecanismo de fiscalización a cargo del Cuerpo de Auditores Contadores de la Cámara Nacional Electoral evidenció demoras en la publicación de auditorías y falta de detección de violaciones de la norma⁷³. Un informe de la OCDE encontró que la cantidad de informes a auditar excedía ampliamente la capacidad del Cuerpo y recomendó aumentar el personal⁷⁴. A su vez el control de los ingresos y gastos de los partidos políticos se realiza de manera posterior al proceso electoral y no existe una rendición de cuentas en tiempo real. Asimismo, el régimen de sanciones sólo alcanza a los partidos políticos y a sus autoridades formales, pero no así a las y los candidatos o responsables políticos, quienes pueden permanecer impunes ante las irregularidades en el financiamiento de su campaña.

Por último, existe en Argentina una práctica de uso de recursos estatales con fines electorales por parte de los partidos políticos a cargo del gobierno, que abarca desde el uso partidista de la publicidad oficial hasta la presión a empleados y empleadas públicas para participar en actividades de campaña y el uso de vehículos y edificios públicos⁷⁵. A la deficiente regulación que existe al respecto en la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública (Ley 25.188)⁷⁶ y en el Código Nacional Electoral se suma la prácticamente nula fiscalización para prevenir estas prácticas y la inexistencia de sanciones por parte de los órganos de control.

⁷¹ CIPPEC (2020), La reforma del régimen de financiamiento en perspectiva, <https://www.cippec.org/textual/la-reforma-del-regimen-de-financiamiento-en-perspectiva/>, 9/4/2021.

⁷² <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>, 9/4/2021.

⁷³ Acuerdo Social Anticorrupción (2019), <https://acuerdoanticorruptcion.org/wp-content/uploads/2019/10/ASA-Versi%C3%B3n-detallada-16-10.pdf>, 9/4/2021, pág. 26.

⁷⁴ OCDE (2019), Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina: Lograr un cambio sistémico y sostenido, pág. 248.

⁷⁵ Acuerdo Social Anticorrupción, págs. 23-24.

⁷⁶ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60847/texact.htm>, 9/4/2021.

Art. 7, 8 y 12 - Códigos de conducta, conflictos de intereses y declaraciones de bienes

Regulación

Argentina aprobó en 1999 la Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, que es aplicable no sólo en el ámbito del Poder Ejecutivo, sino también en el Poder Legislativo, en el Judicial y en el Ministerio Público. A su vez, en el Poder Ejecutivo rige el Código de Ética en la Función Pública (Decreto 41 del año 1999).

En primer lugar, la Ley 25.188 establece una serie de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública⁷⁷ y dispone que su observancia es requisito de permanencia en el cargo⁷⁸. Entre otros, establece el deber de desempeñarse con la observancia y respeto de los principios de honestidad, probidad, rectitud, buena fe y austeridad republicana; velar por los intereses del Estado, orientados a la satisfacción del bienestar general, privilegiando el interés público sobre el particular; no recibir ningún beneficio personal indebido; mostrar la mayor transparencia en las decisiones adoptadas; proteger y conservar la propiedad del Estado y sólo emplear sus bienes con los fines autorizados; y abstenerse de usar las instalaciones y servicios del Estado para su beneficio particular o allegados.

Por su parte, los capítulos 3 y 4 establecen un régimen de presentación y publicidad de declaraciones juradas patrimoniales y de intereses. Según este, los sujetos obligados que enumera el artículo 5 deben presentar una declaración jurada al inicio del ejercicio en el cargo que contenga una nómina de los bienes propios, así como los del o la cónyuge e hijos e hijas menores. Dicha declaración debe ser actualizada anualmente y al momento de cesar en el cargo. La declaración debe contener un detalle de los bienes inmuebles y sus mejoras, muebles registrables y otros muebles de su propiedad, detallando la fecha en que fueron adquiridos y el origen de los fondos; títulos, participación en sociedades o negocios y otros valores que coticen o no en la bolsa de valores; dinero en efectivo o depósitos en cualquier moneda que tuviere en cualquier banco o institución financiera; créditos y deudas de todo tipo; y los ingresos y egresos anuales por toda actividad que ejerzan, tales como rentas, pensiones, jubilaciones, indemnizaciones, entre otras. Asimismo, deben incluir los antecedentes laborales del declarante, al efecto de facilitar un mejor control sobre los posibles conflictos de intereses que puedan plantearse. De esta última disposición se encuentran exentos las y los funcionarios que hubiesen accedido a la función pública por elección popular.

La ley también estableció el acceso a dichas declaraciones juradas patrimoniales, a solicitud de cualquier persona interesada. No obstante, el Decreto 164/99 reglamentario de la Ley estableció que parte de la información debía quedar exenta de publicidad, dando lugar a la existencia de una versión pública y una reservada de cada declaración jurada. En el año 2013, la Ley 26.857 de Publicidad de las Declaraciones Juradas estableció la publicidad a través de Internet y amplió

⁷⁷ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60847/texact.htm>, 9/4/2021, artículo 2.

⁷⁸ Ídem, artículo 3.

el universo de sujetos obligados, al incluir a las personas candidatas para ejercer cargos públicos electivos nacionales. La obligación de publicación de las declaraciones juradas en los sitios web institucionales se vio reforzada por las disposiciones sobre transparencia activa del artículo 32 de la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública, de 2016. Allí se exige, además, que los datos sean publicados en formato abierto.

La Ley de Ética Pública estableció también una serie de reglas en materia incompatibilidades y conflictos de interés. Su artículo 13 dispuso dos supuestos de incompatibilidad con el ejercicio de la función pública:

- “a) dirigir, administrar, representar, patrocinar, asesorar, o, de cualquier otra forma, prestar servicios a quien gestione o tenga una concesión o sea proveedor del Estado, o realice actividades reguladas por éste, siempre que el cargo público desempeñado tenga competencia funcional directa, respecto de la contratación, obtención, gestión o control de tales concesiones, beneficios o actividades; y
- b) ser proveedor por sí o por terceros de todo organismo del Estado en donde desempeñe sus funciones.”

Para el caso en que un funcionario o funcionaria se encontrara alcanzada por alguna de esas dos incompatibilidades al momento de su designación, el artículo 15 establece que deberá renunciar a tales actividades como condición previa para asumir el cargo y abstenerse de tomar intervención, durante su gestión, en cuestiones particularmente relacionadas con las personas o asuntos a los cuales estuvo vinculada en los últimos tres años o tenga participación societaria. Al mismo tiempo, el artículo 14 establece que aquellas o aquellos funcionarios que hayan tenido intervención decisoria en la planificación, desarrollo y concreción de privatizaciones o concesiones de empresas o servicios públicos, tendrán vedada su actuación en los entes o comisiones reguladoras de esas empresas o servicios, durante tres años inmediatamente posteriores a la última adjudicación en la que hayan participado. Finalmente, el artículo 17 dispone que cuando los actos emitidos por los sujetos obligados estén alcanzados por los supuestos de los artículos 13, 14 y 15, serán nulos.

Complementariamente a estas disposiciones, en el año 2017 se adoptaron dos decretos presidenciales sobre conflictos de intereses. El Decreto 201/17⁷⁹ estableció procedimientos para gestionar aquellos casos en los que la o el presidente, vicepresidente, jefe de gabinete, ministros o cualquier autoridad de rango similar tuvieran una relación con alguna de las partes involucradas en un juicio con el Estado. A su vez, el Decreto 202/17 dispuso que, en los procedimientos de contratación pública, las personas concursantes deben presentar una declaración de intereses en la que se declara si se poseen vínculos con la o el presidente, vicepresidente, jefe de gabinete, ministros o jefes de organismos descentralizados, o con el servidor público responsable de dicha contratación o autorización, en cuyo caso se debe adoptar medidas adicionales de transparencia.

La Ley de Ética Pública también dispuso un régimen de obsequios a servidores públicos, según el cual las y los funcionarios no pueden recibir regalos, obsequios o donaciones con motivo o en ocasión del desempeño de sus funciones. En el caso de los obsequios de cortesía o de

⁷⁹ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/272922/norma.htm>, 9/4/2021.

costumbre diplomática, la ley prevé que la reglamentación regulará su registración y en qué casos y cómo deberán ser incorporados al patrimonio del Estado. En relación con esta disposición, el Decreto 1179/2016⁸⁰ creó el Registro de Obsequios a Funcionarios Públicos y el Registro de Viajes Financiados por Terceros.

Finalmente, la ley establece en su artículo 42 una regla sobre la publicidad de los actos, programas, obras, servicios y campañas de órganos públicos, según la cual deberá tener carácter educativo, informativo o de orientación social, no pudiendo constar en ella nombres, símbolos o imágenes que supongan la promoción personal de las autoridades o servidores públicos.

En cuanto al órgano de aplicación y control, la ley había dispuesto la conformación de un órgano único con representantes de los tres poderes del Estado y ciudadanos designados por el Congreso, la Comisión Nacional de Ética Pública, pero que nunca fue creada y finalmente fue derogada por la Ley 26.857 en 2013. En consecuencia, cada poder del Estado es responsable de designar una autoridad de aplicación de la Ley dentro de su propio ámbito, algo que únicamente realizó el Poder Ejecutivo con la creación de la OA.

Deficiencias

La aplicación de la Convención respecto de este tema tiene deficiencias tanto a nivel regulatorio como de implementación. La Ley de Ética Pública representó un avance en el momento en el que fue sancionada en 1999, pero luego de 20 años de vigencia se hace necesario actualizar, corregir y mejorar la legislación a la luz de la experiencia de estos años.

La principal deficiencia se relaciona con la debilidad del sistema de control de cumplimiento. El órgano de aplicación previsto por la Ley, que es la Comisión Nacional de Ética Pública, nunca fue puesto en funcionamiento, principalmente por la oposición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a integrar dicho organismo. Ante la falta de conformación del órgano de control y más aún luego de su derogación dispuesta por la Ley 26.857 de 2013, cada poder del Estado tiene a su cargo la designación de su propia autoridad de aplicación. Para el caso del Poder Ejecutivo, dicha competencia recayó desde el inicio en cabeza de la Oficina Anticorrupción, que - como señalamos más arriba, no es un órgano autónomo - mientras que los demás poderes nunca crearon un órgano de aplicación para supervisar el cumplimiento de la ley, sino que se limitaron, en el mejor de los casos, a establecer un mecanismo para la recepción y custodia de declaraciones juradas. Sin embargo, no asumieron ninguna de las otras funciones que originalmente estaban en cabeza de la Comisión, como controlar el efectivo cumplimiento del régimen de declaraciones juradas y de conflictos de interés, recibir denuncias por violaciones a la ley, asesorar y evacuar consultas, diseñar y promover programas de capacitación y divulgación del contenido de la ley, entre otras⁸¹.

⁸⁰ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/267949/norma.htm>, 9/4/2021.

⁸¹ Para el Poder Judicial, ver la Resolución 237/2014 del Consejo de la Magistratura de la Nación, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/231896/texact.htm>, y la Acordada 9/2014 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, <https://www.csjn.gov.ar/documentos/descargar/?ID=87025>, 9/4/2021. Para el Poder Legislativo, ver la Disposición Administrativa 99/2017 de la

La reforma de 2013, que dispuso la publicidad en Internet de las declaraciones juradas patrimoniales, también ordenó un cambio en la forma de presentación de los formularios, que dio como resultado, por un lado, una reducción del contenido y detalle de los bienes y activos declarados, y por el otro, una restricción a la publicidad de las declaraciones de las y los cónyuges e hijas e hijos menores de las personas declarantes, que desde el 1999 habían sido públicas para quien las solicitase y que pasaron a ser de carácter reservado. Asimismo, dejó de estar disponible la información relativa a empleos previos, la cual es imprescindible para la detección de potenciales conflictos de interés en la función pública. Esos cambios tuvieron por efecto un mayor obstáculo para el control ciudadano y un retroceso en el cumplimiento de la Convención.

En septiembre de 2018, a raíz de una acción de amparo iniciada en 2016 por la organización no gubernamental Poder Ciudadano⁸², la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal declaró la inconstitucionalidad del artículo 5 de la Ley 26.857 y del decreto y resoluciones reglamentarias, que regulaban el alcance del anexo reservado de las declaraciones juradas, por cuanto restringían el acceso a la información patrimonial de cónyuges e hijos/as de los/as funcionarios/as públicos/as. Esta sentencia, que no fue apelada por la Oficina Anticorrupción y por ende resulta definitiva, ordenó al Estado adecuar el régimen y publicar las declaraciones juradas de manera integral. Sin embargo, hasta la fecha, el Estado no ha cumplido con la manda judicial y el patrimonio de cónyuges e hijos e hijas menores de funcionarios y funcionarias continúa siendo reservado⁸³.

En cuanto a la publicidad en Internet de las declaraciones juradas, la situación es dispar entre los distintos poderes del Estado. Mientras que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo publican las declaraciones juradas de los sujetos obligados que se encuentran bajo su órbita en el sitio web de la Oficina Anticorrupción,⁸⁴ el Poder Judicial no ha cumplido con la ley sancionada en 2013. En efecto, las declaraciones juradas de autoridades judiciales no pueden ser consultadas a través de Internet, sino que deben ser solicitadas a través de un procedimiento formal al Consejo de la Magistratura. En el caso de las declaraciones juradas de las y los jueces de la Corte Suprema y demás autoridades del máximo tribunal, la situación de incumplimiento es aún más preocupante, pues la Corte ha denegado u obstaculizado su acceso en reiteradas oportunidades en los últimos años⁸⁵.

Otras disposiciones de la ley que han tenido una aplicación pobre y que resultan de fundamental importancia para la prevención y la detección de la corrupción son las vinculadas a la regulación

Cámara de Diputados de la Nación, <https://www4.hcdn.gob.ar/gestion/dadministrativas/DSAD%202017/DSAD%2099-17.PDF>, y la Resolución de la Secretaría Administrativa RSA-24/2014, <https://www.senado.gob.ar/administrativo/resolucionesAdministrativas>, 9/4/2021.

⁸² Poder Ciudadano (2016), Pedimos la inconstitucionalidad del actual régimen de Declaraciones Juradas patrimoniales de funcionarios públicos, <https://poderciudadano.org/pedimos-la-inconstitucionalidad-del-regimen-de-declaraciones-juradas/>, 9/4/2021.

⁸³ Poder Ciudadano (2019), Se debe hacer pública la información patrimonial de los cónyuges e hijos/as de los/as candidatos/as”, <https://poderciudadano.org/se-debe-hacer-publica-la-informacion-patrimonial-de-los-conyuges-e-hijos-as-de-los-as-candidatos-as/>, 9/4/2021.

⁸⁴ <https://www.argentina.gob.ar/consultar-declaraciones-juradas-de-funcionarios-publicos>, 9/4/2021.

⁸⁵ ACIJ (2019), El Acceso a las Declaraciones Juradas Patrimoniales de las/os Juezas/ces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2019/07/Análisis-y-recomendaciones-sobre-las-DD-JJ-de-la-CSJN.pdf>, 9/4/2021.

de los conflictos de intereses. La ley vigente contempla de forma muy limitada los supuestos de hecho bajo los que puede considerarse la existencia de un conflicto de intereses, y no incorpora categorías relevantes que permita abarcar todas sus formas (ya sean conflictos de intereses reales, potenciales o aparentes). A esto se suma que la OA, en su carácter de órgano de control a cargo de resolver sobre casos relacionados a conflictos de intereses en la órbita del Poder Ejecutivo, ha presentado dificultades para una adecuada implementación de la Ley, sobre todo en casos de altos funcionarios y funcionarias.

Para dar efectivo cumplimiento a las disposiciones de la Convención en materia de ética pública, es necesario adaptar la legislación vigente en Argentina a través de la sanción de una nueva ley de ética pública. Dicha ley debe garantizar un nuevo régimen de presentación, publicidad y control de las declaraciones juradas patrimoniales, que asegure la disponibilidad y accesibilidad de información completa, precisa y desagregada. Asimismo, debe contemplar una regulación adecuada para la gestión de los conflictos de interés y mecanismos de control eficaces a cargo de órganos independientes.

Durante el año 2018, la Oficina Anticorrupción elaboró una propuesta de reforma de la Ley de Ética Pública, para lo cual puso en marcha un mecanismo de participación y consulta pública. La propuesta sirvió de base a un proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo Nacional ante el Congreso el 6 de marzo 2019⁸⁶. En relación con el proyecto, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia envió a la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación un análisis de su texto, en el cual resaltó cómo positivo que la propuesta regulara de un modo más exhaustivo los conflictos de intereses; que se ampliara la información requerida por las declaraciones juradas, y que la obligación de presentación se hiciera extensiva a otros sujetos. Por el contrario, en el documento se advirtió entre las deficiencias que la propuesta no solucionaba el problema de la debilidad del régimen de sanciones por incumplimiento; que el diseño institucional previsto para los órganos de control así como el mecanismo de selección y remoción de sus titulares no ofrecía garantías suficientes de autonomía e independencia; que la propuesta sobre el uso de publicidad oficial significaba un retroceso frente a la ya deficiente regulación vigente; que la definición de conflictos de intereses así como los mecanismos para su tratamiento debían ser mejorados; que no se establecía una regulación adecuada sobre el llamado período de enfriamiento previo y posterior al desempeño de la función pública; y que se omitía especificar el método de valuación de bienes que debía seguirse en las declaraciones juradas patrimoniales, necesario para asegurar la uniformidad de criterio y para evitar la subdeclaración; entre otros⁸⁷.

Hasta el momento, ni este, ni ninguno de los proyectos de reforma presentados al Congreso ha avanzado en su tratamiento legislativo y tampoco han enviado las nuevas autoridades nacionales una nueva propuesta de reforma.

⁸⁶ Oficina Anticorrupción (2019), Informe de Gestión 2015-2019, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_oa_2015-2019_1.pdf, 9/4/2021, pág. 54.

⁸⁷ ACIJ (2019), Comentarios al Proyecto de Ley de Ética Pública, <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2019/08/Comentarios-al-proyecto-de-Ley-de-Ética-Pública.pdf>, 9/4/2021.

Art. 9.1 - Contratación pública

Regulación

El régimen de contratación pública en Argentina está regulado por la Ley 13.064⁸⁸ del año 1947 en materia de obra pública y por el Decreto 1023/2001⁸⁹ en lo que refiere a la adquisición de bienes y servicios.

En cuanto a la regulación de la obra pública, la Ley 13.064 determina los requisitos previos al disponer una licitación pública o una contratación directa (artículo 4). También establece que las obras públicas nacionales deben adjudicarse únicamente en licitación pública, contemplando una serie de excepciones (artículo 9). Asimismo, la licitación pública debe publicarse en el Boletín Oficial de la Nación y en el Boletín Oficial de la provincia o territorio correspondiente (artículo 10).

En cuanto a la regulación de la adquisición de bienes y servicios, el Decreto 1023/2001 establece los principios generales que deben regir la gestión de las contrataciones (artículo 3). Entre otros, dispone la transparencia en los procedimientos, la publicidad y difusión de las actuaciones, y la igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes. A su vez, el decreto sostiene que el procedimiento de contratación pública debe desarrollarse en un contexto de transparencia, basado en la publicidad, la utilización de herramientas tecnológicas y en la participación y control de la comunidad (artículo 9). El decreto también determina el rechazo sin más trámite de cualquier ofrecimiento o entrega de dinero o dádivas con la finalidad de influir en la conducta de funcionarios o funcionarias públicas (artículo 10). Esta conducta tiene consecuencias aún en grado de tentativa. El Decreto establece, como factores a considerar para realizar la adjudicación, el precio, la calidad y la idoneidad de la persona o empresa oferente (artículo 15).

La Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) es el órgano encargado de establecer las normas y procedimientos de contratación de la Administración Pública Nacional. Este órgano funciona en el ámbito de la Secretaría de Innovación Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Mientras que la ONC establece las normas y procedimientos de contratación, los Organismos de la Administración Pública Nacional son quienes efectúan la gestión de compras. Aquellas empresas que pretendan contratar obras con el Estado Nacional deben inscribirse previamente en el Registro Nacional de Constructores y Firms Consultoras de Obra Pública.

El Gobierno Nacional cuenta con dos portales de transparencia sobre la ejecución de la contratación pública: por un lado, el Portal de Compras Públicas Electrónicas “Compr.Ar”⁹⁰, y, por otro lado, el portal electrónico de contratación de la Obra Pública Nacional “Contrat.Ar”⁹¹. El Portal Compr.ar fue creado por el Poder Ejecutivo a través del Decreto 1030/2016⁹². Los procedimientos que deben realizarse a través del portal son los siguientes: compraventa,

⁸⁸ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/38542/texact.htm>, 9/4/2021.

⁸⁹ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/68396/texact.htm>, 9/4/2021.

⁹⁰ <https://comprar.gob.ar/>, 9/4/2021.

⁹¹ <https://contratar.gob.ar/>, 9/4/2021.

⁹² <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265506/texact.htm>, 9/4/2021.

suministros, servicios, locaciones, consultoría, alquileres con opción a compra, permutas, concesiones de uso de los bienes del dominio público y privado del Estado Nacional, que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en su ámbito de aplicación y a todos aquellos contratos no excluidos expresamente. El portal Contrat.Ar, por su parte, fue creado a través del Decreto 1336/2016⁹³, y es utilizado por las entidades gubernamentales para publicar sus procesos de contratación de obra pública, y por los constructores para realizar propuestas. En Contrat.Ar pueden realizarse contrataciones electrónicas a través de licitación pública, licitación privada y contratación directa.

En el año 2020 el Ministerio de Obra Pública dispuso la creación del “Observatorio de Obra Pública”, iniciativa que busca configurarse como un *“espacio de participación, destinado a contribuir a la evaluación y mejora continua del marco normativo, de las prácticas, herramientas y procedimientos de planificación, así como de la contratación, ejecución física y financiera de las obras públicas”*⁹⁴. Para una primera etapa fue conformado con universidades nacionales (públicas y privadas), cámaras empresarias, organizaciones de la sociedad civil y sindicatos⁹⁵.

En 2020, a raíz de la emergencia sanitaria por el COVID 19, el Poder Ejecutivo dictó el decreto de Necesidad y Urgencia 260/2020⁹⁶. Este decreto facultó a ciertas jurisdicciones, organismos y entidades del Sector Público Nacional a efectuar contrataciones directas de bienes y servicios que fueran necesarios para atender la emergencia. Además, estableció que todas las contrataciones debían publicarse en la página web de la ONC y en el Boletín Oficial. El decreto 260/2020 también autorizó a la Jefatura de Gabinete de Ministros a regular el procedimiento de contrataciones de bienes y servicios durante la emergencia sanitaria. Esto fue realizado a través de la Decisión Administrativa 812/2020⁹⁷, que estableció el nuevo procedimiento de Acuerdos Nacionales, y creó la plataforma Acord.Ar⁹⁸. Este nuevo sistema de contrataciones reúne todas las ofertas realizadas por proveedores de todo el país y permite que las distintas jurisdicciones cuenten con las mismas ofertas.

Asimismo, a inicios del año 2021 la ONC desarrolló un nuevo formulario para difundir los procedimientos de las compras y contrataciones durante la emergencia sanitaria⁹⁹. Algunos de los objetivos fueron aumentar la transparencia, fomentar la publicación de datos en formatos abiertos y facilitar el control ciudadano.

Buenas Prácticas

Una práctica destacada entre los avances más recientes en la materia es la creación del portal Compr.Ar, mencionado más arriba, que resultó en una mejora en materia de publicidad de la

⁹³ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/270015/norma.htm>, 9/4/2021.

⁹⁴ Ministerio de Obras Públicas (2020), Resolución 31/2020, <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/228782/20200507>, 25/04/2021.

⁹⁵ <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/Observatorio>, 25/04/2021.

⁹⁶ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335423/texact.htm>, 9/4/2021.

⁹⁷ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/337612/norma.htm>, 9/4/2021.

⁹⁸ <https://acordar.argentina.gob.ar/#/acuerdos-nacionales>, 9/4/2021.

⁹⁹ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/nuevo-formulario-para-la-difusion-de-las-compras-y-contratacion-es-en-emergencia>, 9/4/2021.

contratación de bienes y servicios y, según un informe del Banco Interamericano de Desarrollo, logró mejoras en términos de eficiencia, al aumentar la celeridad en los procedimientos y reducir los costos¹⁰⁰.

Deficiencias

El régimen de contratación pública en Argentina se encuentra fragmentado en dos subsistemas, con normativa diferente para las obras públicas, por un lado, y para la adquisición de bienes y servicios, por el otro, a pesar de que numerosos organismos internacionales recomiendan la unificación normativa en esta materia. Adicionalmente, la ley que regula la contratación de obra pública data del año 1947, y consecuentemente, no refleja los cambios producidos en los últimos 70 años en la industria de la construcción, las dinámicas del mercado, la tecnología, la administración pública y, en lo que concierne a este informe, las demandas ciudadanas de mayor transparencia y rendición de cuentas sobre el uso de recursos públicos.

En general, el régimen de contratación en Argentina se caracteriza por una limitada disponibilidad de información de calidad y accesible a la ciudadanía y por la ausencia absoluta de mecanismos de participación ciudadana en todas las fases del ciclo (planificación, contratación, ejecución y control). A su vez, se evidencia un uso extendido de las figuras de excepción, que flexibilizan las reglas de publicidad y competencia, aumentan la discrecionalidad y son más vulnerables a la corrupción¹⁰¹. La legislación argentina cuenta con límites muy vagos en muchos supuestos de contratación directa, lo que la convierte en una práctica cotidiana y objeto de abusos.

A pesar del avance que significó la creación de Compr.Ar, el portal presenta varias deficiencias. La principal de ellas es que no toda la información relativa a contrataciones públicas de bienes y servicios está publicada en Compr.Ar, ya que no es de uso obligatorio para todas las dependencias, organismos y empresas públicas bajo la órbita del Poder Ejecutivo. Por otra parte, quedan excluidos, según indica el artículo 3 del Decreto 1030/2016, operaciones como las compras por el Régimen de Fondos Rotatorios y Cajas Chicas, los contratos con Estados extranjeros o instituciones multilaterales de crédito, los que se financien con recursos provenientes de esos organismos, entre otros. Esto tiene como consecuencia que existan procesos de contrataciones por fuera del sistema, lo que dificulta el control ciudadano.

Además, de acuerdo a una evaluación realizada por ACIJ¹⁰², el nivel de apertura de datos de Compr.Ar es bajo, ya que la información publicada en formatos abiertos solamente comprende a las convocatorias y a las adjudicaciones. Asimismo, el nivel de detalle en bases de datos abiertos es limitado, y la información con los montos de las compras y adjudicatarios no se puede exportar. La única forma de acceder a esa información es entrar a cada contratación de manera individual.

¹⁰⁰ Inter-American Development Bank, De Michele, Roberto, y Pierri, Gastón (2020), Transparency and Digital Government, The Impact of COMPR.AR in Argentina, <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Transparency-and-Digital-Government-The-Impact-of-COMPR.AR-in-Argentina.pdf>, 9/4/2021.

¹⁰¹ Acuerdo Social Anticorrupción, pág. 18.

¹⁰² ACIJ, Transparencia en las Contrataciones Públicas del Sistema Nacional, <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/12/transparencia-en-las-contrataciones-publicas-nacional.pdf>, pág. 10, 9/4/2021.

Esto impacta negativamente en la posibilidad de control ciudadano de las compras públicas. El citado informe da cuenta también del bajo nivel de estructuración y de clasificación de los datos publicados, y de la falta de información relativa a la etapa de planificación y ejecución.

Por otra parte, debe señalarse la disociación existente entre el sistema de información presupuestaria y el sistema de compras. A pesar de que ambos sistemas son parte de un mismo proceso de asignación y utilización de recursos públicos, en la plataforma Compr.Ar en muchos casos no se publica la información respecto al presupuesto de la compra, y en los casos en los que sí se publica, no siempre se hace en el mismo lugar. Peor aún es la falta de información sobre la ejecución de los contratos una vez adjudicados, lo que impide controlar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los proveedores.

En cuanto al portal Contrat.Ar dedicado a la contratación de obra pública, a pesar de que se haya determinado que su uso es obligatorio desde el 20 de diciembre de 2018, aún esto no se ha implementado, por lo cual la plataforma ofrece información muy limitada. Este déficit es particularmente preocupante, dado el elevado riesgo de corrupción que existe en el sector de la contratación de obra pública. La problemática adquirió especiales niveles de atención pública en los últimos años a partir de una serie de casos judiciales en los que se investiga supuesta corrupción en la adjudicación de obras. Un caso paradigmático fue la condena en el año 2019 del ex-Secretario de Obras Públicas José López, quien fue hallado intentando esconder en un convento bolsos con 9 millones de dólares en efectivo¹⁰³. Otra causa relevante que se encuentra en investigación involucra a la ex-Presidenta y actual Vicepresidenta de la Nación, y otros altos funcionarios de su gobierno, a raíz de la aparición de cuadernos con registros de supuestos sobornos relacionados con la obra pública¹⁰⁴. La causa fue elevada a juicio oral en el año 2019, pero aún no hay una fecha estipulada para el inicio de las audiencias. En esta causa se investiga si existió un sistema de recaudación ilegal de fondos del que habrían participado diversos empresarios pagando sobornos para obtener la adjudicación irregular de obras públicas. El propio ex-Presidente de la Cámara Argentina de la Construcción (CAC) confesó que colaboró en el armado de ese sistema irregular en el que las obras públicas no eran sometidas a los procesos de licitación previstos por el régimen vigente, sino que eran los mismos empresarios quienes decidían a quienes les serían adjudicados los contratos¹⁰⁵.

La falta de transparencia y las sospechas de asignaciones irregulares de obra pública son una constante de las diferentes administraciones que aún no ha registrado avances sustanciales para su solución. Al igual que lo ocurrido en la administración anterior, la gestión del presidente Mauricio Macri (2015-2019), no estuvo exenta de denuncias en este sentido. Un caso es el de la obra pública realizada en la Ciudad de Buenos Aires con aportes del Estado nacional, el

¹⁰³ Infobae (2019), José López fue condenado a 6 años de prisión por el caso de los bolsos con USD 9 millones, <https://www.infobae.com/sociedad/politicas/2019/06/12/jose-lopez-fue-condenado-a-6-anos-de-prision-por-el-caso-de-los-bolsos-con-dolares/>, 9/4/2021.

¹⁰⁴ La Nación, Ini, Candela (2020), Cristina Kirchner fue sobreseída en un desprendimiento del caso cuadernos, pero acumula nueve procesamientos, <https://www.lanacion.com.ar/politica/como-es-situacion-judicial-cristina-kirchner-nid2520566/>, 9/4/2021.

¹⁰⁵ Infobae (2018), Carlos Wagner, arrepentido: contó cómo funcionaba "El Club de la Obra Pública" y confesó que pagó coimas, <https://www.infobae.com/politica/2018/08/10/carlos-wagner-arrepentido-conto-como-funcionaban-el-club-de-la-obra-publica-y-el-pago-de-las-coimas/>, 9/4/2021.

denominado “Paseo del Bajo”, en el que se denunció (entre otras, por la Procuraduría de Investigaciones Administrativas del MPF) el direccionamiento de una parte de la licitación para beneficiar a la empresa de un primo del presidente. La causa se encuentra aún pendiente de resolución en la justicia¹⁰⁶.

Los déficits del sistema de compras y contrataciones se agravaron en el marco de la pandemia del COVID-19. A partir de la emergencia nacional declarada por el Gobierno argentino el 12 de marzo de 2020, se instauró un nuevo sistema de compras y contrataciones excepcional. El artículo 15 ter del Decreto 260/2020¹⁰⁷, modificado por el Decreto 287/2020¹⁰⁸, establece que durante el plazo que dure la emergencia sanitaria, se podrán efectuar contrataciones directas de bienes y servicios sin sujeción al régimen de contrataciones de la Administración Pública Nacional o a sus regímenes de contrataciones específicos. En paralelo, la Oficina Anticorrupción elaboró y publicó en mayo de 2020 las “Recomendaciones para Fortalecer la Integridad y Transparencia en Contrataciones Públicas Celebradas en el Marco de la Emergencia por COVID-19”, con una serie de instrucciones para que los organismos evitaran el uso de los procedimientos de emergencia y garantizaran la transparencia de sus contrataciones en este contexto¹⁰⁹.

El sistema de contrataciones directas en el contexto de emergencia presenta varios riesgos, como fue analizado recientemente en un informe de la organización Poder Ciudadano¹¹⁰. Por ejemplo, en la etapa de requerimiento de la compra, son los propios organismos quienes definen cuáles operaciones son compras de emergencia. Como no existe un criterio lo suficientemente claro para definir cuáles adquisiciones entran en esta categoría, los organismos tienen amplios márgenes de discrecionalidad. A su vez, no todas las etapas del proceso de compras y contrataciones son publicadas en la plataforma Compr.Ar, lo que dificulta el control. En la etapa de convocatoria, es cuestionable el hecho de que no es obligatorio publicar todas las contrataciones, ya que están eximidas las realizadas con fondos procedentes de créditos internacionales. Asimismo, la normativa otorga márgenes amplios de discrecionalidad en la etapa de la convocatoria de los procesos de contratación que se realicen por fuera del sistema Compr.Ar. Otra deficiencia de esta etapa del proceso de contratación es que la normativa no establece requisitos para la difusión y publicidad de la convocatoria. En la etapa de análisis de las ofertas y adjudicación, el principal defecto es la ausencia de acto formal de apertura y evaluación. Como no interviene la Comisión Evaluadora de ofertas, entonces no se emite un dictamen de evaluación. A su vez, como las empresas oferentes no elegidas no recibieron un dictamen de evaluación, entonces no tienen posibilidad de impugnar. Todo esto contribuye a la discrecionalidad del organismo al elegir oferentes, y atenta contra el control sobre el procedimiento.

¹⁰⁶ El DiarioAr (2021), Paseo del Bajo: Comodoro Py define si investigará a Rodríguez Larreta por presunta corrupción, https://www.eldiarioar.com/politica/paseo-comodoro-py-define-si-investigara-rodriguez-larreta-presunta-corrupcion_1_7307240.html, 25/04/2021.

¹⁰⁷ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335423/texact.htm>, 9/4/2021.

¹⁰⁸ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335613/norma.htm>, 9/4/2021.

¹⁰⁹ <https://www.argentina.gob.ar/anticorrupcion/prevencion/recomendaciones-compras-covid19>, 8/7/2021.

¹¹⁰ Poder Ciudadano (2021), Transparencia en Cuarentena, Recomendaciones para mejorar la integridad en las compras y contrataciones públicas en emergencia, <https://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2021/03/Policy-brief-11-de-marzo-FINAL-.pdf>, 9/4/2021.

Según el Observatorio de Compras COVID-19 de Poder Ciudadano¹¹¹, desde el inicio de la situación de emergencia sanitaria hasta el 11 de abril de 2021, se efectuaron 700 contrataciones desde la plataforma Compr.Ar, y 422 fuera de la plataforma. A su vez, el 60% de las contrataciones se realizaron bajo el nuevo procedimiento de emergencia, y el 23% fueron contrataciones directas bajo el régimen ya existente.

Art. 10 - Acceso a la información

Regulación

El Congreso Nacional sancionó, en el año 2016, la Ley 27.275¹¹² sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública, que entró en vigencia un año más tarde. La ley tiene como objetivo garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, fomentar la participación ciudadana y promover la transparencia de la gestión pública (art. 1). A su vez, reconoce los principios de presunción de publicidad, transparencia y máxima divulgación, informalismo, máximo acceso, apertura, no discriminación, máxima premura, y gratuidad, entre otros (art. 1).

La ley tiene un amplio ámbito de aplicación, ya que alcanza a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, al Ministerio Público (Fiscal y de la Defensa), a empresas estatales, a concesionarios de servicios públicos, y a entidades privadas a la que se le hayan otorgado fondos públicos, entre otros sujetos obligados (art. 7).

Según la norma, el derecho de acceso a la información pública comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados (art. 2). La solicitud de información se debe realizar acreditando la identidad del solicitante y describiendo de manera clara la información solicitada (art. 9). Los sujetos obligados a proporcionar información sólo pueden negarse a hacerlo si la situación se enmarca dentro de alguna de las excepciones previstas por la ley (art. 8). La denegatoria de acceso a la información, ya sea de forma explícita o por un silencio prolongado por parte del sujeto obligado, habilita las vías de reclamo para el solicitante (arts. 13 y 14).

Además de la obligación de entregar información ante una solicitud, los sujetos alcanzados por la norma deben facilitar la búsqueda y el acceso a la información pública en sus páginas web oficiales (art. 32). Esto forma parte de las obligaciones de transparencia activa, que requieren además que la información sea publicada en formatos abiertos, de forma clara, estructurada y entendible y que se encuentre actualizada (art. 32).

La ley prevé que las y los funcionarios o agentes que obstruyan de forma arbitraria el acceso a la información solicitada, o que proporcionen la información de forma incompleta u obstaculicen el cumplimiento de la ley, incurrir en falta grave (art. 18).

¹¹¹ Poder Ciudadano, Monitoreo de Contrataciones por COVID-19, <https://compras covid19.poderciudadano.org/>, 22/3/2021.

¹¹² <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>, 9/4/2021.

Finalmente, con el fin de garantizar el efectivo cumplimiento de la ley, se previó el funcionamiento de órganos de control autónomos en los distintos órganos del Estado. Por un lado, la ley creó la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP), como ente autárquico y con autonomía funcional en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional (art. 19), y por el otro, se ordenó al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Consejo de la Magistratura y a los Ministerios Públicos crear órganos similares y con idénticas funciones para la aplicación de la normativa en sus propias esferas (art. 28).

Buenas prácticas

Una práctica destacable es el impulso del Plan Nacional de Apertura de Datos adoptado en el año 2016, mediante el Decreto N° 117/2016¹¹³. El Estado argentino publica datos en formatos abiertos en el sitio web <https://datos.gob.ar/>, que al 6 de junio de 2021 contaba con 1023 datasets, y 33 organizaciones con datos.

Otra buena práctica es la publicación en el Registro de Incumplidores de los nombres de los organismos que no cumplen con las intimaciones de la AAIP en los términos del artículo 17 inciso b) de la Ley N°27.275. Este Registro se encuentra disponible en la página web del Poder Ejecutivo Nacional¹¹⁴.

También se han registrado avances en cuanto a las solicitudes de acceso a la información a distancia. Desde el año 2019 más organismos han incorporado la opción de realizar la solicitud en la plataforma web de Trámites a Distancia (TAD)¹¹⁵.

Deficiencias

La sanción de una ley de acceso a la información ha significado un avance en la garantía del derecho en el país. Sin embargo, aún persisten desafíos importantes para lograr su completa implementación.

Una de las principales deficiencias tiene que ver con la falta de creación o integración de los órganos de control en todos los poderes del Estado y, en algunos casos, con fallas en su reglamentación y funcionamiento.

Actualmente sólo cuentan con órganos garantes creados y en funcionamiento el Poder Ejecutivo de la Nación, el Consejo de la Magistratura y los Ministerios Públicos Fiscal y de la Defensa. Por el contrario, la Corte Suprema de Justicia decidió no crear un órgano de control bajo su órbita, desoyendo el mandato explícito de la ley, mientras que el Poder Legislativo cumplió con su creación, pero no designó aún a su titular, por lo cual a la fecha no se encuentra en funcionamiento. Por otra parte, no en todos los mecanismos previstos para la designación de las autoridades de los órganos garantes se asegura en forma plena el cumplimiento de los requisitos de idoneidad y de independencia. Sólo los procedimientos previstos por el Ministerio Público de la Defensa y el Consejo de la Magistratura prevén una convocatoria abierta para ocupar el cargo,

¹¹³ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257755/norma.htm>, 9/4/2021.

¹¹⁴ Agencia de Acceso a la Información Pública, ¿Qué organismos no cumplen con la Ley de Acceso a la Información Pública?, <https://www.argentina.gob.ar/aaip/accesoalainformacion/incumplimiento>, 9/4/2021.

¹¹⁵ Trámites a distancia, <https://tramitesadistancia.gob.ar/tramitesadistancia/tad-publico>, 9/4/2021.

pero solo el primero incorpora una instancia de evaluación objetiva de antecedentes. En todos los casos existe una instancia para que la ciudadanía presente observaciones a las candidaturas y/o la realización de una audiencia pública, que no ofrece garantías suficientes de que dichos aportes sean debidamente considerados al momento de tomar una decisión. A su vez, a excepción del caso del Poder Ejecutivo, cuya Agencia se encuentra regulada directamente por la ley, la mayoría de los otros Poderes no previó salvaguardas contra la remoción arbitraria del o la titular de su propio órgano garante (una excepción es el Ministerio Público Fiscal).

En cuanto a su funcionamiento, de los cuatro órganos garantes -de un total de seis que deberían existir-, sólo tres de ellos cuentan con un sitio web propio y publican un informe anual de rendición de cuentas (las Agencias del PEN, CMN y MPD) y sólo uno publica algún tipo de información sobre los resultados de la fiscalización sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa y pasiva por los sujetos obligados (la AAIP)¹¹⁶.

Para evaluar el cumplimiento de la ley por parte de los sujetos obligados - y no ya de los órganos de control-, cabe distinguir entre la obligación de entregar información ante una solicitud (transparencia pasiva) y la obligación de publicar proactivamente información en dos sitios webs institucionales de cada organismo (transparencia activa).

En cuanto a la transparencia pasiva, cabe destacar que la mayoría de los sujetos obligados de los distintos poderes han puesto a disposición de la ciudadanía medios electrónicos para realizar pedidos de información pública, ya sea formularios web o una dirección de correo electrónico. Sin embargo, a excepción de la AAIP del Poder Ejecutivo, que dispone de la plataforma “Trámites a Distancia”¹¹⁷, ninguno de los sujetos obligados de los otros poderes permite a los solicitantes realizar un seguimiento del estado de su pedido. Aún así, de acuerdo a una medición realizada recientemente por ACIJ¹¹⁸, la tasa de respuesta a pedidos de información por parte de los sujetos obligados de los distintos poderes es mayor al 90%. Este dato sólo refleja si el organismo requerido respondió ante un pedido, pero no si se entregó efectivamente la información solicitada o si se lo realizó de manera completa, oportuna y en los formatos adecuados. Del mismo relevamiento surge que con frecuencia los sujetos responden los pedidos de acceso a la información fuera del plazo de 15 días hábiles establecidos por la ley. En muchos de los casos lo hacen en un plazo que va de los 15 a 30 días hábiles, coincidente con el plazo de prórroga previsto por la ley, aún sin muchas veces cumplir con la notificación al solicitante de que se hará uso de dicha extensión.

Por otra parte, los órganos garantes no registran información relevante que permita evaluar la calidad de las respuestas o el formato. Desde su creación hasta abril de 2021, la Agencia del Poder Ejecutivo recibió un total de 1005 reclamos, de los cuales un 66% terminaron en una intimación al órgano incumplidor o se declararon abstractos¹¹⁹, lo cual generalmente sucede cuando el sujeto requerido responde la solicitud luego de la notificación de que fue iniciado el

¹¹⁶ ACIJ (2021), Lucarella, Clara Inés, Caprarulo, Joaquín, Giullitti, Marcelo (En edición), Hacia la efectiva implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública.

¹¹⁷ <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/administrativa/tramites-a-distancia>, 9/4/21.

¹¹⁸ ACIJ (2021), Lucarella, Clara Inés, Caprarulo, Joaquín, Giullitti, Marcelo (En edición).

¹¹⁹ <https://www.argentina.gob.ar/aaip/accesoalainformacion/reclamos-en-numeros>, 9/4/2021.

reclamo ante el órgano garante y antes de que este dicte una resolución. Por otro lado, existen casos en los que los sujetos obligados se rehúsan a entregar información aún luego de la intimación por parte de la AAIP. Mientras que la AAIP publica el listado de organismos incumplidores¹²⁰, no hay información que permita concluir que se hayan aplicado sanciones a las o los funcionarios responsables de las violaciones a la ley. El resto de las Agencias han recibido una menor cantidad de reclamos, en comparación con la AAIP. Desde su creación, la Agencia del Consejo de la Magistratura recibió 8 reclamos, la del MPD recibió 1 y la del MPF no recibió ninguno.

Por otro lado, como no se registra que ninguno de los órganos garantes haya impulsado sanciones por incumplimientos a la ley, tampoco ninguno ha hecho uso de la facultad legal de impulsar acciones judiciales para garantizar la entrega de información a la ciudadanía. El ejercicio de estas facultades se encuentra íntimamente relacionado a la autonomía con la que deben contar los órganos garantes en relación a las instituciones que deben supervisar.

Una parte importante de la información solicitada por la ciudadanía a través de pedidos de acceso se corresponde con aquella que los organismos deberían publicar de manera proactiva en su sitio web, lo cual pone de manifiesto las fallas también en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa o bien de un esfuerzo limitado por dar a conocer correctamente las vías de acceso a esta información. Del relevamiento realizado por ACIJ¹²¹ se desprende que ningún sujeto obligado de ninguno de los poderes del Estado cumple de manera total con la obligación de publicar en su sitio web de forma completa, actualizada y en formatos abiertos todas las categorías de información enumeradas en el artículo 32.

En general, la información sobre mecanismos para presentar denuncias y reclamos ante los organismos, informes de auditoría y transferencias de fondos es la que cuenta con menor nivel de publicación entre los distintos sujetos obligados. En relación con la transferencia de fondos públicos suele omitirse qué personas o entidades son las beneficiarias de esas transferencias. Al mismo tiempo, ningún sujeto obligado cumple con la obligación de publicar proactivamente, de manera completa, en formato abierto y para su descarga directa las declaraciones juradas patrimoniales de sus funcionarias/os. Por otro lado, si bien ningún organismo publica la información presupuestaria con el alcance exigido por la ley, el nivel de información disponible es mayor que el de otras categorías de información y en muchos casos en formato de datos abiertos, pero no siempre se encuentra desagregada al máximo nivel en que se la procesa o no se informan las modificaciones presupuestarias ocurridas durante el año fiscal.

En relación con las compras y contrataciones públicas, un ámbito de especial relevancia para la prevención de la corrupción, ningún organismo cumple con la obligación de publicar toda la información exigida por la ley. Por último, si bien ha habido avances en la publicación de datos en formato abierto, especialmente con la creación de portales de datos abiertos, gran parte de la información exigida por el artículo 32 de la ley sigue publicándose en formatos cerrados como, por ejemplo, algunos casos en que las nóminas de personal, salarios e información sobre compras y contrataciones se publica en documentos de difícil reutilización. Esta circunstancia

¹²⁰ <https://www.argentina.gob.ar/aaip/accesoalainformacion/incumplimiento>, 9/4/2021.

¹²¹ ACIJ (2021), Lucarella, Clara Inés, Caprarulo, Joaquín, Giullitti, Marcelo (En edición).

representa un obstáculo importante para el uso de esos datos por parte de la ciudadanía y los órganos de prevención e investigación de la corrupción.

Art. 13.1 - Participación de la sociedad

Regulación

La Constitución Nacional (CN) establece la forma representativa de gobierno (art. 1), garantiza a su vez el derecho de peticionar ante las autoridades (art. 14) y, desde la reforma de 1994, dio jerarquía constitucional o supralegal a tratados internacionales que reconocen el derecho a la participación en los asuntos públicos. Asimismo, dicha reforma incorporó dos mecanismos de democracia semidirecta, que son la iniciativa popular y la consulta popular.

La iniciativa popular está contemplada en el artículo 39 de la CN, y permite a toda persona presentar proyectos de ley ante el Congreso de la Nación, con excepción de aquellos referidos a una reforma constitucional, a tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal. La Constitución estableció que se debía sancionar una ley reglamentaria para regular la iniciativa popular, y por razón de ello se dictó la Ley 24.747¹²² en noviembre de 1996. La ley dispone que la iniciativa popular requiere la firma de un número de personas no inferior al uno y medio por ciento (1,5%) del padrón electoral utilizado para la última elección de diputados nacionales y deberá representar por lo menos a seis distritos electorales (art. 4). En el caso de que el proyecto sea admitido, el Congreso debe tratarlo dentro de un plazo de doce meses (art. 11).

La consulta popular, por su parte, está prevista en el artículo 40 de la CN. La consulta popular vinculante permite que el Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados someta a consulta de la ciudadanía un proyecto de ley. En el caso de que el proyecto reciba el voto afirmativo de la ciudadanía, entonces se convierte en ley y se promulga de forma automática. Por otro lado, la consulta popular no vinculante puede ser realizada a iniciativa del Congreso o del Presidente. La Ley 25.432¹²³ reglamentó el mecanismo y determinó que pueden someterse a consulta popular vinculante o no vinculante cualquier proyecto de ley, excepto aquellos cuyo procedimiento de sanción se encuentre especialmente reglado por la Constitución Nacional (art. 1).

La reforma de 1994 también elevó al rango constitucional la figura del Defensor del Pueblo (art. 86 CN), fundamental para canalizar la demanda ciudadana de participación por vías institucionales, en tanto ejerce un rol de intermediario entre la ciudadanía y las instituciones públicas. Su misión es defender y proteger los derechos de las personas ante hechos, actos u omisiones de la Administración, y controlar el ejercicio de las funciones administrativas públicas, facultad esta última vinculada a la prevención de la corrupción. La designación del Defensor requiere del voto de las dos terceras partes de ambas cámaras del Congreso de la Nación.

A nivel legal, la Ley de Acceso a la Información Pública (que analizamos en otra sección de este informe) facilita la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Sin embargo, no existe en Argentina una ley general de participación ciudadana que consagre el derecho y establezca

¹²² <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/41025/norma.htm>, 9/4/2021.

¹²³ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/67518/texact.htm>, 9/4/2021.

canales institucionales para que los y las ciudadanas participen de manera directa en el proceso de toma de decisiones, como es el caso en otros países de la región.

Por el contrario, existen algunos mecanismos aplicables a situaciones específicas y regulados a nivel infralegal. El Decreto 1172/2003¹²⁴ reglamentó los siguientes mecanismos de participación y control ciudadano: las audiencias públicas, la publicidad de las audiencias para la gestión de intereses, la elaboración participativa de normas, las reuniones abiertas de los directorios de los entes reguladores de los servicios públicos y el acceso a la información pública (posteriormente regulado por ley).

El Anexo V del Decreto aprobó el Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas, mecanismo que habilita a las personas interesadas a dar su opinión y realizar propuestas sobre proyectos de normas administrativas del Poder Ejecutivo, y sobre proyectos de ley que éste vaya a elevar al Congreso (art. 3). Puede convocar a la elaboración participativa de normas la autoridad que tiene a su cargo la elaboración de la norma, o puede ser solicitada por cualquier persona humana o jurídica, en cuyo caso la autoridad debe expedirse respecto a si acepta o rechaza la solicitud. Una vez finalizado el plazo para recibir opiniones y propuestas, la autoridad responsable debe dejar constancia de las presentaciones recibidas y de cuáles considera pertinentes incorporar a la norma a dictarse (art. 19). Asimismo, debe hacer constar en los fundamentos de la norma las modificaciones incorporadas al texto como consecuencia del procedimiento de participación (art. 20).

Por su parte, las audiencias públicas en la esfera del Poder Ejecutivo están reguladas por el Anexo I del mencionado decreto. Según su artículo 3, son una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en la que toda persona que pueda verse afectada o tenga un interés en el asunto, exprese su opinión. La convocatoria a una audiencia pública es facultativa del organismo que debe tomar la decisión en cuestión. Toda persona interesada puede solicitar al área correspondiente la realización de una audiencia previo a la adopción de un acto administrativo, pero la decisión de aceptar o rechazar el pedido corresponde a la autoridad a cargo. En caso de realizarse una audiencia, la autoridad convocante debe emitir una resolución final fundada, explicando de qué manera ha tomado en cuenta las opiniones de las y los ciudadanos participantes, y, si corresponde, por qué causas las rechaza. La figura de la audiencia pública también existe en el ámbito del Congreso de la Nación, tanto para las reuniones de comisión de la Cámara de Diputados¹²⁵ como de la Cámara de Senadores¹²⁶, y en la Corte Suprema de Justicia¹²⁷.

Otro mecanismo de participación vigente es el procedimiento de consulta ciudadana previo a la designación de autoridades judiciales o de órganos de control. Tal es el caso de lo establecido por el Decreto 222/2003¹²⁸ que introdujo una autolimitación a la facultad del Presidente de

¹²⁴ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>, 9/4/2021.

¹²⁵ Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de la Nación, <https://www.hcdn.gob.ar/institucional/reglamento/index.html>, 9/4/2021, artículo 114 bis.

¹²⁶ Reglamento Interno del Senado de la Nación, <https://www.senado.gob.ar/reglamento>, 9/4/2021, artículo 99.

¹²⁷ Acordada N°30/2007, https://www.cpacf.org.ar/files/acordadas/ac_csjn_3007.pdf, 9/4/2021.

¹²⁸ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/86247/norma.htm>, 9/4/2021.

proponer a los magistrados/as de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Según la norma, previo a enviar una propuesta de designación al Senado de la Nación, se debe publicar información sobre los antecedentes de la persona candidata a cubrir el cargo y abrir un canal para que la ciudadanía, las organizaciones no gubernamentales, los colegios y asociaciones profesionales, las entidades académicas y de derechos humanos puedan presentar por escrito las posturas, observaciones y circunstancias que consideren de interés expresar, tras lo cual el Poder Ejecutivo dispondrá sobre la elevación o no de la propuesta. A su vez, el Decreto 588/2003¹²⁹ estableció que el mismo procedimiento sería de aplicación para la designación del Procurador General de la Nación y del Defensor General de la Nación y dispuso un mecanismo de participación similar para la designación de jueces y juezas de los tribunales federales inferiores y fiscales, defensores y defensoras nacionales. En otro orden, la ley de acceso a la información pública (27.275) estableció un mecanismo de consulta que incluye la realización de una audiencia pública previo a la designación del Director/a de la Agencia de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo y de las autoridades de aplicación creadas en el ámbito de los demás poderes del Estado.

Otra instancia de participación a nivel nacional tiene lugar en el marco de la adhesión de la Argentina a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), una plataforma global que promueve gobiernos más transparentes, participativos y que rindan cuentas a la ciudadanía. Desde su ingreso en 2012, el país ha adoptado cuatro planes de acción¹³⁰, elaborados en conjunto con organizaciones de la sociedad civil y sometidos a consulta pública. De acuerdo a los lineamientos establecidos por la OGP, en 2018 se reglamentó a través de la Resolución 132/18¹³¹ de la entonces Secretaria de Gobierno de Modernización el funcionamiento de la Mesa Nacional de Gobierno Abierto, que cuenta con representación de oficinas públicas y de organizaciones no gubernamentales, con el objetivo de servir como instancia de coordinación del trabajo entre el gobierno y la sociedad civil para el desarrollo de los Planes de Acción y la promoción de políticas públicas de gobierno abierto.

En otro orden, la Auditoría General de la Nación, organismo de control relevante para la prevención y detección de la corrupción, dispone de un mecanismo de planificación participativa, por medio del cual las organizaciones de la sociedad civil pueden solicitar a la AGN la inclusión en el Plan Anual de Auditorías de programas y organismos que consideran de especial relevancia fiscalizar¹³².

Por último, en el ámbito del Poder Judicial, además de las audiencias públicas ante la Corte Suprema mencionadas más arriba, existen otras dos figuras que tienen por objetivo promover la participación ciudadana en causas de interés público: los juicios por jurado y los *amicus curiae*. En la CN se establecieron los juicios por jurados para determinados juicios penales (arts. 24, 75 inc. 12 y 118). Esta figura sería de especial importancia para permitir la participación ciudadana en la sanción de la corrupción, uno de los objetivos que promueve la UNCAC en su art. 13. Sin

¹²⁹ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/87634/norma.htm>, 9/4/2021.

¹³⁰ Gobierno abierto, <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/gobiernoabierto>, 9/4/2021.

¹³¹ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-132-2018-318401/texto>, 9/4/2021.

¹³² Auditoría General de la Nación, Participación ciudadana, <https://www.agn.gob.ar/participacion-ciudadana>, 9/4/2021.

embargo, los juicios por jurados sólo se han implementado en algunas provincias y no a nivel federal. Por otra parte, la Acordada 7/2013¹³³ de la Corte Suprema habilitó la presentación de *amicus curiae* (“amigos del tribunal”) en las causas que tramitan ante dicha instancia, mecanismo que permite la participación en causas de trascendencia colectiva o interés general de personas o entidades que no son parte del proceso.

Buenas prácticas

Una práctica destacable es la creación de la Plataforma de Consulta Pública¹³⁴ en el año 2016, con el objetivo de promover la interacción entre el gobierno y la comunidad, fomentar la participación ciudadana y fortalecer la democracia. En la Plataforma hay información sobre las consultas disponibles, se puede participar en los ejes de las consultas, y se pueden compartir opiniones y comentarios al respecto. La Plataforma está basada en la tecnología de DemocracyOS, que cuenta con un código abierto y está diseñada para informar, debatir y votar propuestas públicas. Al 18 de junio de 2021 se registraban en la Plataforma 34 consultas, 292 ejes, 783 participantes y 1707 comentarios, de los cuales 1374 fueron atendidos¹³⁵.

La creación de un Consejo Asesor de la sociedad civil para el seguimiento del Plan Nacional Anticorrupción (ahora Estrategia Nacional de Integridad) en el año 2019 y su puesta en funcionamiento y ampliación en 2020, institucionalizó por primera vez un ámbito de participación de la sociedad civil (organizaciones, academia y sector privado) en la Oficina Anticorrupción, lo que permite una mayor inclusión y más activo involucramiento de la ciudadanía en el diseño y ejecución de las políticas públicas de prevención de la corrupción.

Deficiencias

Las deficiencias en el cumplimiento del artículo 13 de la Convención por parte de Argentina son tanto de orden regulatorio como de implementación. Por un lado, no existe un marco legal general que garantice la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones públicas. Mientras que el país ha registrado avances importantes en materia de acceso a la información, los mecanismos institucionales de participación en el ciclo de planificación, ejecución y control de políticas públicas son escasos, débiles y de uso infrecuente. En lo que respecta a la prevención y sanción de la corrupción específicamente, los canales de participación son prácticamente inexistentes.

Los mecanismos de democracia semidirecta consagrados en la Constitución Nacional y detallados más arriba fueron regulados de manera excesivamente restrictiva a nivel legal, tal que su uso ha sido excepcional en sus años de vigencia. A más de 25 años de la reforma constitucional de 1994, sólo dos casos de iniciativa popular lograron convertirse en ley, tras haber logrado reunir los exigentes requisitos previstos para que el proyecto fuera tratado por el Congreso. Ambos casos fueron el resultado de campañas públicas impulsadas por organizaciones de la sociedad civil y periodistas en los años 2002 y 2003, conocidas como “*Jubilemos los privilegios*” y “*El hambre más urgente*”. La primera de ellas tuvo por objetivo la

¹³³ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/acordada-7-2013-212209/texto>, 10/4/2021.

¹³⁴ <https://consultapublica.argentina.gob.ar/>, 18/6/2021.

¹³⁵ <https://consultapublica.argentina.gob.ar/ayuda/estadisticas>, 18/6/2021.

eliminación de las llamadas jubilaciones de privilegio (aquellas que se otorgaban a determinados funcionarios del Estado al concluir su mandato), mientras que la segunda se propuso garantizar el derecho a la alimentación de la niñez en medio de la crisis económica y social que atravesaba el país en aquel momento¹³⁶. De acuerdo a un compromiso asumido en el tercer plan de acción de gobierno abierto (2017-2019), la Secretaría de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior elaboró, en consulta con organizaciones de la sociedad civil, un anteproyecto de reforma de la Ley de Iniciativa Popular con el objetivo de facilitar el uso de la herramienta, reduciendo la cantidad de firmas y de distritos electorales requeridos. Sin embargo, la propuesta no fue enviada al Congreso de la Nación para su tratamiento¹³⁷. En cuanto a la consulta popular, no se registra ninguna a nivel nacional desde su reconocimiento constitucional, lo cual es un reflejo de una cultura política que concibe a la participación ciudadana como limitada a la elección de representantes y alejada de la toma de decisiones públicas.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo de la Nación, órgano encargado de canalizar las demandas ciudadanas ante el Estado, se encuentra en un estado de debilidad institucional y escasa actividad desde el año 2009, dada la omisión del Congreso de designar a su titular, a pesar de las reiteradas intimaciones judiciales, incluyendo la de la Corte Suprema de Justicia y de organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas¹³⁸.

En cuanto los mecanismos de participación regulados por el Decreto 1172/2003, si bien su incorporación implicó un avance a nivel normativo respecto de lo que existía hasta el momento, no han logrado aumentar de forma sustantiva la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones. Su uso es excepcional y la regulación no ha sido actualizada en casi 20 años de vigencia del decreto. Tanto la herramienta de la elaboración participativa de normas como las audiencias públicas son voluntarias para los organismos públicos, lo que quiere decir que su puesta en práctica depende de la discrecionalidad de quienes deben tomar las decisiones y no de la demanda ciudadana de participación. La difusión de la convocatoria a participar suele ser limitada, por canales formales y con lenguaje poco accesible para un público no especializado. A su vez, la rendición de cuentas por parte de los organismos convocantes respecto a la forma en que los aportes ciudadanos fueron considerados es por lo general escasa o incluso inexistente. Esta circunstancia desvirtúa el objetivo del proceso de participación que, en lugar de ser una instancia para escuchar la voz de las personas potencialmente afectadas y mejorar el contenido de una medida, termina por transformarse en una formalidad previa a la materialización de una decisión ya tomada por la autoridad. Como consecuencia, la participación de la ciudadanía en este tipo de procedimientos se ve fuertemente desincentivada.

¹³⁶ Poder Ciudadano (2005), Herramientas para la participación ciudadana, https://www.poderciudadano.org/libros/HerramientasParaLaParticipacionCiudadana_PoderCiudadano.pdf, 09/4/2021, págs. 74,75.

¹³⁷ <https://www.opengovpartnership.org/es/members/argentina/commitments/AR0055/>, 9/4/2021.

¹³⁸ ACIJ (2016), 55 organizaciones piden al Congreso por la designación del Defensor del Pueblo, <https://acij.org.ar/55-organizaciones-piden-al-congreso-por-la-designacion-del-defensor-del-pueblo/>, El Auditor.info (2021), Once años sin Defensor del Pueblo, https://elauditor.info/actualidad/once-anos-sin-defensor-del-pueblo_a5ff8ad83a1101103ee789bff, 9/4/2021.

Del mismo modo, las audiencias públicas para evaluar la idoneidad e independencia de las personas propuestas para ocupar puestos de relevancia en el Poder Judicial o en órganos de control sufren de deficiencias, tanto en su regulación como en su implementación, que obstaculizan la participación ciudadana efectiva. Por lo general, los requisitos para ocupar el cargo se encuentran descriptos de una manera vaga, los fundamentos de la postulación no suelen explicitarse, el acceso a la información necesaria para una participación sustantiva es limitado, y la decisión final de designación tras el proceso participativo no da cuenta de cómo fueron consideradas las observaciones realizadas por la ciudadanía¹³⁹.

Por otra parte, son casi inexistentes los mecanismos de participación en la prevención de la corrupción, particularmente en áreas de mayor riesgo, como la gestión del presupuesto público o la contratación de bienes, servicios y obra pública. Según los resultados de la última edición de la Encuesta de Presupuesto Abierto elaborada por el International Budget Partnership, Argentina obtuvo sólo 15 puntos de un total de 100 en la categoría Participación Pública, que evalúa las oportunidades formales para que la ciudadanía participe de forma significativa en las diferentes etapas del proceso presupuestario. Al desglosar el puntaje en las distintas fases del ciclo presupuestario, puede observarse que las etapas a cargo del Poder Ejecutivo (formulación y ejecución) obtuvieron un puntaje de 0/100, mientras que la etapa de aprobación en el Congreso obtuvo 22/100 y la etapa de fiscalización a cargo de la Auditoría General de la Nación obtuvo el mayor puntaje (67/100)¹⁴⁰.

En el caso de las compras y contrataciones públicas, la situación es aún peor. Si bien se han adoptado medidas de mayor publicidad de la información -como fue analizado en el capítulo correspondiente de este informe-, no está prevista, ni en la regulación ni en la práctica, la participación o el monitoreo ciudadano en ninguna de las fases del proceso de toma de decisiones, que abarca la planificación, el llamado presentación de ofertas, la contratación y la ejecución de los contratos. Como excepción, es necesario mencionar que fue creado recientemente el “Observatorio de la Obra Pública”, descrito en el capítulo de “contratación pública” (art. 9.1) de este informe.

En relación con la investigación y sanción de la corrupción, la participación ciudadana suele limitarse a la posibilidad de realizar denuncias por la comisión de delitos ante órganos de control como la Oficina Anticorrupción u organismos del sistema de justicia. Mientras que en algunos casos existe la posibilidad de realizar denuncias anónimas, no existe una ley de protección de denunciantes que ofrezca las garantías necesarias para las personas dispuestas a denunciar. Por otra parte, el acceso a la información y la rendición de cuentas del Poder Judicial sobre las investigaciones de corrupción es sumamente limitado, sobre todo en la llamada etapa de instrucción, que se desarrolla de manera escrita y secreta para quienes no son parte del proceso. Si bien organizaciones de la sociedad civil han logrado en algunas oportunidades autorización

¹³⁹ Ver, por ejemplo, el análisis del proceso participativo previo a la designación de jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación realizado por ACIJ: ACIJ (2017), El proceso de designación de los jueces de la Corte Suprema, <https://acij.org.ar/el-proceso-de-designacion-de-los-jueces-de-la-corte-suprema/>, 9/4/2021.

¹⁴⁰ Open Budget Survey (2019), Encuesta de Presupuesto Abierto 2019: Argentina, <https://www.internationalbudget.org/es/open-budget-survey/country-results/2019/argentina>, 9/4/2021.

judicial para acceder a expedientes de corrupción como forma de monitoreo ciudadano y en base a lo dispuesto, entre otras normas, por el artículo 13 de la UNCAC, la publicidad sigue siendo excepcional¹⁴¹.

Así como el acceso a la información sobre las investigaciones de corrupción es limitado, tampoco existen canales disponibles para la participación directa de la ciudadanía en la investigación y sanción de la corrupción. Los juicios por jurados son una herramienta que podría dotar de transparencia, proximidad y confianza al sistema de justicia y a la investigación de los delitos de corrupción en particular. Sin embargo, a pesar de su consagración constitucional, aún no han sido implementados a nivel federal. Otro mecanismo posible para la participación de la ciudadanía en las causas de corrupción, sería la llamada querrela colectiva, que permitiría a organizaciones de la sociedad civil intervenir en el proceso penal, aportando información y solicitado medidas de prueba, a la par de la labor de la fiscalía. Sin embargo, esta posibilidad en Argentina está limitada a las víctimas individuales directas de los delitos -que, en los casos de corrupción, son más difíciles de individualizar que en otros delitos- (querrela individual) y a organizaciones de la sociedad civil sólo en el caso de crímenes de lesa humanidad o de graves violaciones a los derechos humanos y crímenes cometidos contra pueblos originarios¹⁴².

B. CAPÍTULO V (RECUPERACIÓN DE ACTIVOS)

A continuación, se analiza el cumplimiento por parte de Argentina de los artículos 52 y 58 del Capítulo V y del artículo 14 correspondiente al Capítulo II de la Convención, relacionados con la prevención y lucha contra el lavado de activos y luego de los artículos 54.1.c, 57.1 referidos a las disposiciones sobre decomiso sin condena, y sobre restitución y disposición de activos. En primer lugar, se describe el marco legal interno aplicable, así como los avances y las deficiencias en su aplicación en el país. Luego se proporcionan estadísticas sobre la fase de inteligencia, la fase de investigación y la fase judicial del lavado de activos y de la recuperación de activos. Finalmente, se ofrece información sobre algunas de las causas más relevantes de recupero desde la entrada en vigencia de la UNCAC en Argentina (2006).

Art. 52, 58 y 14 - Prevención y lucha contra el lavado de activos

Regulación

El régimen legal de prevención y lucha contra el lavado de dinero en Argentina está delimitado por la Ley 25.246¹⁴³ del año 2000, que introdujo modificaciones al Código Penal, creó la Unidad de Información Financiera (UIF) y estableció el deber de informar de un conjunto de sujetos obligados. El alcance de la ley se encuentra reglamentado por el Decreto 290/2007.

¹⁴¹ Poder Ciudadano (2017), Corrupción y Transparencia: informe 2016-2017, <https://poderciudadano.org/libros/Informe-Corrupcion-y-transparencia2016-2017.pdf>, 9/4/2021, pág. 232.

¹⁴² ACIJ (2018), Hacia el reconocimiento de la querrela colectiva en causas de corrupción, <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/12/Hacia-el-reconocimiento-de-la-querrela-colectiva-en-causas-de-corrupcion.pdf>, 9/4/2021.

¹⁴³ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/62977/texact.htm>, 9/4/2021.

La UIF es el órgano principal del sistema nacional anti-lavado de activos. Cuenta con autonomía funcional y autarquía financiera en la órbita del Ministerio de Economía¹⁴⁴. Su función es el análisis, tratamiento y transmisión de la información a los efectos de prevenir e impedir el lavado de activos proveniente de la comisión de diversos delitos complejos, entre los que se encuentran los relacionados con el fenómeno de la corrupción contenidos en la Convención.

La designación de la o el presidente y vicepresidente de la UIF es atribución del Poder Ejecutivo, previa realización de un procedimiento de consulta pública para la evaluación de los antecedentes de las y los candidatos propuestos por el Ministerio de Economía¹⁴⁵. A su vez, el Poder Ejecutivo puede removerlos de su cargo cuando incurrieren en mal desempeño de sus funciones o en grave negligencia, cuando resultaren condenados por la comisión de delitos dolosos o por inhabilidad física o moral posterior a su designación¹⁴⁶.

La UIF es competente para recibir y analizar los reportes de operaciones sospechosas de los sujetos obligados y de denuncias o informes de cualquier otra fuente y, en caso de existir indicios de la comisión del delito de lavado de activos, ponerlos a disposición del Ministerio Público Fiscal o del Poder Judicial. Para ello, la ley le otorga una serie de facultades, entre las que se encuentran las siguientes: solicitar información a cualquier organismo público y a personas humanas o jurídicas (que tienen la obligación de proporcionarla, no pudiendo oponer el secreto bancario, fiscal, bursátil o profesional, ni los compromisos legales o contractuales de confidencialidad); recibir declaraciones voluntarias; solicitar judicialmente la suspensión de la ejecución de cualquier operación sospechosa; solicitar judicialmente el allanamiento de lugares públicos o privados, la requisa personal y el secuestro de documentación o elementos útiles para la investigación; aplicar las sanciones del régimen penal administrativo previstas en la ley; y emitir directivas e instrucciones para los sujetos obligados.

El capítulo III de la Ley 25.246 regula el deber de informar al que está sujeta una lista de instituciones financieras, personas jurídicas y humanas. Los sujetos obligados según el artículo 20 son: bancos comerciales, compañías financieras, agencias de cambio, agentes de bolsa, registros públicos de comercio, registros de la propiedad, empresas aseguradoras, proveedores de servicios de transferencia de dinero, organismos públicos con funciones regulatorias, personas jurídicas que reciben donaciones, los escribanos y contadores públicos, entre otros.

Como parte del deber de informar, dichos sujetos están obligados a poner a disposición de la UIF la documentación recabada de sus clientes y llevar a su conocimiento las conductas a través de las cuales pudiera inferirse la existencia de una operación sospechosa de lavado de activos. A tal efecto, los sujetos obligados deben requerir de sus clientes documentos que prueben fehacientemente su identidad para realizar cualquier tipo de actividad. El artículo 21 bis especifica que la tarea de identificación comprende la individualización del cliente, el propósito, carácter o naturaleza del vínculo establecido con el sujeto obligado, el riesgo de lavado de activos y su

¹⁴⁴ En 2016, a través de la Ley 27.260 (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/263691/norma.htm>) se dispuso el traspaso de la UIF desde la jurisdicción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos al Ministerio de Finanzas (actualmente Ministerio de Economía).

¹⁴⁵ Ídem, artículo 9.

¹⁴⁶ Ídem, artículo 9 bis.

operatoria. La obligación incluye adoptar medidas razonables desde un enfoque basado en riesgo para identificar a los propietarios, beneficiarios finales y aquellos que ejercen el control real de la persona jurídica.

La ley también establece que en todos los casos deberá determinarse el riesgo del cliente y de la operatoria, implementar medidas idóneas para su mitigación, y establecer reglas de monitoreo y control continuo que resulten proporcionales a éstos, teniendo en consideración un enfoque basado en riesgo. Los sujetos obligados deben determinar el origen y licitud de los fondos en las operatorias de sus clientes. Adicionalmente, están obligados a conservar la información recabada por un plazo mínimo de cinco años, la cual debe estar a disposición de la UIF cuando esta lo requiera.

En el caso de que se tratare de personas expuestas políticamente (PEP), los sujetos obligados deben adoptar medidas de debida diligencia intensificadas, tendientes a establecer alertas que permitan tomar acciones oportunas para detectar posibles desvíos en el perfil del cliente, con el fin de mitigar el riesgo de lavado de activos. La UIF estableció, mediante la Resolución 134/2018 y sus modificatorias, una nómina de PEP tanto extranjeras, como de organismos nacionales y subnacionales¹⁴⁷. También incorporó una lista de “otras personas políticamente expuestas”, que incluye PEP vinculadas a partidos políticos y organizaciones sindicales y empresariales, entre otras¹⁴⁸. La normativa incluye la categoría de PEP por cercanía o afinidad, que son las personas que posean vínculos personales o jurídicos con las listadas expresamente. Esto abarca a la o el cónyuge o conviviente, familiares en línea ascendente, descendente, y colateral hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, personas allegadas o cercanas, y toda otra relación que, en función de un análisis basado en riesgo, pueda resultar relevante. Los clientes de los sujetos obligados, al iniciar la relación contractual, deben suscribir una declaración jurada en la que manifiesten si revisten o no la condición de PEP.

En relación con las PEP, la UIF requiere a los sujetos obligados que determinen el nivel de riesgo al momento de iniciar o continuar con la relación contractual y que tomen medidas de debida diligencia en función del riesgo asociado y la operación u operaciones involucradas.

En materia de coordinación interinstitucional, el Decreto 360/2016¹⁴⁹ creó, en el ámbito del Ministerio de Justicia, el Programa de Coordinación Nacional para el Combate del Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo. Su misión es reorganizar, coordinar y fortalecer el sistema nacional anti lavado de activos y contra la financiación del terrorismo, en atención a los riesgos concretos que puedan tener impacto en el territorio nacional y a las exigencias globales de mayor efectividad en el cumplimiento de las obligaciones y recomendaciones internacionales establecidas por las Convenciones de las Naciones Unidas y los estándares del GAFI. Dicho Programa reemplazó al que había sido creado por el Decreto 1642/11,¹⁵⁰ que - según los considerandos de la nueva normativa - se encontraba desactualizado en relación con lo

¹⁴⁷ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/316668/norma.htm>, 9/4/2021, artículos 1-3.

¹⁴⁸ Ídem, artículo 4.

¹⁴⁹ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/258670/texact.htm>, 9/4/2021.

¹⁵⁰ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/185000-189999/188217/norma.htm>, 9/4/2021.

recomendado por los nuevos Estándares Globales para el Combate del Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo del GAFI de 2012.

Deficiencias

Así como sucede con otros órganos de control analizados más arriba (ver artículo 6), el principal organismo de prevención del lavado de activos tampoco cuenta con las adecuadas garantías de independencia para llevar adelante su función de manera imparcial y eficaz. Como consecuencia, la UIF ha estado sujeta a los vaivenes políticos propios de los cambios de administración y ha recibido críticas por falta de imparcialidad en sus distintas composiciones a través de los años.

Una de las principales deficiencias a nivel regulatorio en relación con la independencia de la UIF es el mecanismo de designación de sus autoridades. En efecto, de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 25.246, la o el presidente y vicepresidente de la UIF son designados por la Presidencia de la Nación. En la decisión no interviene el Congreso de la Nación ni ninguna otra entidad que funcione como contrapeso a la decisión del Poder Ejecutivo. La ley prevé solamente un mecanismo de publicidad de los antecedentes de las personas propuestas para ocupar dichos cargos, que incluye la posibilidad de que la ciudadanía, las organizaciones no gubernamentales, los colegios y asociaciones profesionales y las entidades académicas presenten observaciones respecto de las y los candidatos. El procedimiento contempla además la celebración de una audiencia pública a los efectos de evaluar dichas observaciones. Sin embargo, la decisión sobre el nombramiento permanece en cabeza del Poder Ejecutivo.

En el mismo sentido, también es problemático el mecanismo previsto por la ley para la remoción de las autoridades de la UIF. El artículo 9 bis dispone que el Poder Ejecutivo podrá remover a su Presidente y Vicepresidente del cargo cuando incurrieren en mal desempeño de sus funciones o en grave negligencia, cuando resultaren condenados por la comisión de delitos dolosos o por inhabilidad física o moral posterior a su designación. Tal nivel de discrecionalidad es una amenaza a la estabilidad en el cargo de los titulares de la UIF, lo cual pone en riesgo la autonomía del organismo. Por el contrario, la normativa debería prever causales objetivas para la remoción y un mecanismo que incluya la intervención de una autoridad independiente del Poder Ejecutivo.

El cuestionamiento a la idoneidad o independencia de las personas designadas al frente de la UIF ha sido una constante en la vida institucional del organismo. Tal fue el caso de los últimos tres titulares, José Sbatella (2010-2015), Mariano Federici (2015-2019) y Carlos Cruz (desde 2019) designados por los presidentes Cristina Fernández, Mauricio Macri y Alberto Fernández, respectivamente.

La gestión de José Sbatella fue criticada por falta de imparcialidad en las investigaciones e inactividad en los casos de sospecha de lavado de activos provenientes de la corrupción que involucraran a funcionarios y funcionarias del gobierno. Por tal motivo, su candidatura a renovar el mandato fue impugnada en el marco del proceso de participación por parte de dirigentes de la oposición política, organizaciones no gubernamentales y colegios de abogados. Las personas e instituciones impugnantes alegaron la falta de idoneidad técnica del candidato, el deficiente tratamiento que habría dado a investigaciones sobre lavado de dinero durante su gestión, y la existencia de denuncias penales en su contra. Sin embargo, el Ministro de Justicia consideró

suficientes las explicaciones brindadas por el candidato, desestimó las impugnaciones y propuso su candidatura a la Presidenta de la Nación, quien lo confirmó en el cargo¹⁵¹. Durante el último año de gestión de José Sbatella, se produjo un incidente con la agencia antilavado de Estados Unidos, que dejó de cooperar con la UIF Argentina, a raíz de la filtración a los medios de comunicación de información secreta que había sido compartida por aquella y que terminó siendo utilizada en Argentina con fines políticos. La suspensión de la cooperación ya se había producido con anterioridad en el año 2009 en relación con información sobre un dirigente opositor¹⁵². Estos episodios dieron lugar años más tarde a una modificación a la Ley de Lavado de Activos para fortalecer el deber de secreto previsto en el artículo 22. En efecto, el artículo 87 de la Ley 27.260¹⁵³ de 2016 dispuso que la obligación incluye la reserva de la identidad de los sujetos reportantes y reportados durante todo el proceso de análisis a cargo de la UIF y la prohibición de revelar la fuente de su información. También extendió la obligación de secreto a los magistrados, funcionarios judiciales y de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

Los candidatos propuestos como presidente y vicepresidente de la UIF por el gobierno que comenzó su mandato en diciembre de 2015, Mariano Federici y María Eugenia Talarico, también recibieron impugnaciones durante el proceso de designación¹⁵⁴. Entre las personas y entidades impugnantes se encontraba el CIPCE, el cual sostuvo que los profesionales propuestos se encontraban incurso en un conflicto de interés, pues se habían desempeñado en el pasado como defensores de personas y empresas investigadas por lavado de activos¹⁵⁵. A raíz de la controversia, el área a cargo de sustanciar el procedimiento de selección de autoridades de la UIF solicitó la opinión de la Oficina Anticorrupción, autoridad de aplicación de la Ley de Ética Pública, que terminó dictaminando que los candidatos Mariano Federici y María Eugenia Talarico no se encontraban inhabilitados por la Ley 25.188 para ser designados como presidente y vicepresidente de la UIF. Sin embargo, encontró que algunas de las actividades laborales o profesionales desempeñadas por ellos los colocaban en la hipótesis prevista en el artículo 15 de la Ley 25.188, por lo cual debían renunciar a tales actividades como condición previa para asumir los cargos y abstenerse de tomar intervención, durante su gestión, en cuestiones particularmente relacionadas con las personas y/o empresas que hubieren dirigido, administrado, representado,

¹⁵¹ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2014), Informe sobre el procedimiento de selección de los candidatos a ocupar los cargos de Presidente y Vicepresidente de la Unidad de Información Financiera (UIF), <http://www.jus.gob.ar/media/1234671/INFORME%20DESIGNACION%20SBATELLA%20Y%20SALLER%20UIF.pdf>, 9/4/2021; Infobae (2014), Suma más impugnaciones la continuidad de Sbatella en la UIF, <https://www.infobae.com/2014/01/29/1540295-suma-mas-impugnaciones-la-continuidad-sbatella-la-uif/>, 9/4/2021.

¹⁵² La Nación, Alconada Mon, Hugo (2016), Inteligencia. EE.UU. interrumpió el intercambio de datos financieros por el caso Nisman, <https://www.lanacion.com.ar/politica/eeuu-interrumpio-el-intercambio-de-datos-financieros-por-el-caso-nisman-nid1877203/>, 9/4/2021.

¹⁵³ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/263691/norma.htm>, 9/4/2021.

¹⁵⁴ La Nación, Alconada Mon, Hugo (2016), UIF. Avanza el proceso de las postulaciones a la unidad antilavado, <https://www.lanacion.com.ar/politica/avanza-el-proceso-de-las-postulaciones-a-la-unidad-anti-lavado-nid1860707/?outputType=amp>, 9/4/2021.

¹⁵⁵ CIPCE (2016), Impugnación a las candidaturas a presidente y vicepresidente de la UIF, <http://www.cipce.org.ar/sites/default/files/2016/04/articulos2373.pdf>, 9/4/2021.

patrocinado, asesorado o, de cualquier otra forma prestado servicios en los últimos cinco años¹⁵⁶. Finalmente, el Ministro de Justicia resolvió elevar la propuesta al Presidente de la Nación, quien designó a la y el candidato propuestos en el cargo.

Del mismo modo, los actuales titulares de la UIF, Carlos Cruz y Mariana Quevedo, designados en enero de 2020, recibieron impugnaciones previo a su nombramiento, por parte de dirigentes opositores. Los impugnantes hicieron referencia a la supuesta falta de idoneidad de los candidatos, parcialidad política y conflicto de intereses, argumentos que fueron desestimados por el gobierno¹⁵⁷.

Otra de las deficiencias relevantes relacionadas con la prevención e investigación del lavado de activos producto de la corrupción en Argentina es la débil regulación de la obligación de las y los funcionarios públicos de revelar sus activos. Si bien existe un régimen de declaraciones juradas patrimoniales, tanto el marco legal como el mecanismo de implementación deben ser actualizados y reforzados. Actualmente, la información contenida en las declaraciones juradas es insuficiente y de baja calidad, y los órganos de vigilancia no cuentan con la capacidad institucional ni la autonomía necesaria para llevar adelante un control eficaz¹⁵⁸.

Por otra parte, Argentina no cuenta con una regulación adecuada sobre beneficiarios finales que permita identificar en todos los casos las o los dueños efectivos de las empresas o personas jurídicas. La Resolución 30-E/2017 de la UIF establece las distintas formas en que las y los clientes de entidades financieras pueden acreditar la identificación del beneficiario final: una declaración jurada, una copia de los registros de accionistas o cualquier documentación o información pública que identifique la estructura de control. Sin embargo, al no distinguir entre los distintos instrumentos, la normativa termina igualando a los accionistas con los beneficiarios finales, lo cual no siempre es el caso. A su vez, la resolución exceptúa de la obligación de identificar a los beneficiarios finales a las sociedades que cotizan en bolsa, lo cual dificulta el acceso a la información completa por parte de los distintos órganos de control. Adicionalmente, el Banco Central no cuenta con un registro de beneficiarios finales de las entidades financieras bajo su control, así como éstas tampoco cuentan con dicha información respecto de sus clientes¹⁵⁹.

En cuanto a la cooperación internacional, Argentina es miembro pleno del GAFI desde el año 2000 y se ha sometido al proceso de evaluación mutua. La última ronda de evaluación del país se desarrolló en el año 2010 (tercera ronda), y el informe encontró que de las 49

¹⁵⁶ Dictamen de la Oficina Anticorrupción en relación con las candidaturas a presidente y vicepresidente de la UIF (2016), <http://archivo.anticorruptcion.gob.ar/documentos/Resoluci%C3%B3n%20OA-DPPT%20N%C2%BA%20510-16.pdf>, 9/4/2021.

¹⁵⁷ La Nación, Ini, Candela (2020), Los candidatos de Alberto Fernández para la UIF se defendieron de las impugnaciones en su contra, <https://www.lanacion.com.ar/politica/los-candidatos-alberto-fernandez-uif-rechazaron-impugnaciones-nid2326389>, 9/4/2021.

¹⁵⁸ Ver análisis sobre los artículos 7, 8 y 12 en este mismo informe.

¹⁵⁹ Fundación SES (2019), Los registros públicos de beneficiarios finales en Argentina: avances y retrocesos de un proceso inconcluso, <http://www.conferenciabf.org/los-registros-publicos-de-beneficiarios-finales-en-argentina-avances-y-retrocesos-de-un-proceso-inconcluso/>, 9/4/2021, pág. 16.

recomendaciones que promueve el organismo, Argentina solo cumplía con 2 de ellas¹⁶⁰. Por esa razón, el país fue puesto en la llamada “lista gris” y debió someterse al mecanismo de seguimiento intensivo, estatus en el que permaneció durante cuatro años, hasta que el Plenario decidió levantar la medida luego de encontrar en el Informe de Seguimiento de 2014 que se habían adoptado medidas suficientes para dar cumplimiento a las recomendaciones¹⁶¹. La cuarta ronda de evaluación tendrá lugar en el año 2021. Durante los años 2017 y 2018, Argentina ejerció la Presidencia del GAFI. El país también es miembro del Grupo Egmont, dedicado a facilitar el intercambio de información de inteligencia financiera, desde el año 2003. En julio de 2019, el titular de la UIF Argentina, Mariano Federici, fue designado como presidente del organismo. Sin embargo, tras el cambio de gobierno y el reemplazo del titular de la UIF, Argentina dejó de ejercer la presidencia del grupo¹⁶².

Por último, como se reconoce en el propio informe de gestión de la UIF del periodo 2016-2020,¹⁶³ además de las reformas necesarias para garantizar la autonomía del organismo, es necesario actualizar el marco legal sobre lavado de activos en Argentina para adaptarlo a los estándares internacionales. Entre otras modificaciones legales, en el informe se recomendó incorporar a la lista de sujetos obligados a las FinTech y a los proveedores de servicios de activos virtuales; a los partidos políticos, las alianzas electorales, sus estructuras de captación de financiación y sus representantes y apoderados; y las y los abogados. También se solicitó al Congreso actualizar y fortalecer el marco legal sancionatorio a fin de permitir a la UIF aplicar sanciones efectivas.

Estadísticas e información de casos

Como se desprende de la lectura de las siguientes tablas, existe un gran déficit de información disponible sobre indicadores básicos que permitan evaluar adecuadamente el funcionamiento del sistema de investigación y sanción del lavado de dinero y de recupero de activos. Ante la falta de datos en los sitios web e informes oficiales de los organismos de prevención y sanción, se realizaron pedidos de información pública a distintas instituciones. Sin embargo, en algunos casos la información solicitada no se encontraba disponible o era incompleta, y en otros, el pedido fue denegado.

Fase de información/inteligencia	Año: 2017	Año: 2018	Año: 2019
----------------------------------	-----------	-----------	-----------

¹⁶⁰ GAFI (2010), Informe de Evaluación 2010, <http://www.fatf-gafi.org/countries/a-c/argentina/documents/mutualevaluationofargentina.html>, 9/4/2021.

¹⁶¹ GAFI (2014), Informe de Seguimiento 2014, <http://www.fatf-gafi.org/countries/a-c/argentina/documents/follow-up-report-argentina-2014.html>, 9/4/2021.

¹⁶² Grupo Egmont (2020), Comunicado de Mauricio, https://egmontgroup.org/sites/default/files/filedepot/Mauritius_2020/20200204%20%20Mauritius%20Working%20Group%20Meetings%20Communiqu%C3%A9.pdf, 9/4/2021.

¹⁶³ UIF, Informe de Gestión 2016-2020, págs. 33-34.

Número de reportes de operaciones sospechosas (ROS) presentados por cada categoría de entidades obligadas (Bancos e instituciones financieras; Negocios y profesiones no financieras, NFBP) ¹⁶⁴	17.985	23.364	21.577 -51% entidades financieras -12% remesadoras -8% Registro de la propiedad inmueble -29% otros
Número de órdenes de congelamiento o aplazamiento de transacciones solicitadas por la UIF ¹⁶⁵	ND	ND	ND
Número de investigaciones sobre blanqueo de dinero realizadas independientemente por los organismos encargados de hacer cumplir la ley (sin un ROS previo) ¹⁶⁶	ND	ND	ND
Número de actividades sospechosas en efectivo en la frontera comunicadas a la UIF (incluidas las basadas en declaraciones o en el contrabando) ¹⁶⁷	ND	ND	ND
Número de ROS enviados a los organismos de investigación y/o aplicación de la ley y sobre los que se investigó ¹⁶⁸	790	818	876
Número de personal dedicado a tiempo completo (o su equivalente a tiempo completo) al blanqueo de dinero en la UIF ¹⁶⁹	ND	ND	ND

Fase de investigación	Año: 2017	Año: 2018	Año: 2019
-----------------------	--------------	--------------	--------------

¹⁶⁴ UIF, Informe de Gestión 2019, https://back.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_2019.pdf, 9/4/2021, pág. 51.

¹⁶⁵ Información solicitada a la UIF a través de un pedido de información pública, que fue denegado. Ver resolución denegatoria en Anexo.

¹⁶⁶ Ídem.

¹⁶⁷ Ídem.

¹⁶⁸ La UIF no envía ROS sino Informes de Inteligencia Financiera – basados en ROS – al Ministerio Público y al Poder Judicial. Ver Informe de Gestión 2016-2020, https://back.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_4_anos_3.pdf, 9/4/2021, pág. 17.

¹⁶⁹ La información sobre personal de la UIF no se encuentra disponible en el sitio web del organismo, a pesar de la obligación de publicarla del art. 32 de la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública (transparencia activa). El dato fue solicitado también en el mencionado pedido de información realizado a la UIF, que fue rechazado.

Número de casos iniciados por los organismos de investigación y/o aplicación de la ley sobre la base de los reportes de operaciones sospechosas (ROS) enviados por la UIF ¹⁷⁰	ND	ND	ND
Número de funcionarios dedicados a tiempo completo (o su equivalente a tiempo completo) al blanqueo de dinero en los organismos de aplicación de la ley ¹⁷¹	ND	ND	ND
Número de casos investigados y llevados a juicio clasificados según: originados por ROS, informe sobre transacciones en efectivo (CTR) ¹⁷²	6 (2016-2017)	14	10

Fase judicial	Año: 2017	Año: 2018	Año: 2019
Número de personal dedicado a tiempo completo (o su equivalente a tiempo completo) al trámite de causas relacionadas al lavado de activos, tanto en la Justicia Federal como Nacional ¹⁷³	ND	ND	ND

¹⁷⁰ Información solicitada a la PROCELAC, que informó que no cuenta con dicha información. Ver respuesta de la PROCELAC en el Anexo.

¹⁷¹ La información respecto al personal del sistema de justicia no se encuentra disponible en forma desagregada de tal manera que permita discriminar el personal dedicado específicamente a la investigación del lavado de activos.

¹⁷² UIF, Informe de Gestión 2019, https://back.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_2019_.pdf, 9/4/2021, pág. 69. Sin embargo, las cifras podrían corresponder a juicios en curso por año y no a nuevos juicios por año, ya que en el Informe de Gestión 2016-2020 se consigna que en el periodo 2016-2019 la UIF participó de un total de 14 juicios orales (https://back.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_4_anos_3.pdf, pág. 20). No se encuentra discriminado el origen de las investigaciones (ROS, CTR o investigación judicial independiente).

¹⁷³ Ver nota de la tabla anterior sobre el número de funcionarios dedicados al blanqueo de dinero en los organismos de aplicación de la ley.

Número de personas físicas o jurídicas condenadas (discriminado por instancia en la que se encuentra), por el delito de lavado de activos ^{174 175}	13 (s/PROC ELAC) 19 (s/UIF)	23 (s/PROC ELAC) 6 (s/UIF)	44 (s/PROC ELAC) 57 (s/UIF)
Número de condenas por lavado de activos del producto de delitos cometidos en el extranjero ¹⁷⁶	ND	ND	ND
Número de condenas por delitos distintos del lavado de activos originados por reportes de operaciones sospechosas (ROS) ¹⁷⁷	ND	ND	ND
Número de sentencias por tipo de delito de blanqueo de dinero ¹⁷⁸	6 (firmes)	4 (no firmes)	4 (no firmes)
Número de sentencias de privación de libertad (vigentes o suspendidas), tanto en casos en los que el lavado de activos fue el delito principal como determinante ¹⁷⁹	ND	ND	ND

¹⁷⁴ Según respuesta de la PROCELAC a un pedido de información pública (ver en Anexo). Se trata de condenas a personas físicas. La información también fue solicitada al Consejo de la Magistratura, pero de la búsqueda realizada por la Oficina de Estadísticas en el sistema de información no surgieron casos de condena registrada. Sin embargo, el informe señala que se contabilizaron siete actuaciones cuya descripción del estado expediente incluye la palabra "condena", tres de ellas en el año 2018, y cuatro durante 2019, todas en la Jurisdicción Federal de San Martín. Ver informe del Consejo de la Magistratura en Anexo.

¹⁷⁵ UIF, Informe de Gestión 2019, https://back.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_2019_.pdf, 9/4/2021, pág. 26. No se encuentra discriminado entre personas físicas y jurídicas. La Ley 27.401 de Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas entró en vigencia en marzo de 2018.

¹⁷⁶ Información solicitada a la PROCELAC, que respondió que no contaba con dichos datos.

¹⁷⁷ La Oficina de Estadísticas del Consejo de la Magistratura informó que realizó una búsqueda de sentencias vinculadas a expedientes con intervinientes registrados que contengan la cadena de caracteres "unidad de información financiera" y actuaciones en las cuales la descripción del estado del expediente incluyera la palabra "condena". La búsqueda arrojó un único resultado, con sentencia registrada durante el año 2018, en la Jurisdicción Federal de Salta, pero el expediente no tiene vinculación con intervinientes con condena registrada. Ver informe del Consejo de la Magistratura en Anexo.

¹⁷⁸ Respuesta de la PROCELAC a un pedido de información pública (ver en Anexo). No especifica el tipo de delito vinculado al lavado de dinero. Un pedido similar fue realizado al Consejo de la Magistratura de la Nación, que brindó información sobre la cantidad de sentencias sobre delitos previstos en el Código Penal de la Nación, Libro II Título XIII sobre "Delitos contra el orden económico y financiero", aunque no discriminó la información por tipo de delito, con lo cual no es posible saber cuántos de esos casos corresponden a lavado de activos. Ver Anexo.

¹⁷⁹ La Oficina de Estadísticas del Consejo de la Magistratura informó que no se encontraron registros de "CONDENA PRISIÓN" y "CONDENA PRISIÓN EN SUSPENSO" entre los expedientes con sentencia registrada vinculados al Libro II Título XIII sobre "Delitos contra el orden económico y financiero" durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2017 y el 30 de junio de 2019. Ver Anexo.

En relación con la fase de inteligencia, se envió un pedido de información a la Unidad de Información Financiera, que denegó la solicitud, amparándose en la Ley de Acceso a la Información, cuyo artículo 8 inciso “e” exceptúa la publicidad de la información en poder de la UIF, y en el artículo 22 de la Ley de Lavado de Activos, que impone a las y los funcionarios de la UIF el deber de guardar secreto “de las informaciones recibidas en razón de su cargo, al igual que de las tareas de inteligencia desarrolladas en su consecuencia”¹⁸⁰. Sin embargo, considerar que toda información en poder de la UIF tiene carácter secreto y está exceptuada del deber de publicidad es una interpretación irrazonable y desproporcionada de la norma. En efecto, la información solicitada es de naturaleza estadística y su divulgación no solamente no constituye un riesgo para el normal desenvolvimiento de las funciones del organismo, sino que además es indispensable para la rendición de cuentas y la evaluación del desempeño de la UIF. A modo de ejemplo, entre los datos solicitados se encontraban los relativos al personal empleado en la UIF, que es información que todos los organismos públicos deben publicar en su sitio web en virtud de una obligación de transparencia activa de la Ley de Acceso a la Información, pero que la UIF incumple.

La información a la que se pudo acceder sobre esta fase es la que se encontraba disponible en los informes de gestión del organismo: el número de ROS remitidas cada año a la UIF por las entidades obligadas, y el número de informes de inteligencia basados en ROS remitidos por la UIF al Ministerio Público y al Poder Judicial. Según el informe de gestión 2016-2020, entre los años 2016 y 2019 se comunicaron en promedio 770 informes de inteligencia por año, lo que representaría “un 45% más que el promedio de informes al 2015”¹⁸¹. Asimismo se consignó que los tiempos de respuestas a jueces y fiscales y a otras UIFs se acortó de un promedio de 80 días a 30 días¹⁸².

Para obtener información sobre la fase de investigación se envió un pedido de información a la PROCELAC, organismo especializado del Ministerio Público Fiscal. Sin embargo, consultada por el número de casos iniciados sobre la base de los ROS enviados por la UIF, la PROCELAC informó que no recibe ROS de parte de la UIF sino informes de inteligencia financiera que pueden, eventualmente, contener información de uno o más ROS, pero que ello no es objeto de detalle en el contenido de los informes, y que por ese motivo no contaban con dicha información. Sin embargo, tampoco proporcionó información sobre la cantidad de casos iniciados a partir de los informes de inteligencia financiera efectivamente recibidos, ni sobre los casos elevados a juicio. La información sobre juicios orales consignados en el cuadro se desprende del Informe de Gestión 2019 de la UIF, que no detalla el origen de las investigaciones (ROS, CTR o investigación judicial independiente). Según la UIF, desde el año 2000 al 2015 se había realizado un solo juicio oral por lavado de activos mientras que, entre 2016 y 2019, la Unidad participó en 14 juicios orales. También señala que durante el mismo periodo se produjo un aumento del 135% en la

¹⁸⁰ Respuesta de la UIF al pedido de información realizado por ACIJ (ver Anexo).

¹⁸¹ El informe no especifica desde qué fecha se contabiliza. UIF, Informe de Gestión 2016-2020 pág. 17.

¹⁸² Ídem, pág. 17.

cantidad de querellas en las que participó la UIF, de las cuales el 33% estaban relacionadas con delitos de corrupción¹⁸³.

En cuanto al personal que trabaja en el sistema de justicia y organismos de investigación, la información no se encuentra disponible en forma desagregada de tal manera que permita discriminar el número de personas dedicadas a la investigación del lavado de activos. En dichas investigaciones interviene personal de juzgados y fiscalías que además del delito de lavado, tienen competencia en la investigación de otros delitos. En el caso de la PROCELAC, se pudo acceder a la cantidad de personal con que cuenta (73), pero fue imposible determinar el número de personas dedicadas específicamente a la investigación del lavado de activos, en tanto el organismo también tiene competencia sobre otros delitos relacionados a la criminalidad económica.

Sobre la fase judicial, la información proporcionada por la PROCELAC respecto a personas condenadas por delitos de lavado de dinero difiere de la publicada por la UIF en su informe de gestión, como puede observarse en la tabla. Esto puede obedecer a que no existe una base de datos única sobre delitos de lavado en el país, sino que la información se encuentra fragmentada en distintos registros de los diversos organismos que intervienen en los casos (UIF, fiscalías, juzgados). Al mismo tiempo, ni la PROCELAC ni la UIF son parte necesaria en los procesos en los que se investiga el delito de lavado, por lo cual sólo pueden tener acceso a información sobre una parte del universo de casos en curso (aquellos en los que efectivamente intervienen). Por esa razón, también se solicitó la información al Consejo de la Magistratura de la Nación, cuya Oficina de Estadísticas tiene acceso a los sistemas de información y gestión de expedientes del Poder Judicial de la Nación. Sin embargo, el Consejo informó que realizó una búsqueda entre los expedientes vinculados a delitos contra el orden económico y financiero que tuvieran sentencia entre los años solicitados e intervinientes con condena registrada, y que no se encontraron registros. La disparidad en la respuesta brindada por los principales actores del sistema de investigación judicial del lavado de dinero (UIF, Ministerio Público Fiscal y Poder Judicial) permite alertar sobre el problema de la falta de disponibilidad, completitud y calidad de la información relativa a la investigación de este delito en el país.

En relación con el número de condenas por blanqueo del producto de delitos cometidos en el extranjero, la PROCELAC respondió que no contaba con dichos datos. Tampoco fue posible conocer la cantidad de condenas por delitos distintos al blanqueo de dinero originados por las ROS. Al respecto, la Oficina de Estadísticas del Consejo de la Magistratura informó que realizó una búsqueda en sus sistemas de información, pero con resultado negativo. Respecto de la cantidad de sentencias registradas, los datos consignados en la tabla fueron provistos por la PROCELAC. El Consejo de la Magistratura, por su parte, brindó datos de sentencias en relación con los delitos del Libro II Título XIII del Código Penal, pero no discriminó la información por tipo de delito, con lo cual no fue posible saber cuántos de esos casos correspondían a lavado de activos.

¹⁸³ Ídem, pág. 19.

Finalmente, no se incluye una tabla con datos sobre la fase de recupero de activos, ya que no fue posible acceder a la información necesaria. Se consultó a tres organismos distintos¹⁸⁴: al Registro Nacional de Bienes Secuestrados y Decomisados durante el Proceso Penal (RNBSD), que funciona en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación; a la Dirección General de Recuperación de Activos y Decomiso de Bienes de la Procuración General de la Nación; y a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que cuenta con la “Base General de Datos de Bienes Secuestrados y/o Comisados en Causas Penales de competencia de la Justicia Nacional Federal”. Sin embargo, no fue posible acceder a los datos que se solicitaban. El registro dependiente del Ministerio de Justicia cuenta con una base de datos online¹⁸⁵, pero respecto de la mayoría de los bienes informados no se indica la fecha en la que fueron embargados, secuestrados o decomisados, lo cual torna imposible conocer la cantidad de bienes involucrados por año. Por su parte, el Ministerio Público informó que sólo contaba con información parcial - que proporcionó en su respuesta - y que debía consultarse la “Base General de Datos de Bienes Secuestrados y/o Comisados en Causas Penales de competencia de la Justicia Nacional y Federal” creada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación¹⁸⁶. Sin embargo, el pedido de información que ACIJ dirigió a la Corte Suprema fue rechazado, en base al carácter secreto dispuesto en el Reglamento General de dicha base de datos, aprobado por la Acordada 33/2015¹⁸⁷. Cabe resaltar que en la Acordada 1/13 del 5 de febrero de 2013 que creó la base, la Corte ordenó a las Cámaras de Apelaciones de todo el país que debían elevar “únicamente a esta Corte” la información sobre bienes secuestrados y decomisados. En consecuencia, la única base de datos que se encontraría completa y actualizada es la de la Corte Suprema, pero es confidencial, mientras que la que custodia el Ministerio de Justicia, que está disponible online, no es completa.

En cuanto a solicitudes de embargo, medidas de no innovar o decomiso recibidas de otro país sobre bienes en el marco de investigaciones penales, se solicitó esta información al Ministerio Público Fiscal vía pedido de información pública. La Dirección General de Cooperación Regional e Internacional respondió que no obran antecedentes de pedidos de asistencia jurídica internacional mediante los que se haya requerido a la República Argentina medidas de no innovar o decomiso sobre bienes en el marco de investigaciones penales. Sin embargo, aclaró que, en la mayoría de los casos, los pedidos son recibidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que generalmente los remite directamente al Juzgado Federal correspondiente, por lo que el Ministerio Público no cuenta con información completa al respecto.

¹⁸⁴ La información solicitada incluía: cantidad de medidas cautelares en el marco de investigaciones penales; número de procedimientos de decomiso; número de solicitudes de embargo o medidas de no innovar recibidas de otro país; valor y cantidad de los activos sujetos a medidas cautelares; número de solicitudes de órdenes de decomiso recibidas de otro país; valor de los bienes secuestrados; cantidades de bienes y valores totales de bienes efectivamente decomisados; valor y las cantidades de bienes devueltos producto de absoluciones u otras circunstancias.

¹⁸⁵ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Bienes secuestrados y decomisados durante el proceso penal, <http://datos.jus.gob.ar/dataset/bienes-secuestrados-y-decomisados-durante-el-proceso-penal/archivo/edc8b860-f0d5-482b-86dc-ce1e2e29bd03>, 9/4/2021.

¹⁸⁶ Respuesta de la Dirección General de Recuperación de Activos y Decomiso de bienes de la Procuración General de la Nación al pedido de información de ACIJ (ver Anexo).

¹⁸⁷ Respuesta de la Corte Suprema al pedido de información de ACIJ (ver Anexo).

Art. 54.1.c, 57.1 - Decomiso sin condena, y restitución y disposición de activos

Regulación

El Código Penal establece las normas generales que se aplican al decomiso y destino de los bienes vinculados a los delitos de toda índole. De esta forma, el artículo 23 determina que al momento de la condena serán decomisados los bienes utilizados para cometer un delito o que fueren su fruto. Indica a su vez que su destino serán los Estados nacional o provinciales, a menos que existieren derechos de “*restitución o indemnización del damnificado y de terceros*”. En el mismo artículo se establece que respecto a su administración, serán las autoridades judiciales quienes desde el inicio de las actuaciones establezcan las medidas cautelares destinadas a asegurar el decomiso.

A su vez, el artículo 30 establece que la obligación de indemnizar los daños y perjuicios del delito es preferente ante cualquier otra, incluidas las relativas a los gastos del juicio, el decomiso de los bienes en favor del Estado o el pago de la multa, si la hubiere.

En lo relativo a las personas jurídicas, la Ley de Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas Privadas (n° 27.401), aprobada en el año 2017, extiende la posibilidad de decomiso también a este tipo de entidades en los términos que ya prevé el Código Penal¹⁸⁸.

En el año 2019, el Poder Ejecutivo aprobó el Decreto de Necesidad y Urgencia 62/2019 estableciendo una acción civil de extinción de dominio sobre bienes obtenidos de los delitos de narcotráfico, terrorismo y financiamiento de actividades terroristas, corrupción de menores, trata de personas, pornografía infantil, secuestro, delitos contra la administración pública (es decir, los delitos de corrupción pública), encubrimiento, administración y tráfico de bienes de origen ilegal, y asociación ilícita para cometer alguno de los delitos incluidos en el decreto¹⁸⁹.

La sanción del decreto incorporó por primera vez en la legislación argentina la posibilidad de decomiso sin condena. Su firma no estuvo exenta de críticas, ya que la materia y sus circunstancias no reunían los requisitos constitucionales para la aprobación de un Decreto de Necesidad y Urgencia, máxime cuando el Congreso se encontraba discutiendo una legislación en la materia¹⁹⁰. Si bien el decreto obtuvo dictamen solicitando su rechazo por parte de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, al no haber sido expresamente rechazado aún por ambas Cámaras, mantiene su vigencia.

El decreto establece por primera vez un régimen de decomiso de bienes sin necesidad de condena previa. Para ello prevé una acción de carácter civil de extinción de dominio que procede ante la imposición de medidas cautelares sobre bienes o activos en el marco de investigaciones penales relativas a los delitos contemplados en los alcances de la nueva norma. A su vez,

¹⁸⁸ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/295000-299999/296846/norma.htm>, 25/04/2021.

¹⁸⁹ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/319068/norma.htm>, 25/04/2021.

¹⁹⁰ ACIJ (2019), Nota de organizaciones al Presidente de la Nación cuestionando la sanción de un Régimen de Extinción de Dominio a través de un Decreto de Necesidad y Urgencia, <https://acij.org.ar/nota-de-organizaciones-al-presidente-de-la-nacion-cuestionando-la-sancion-de-un-regimen-de-extincion-de-dominio-a-traves-de-un-decreto-de-necesidad-y-urgencia/>, 25/04/2021.

dispuso la creación de una procuraduría especializada en el ámbito del Ministerio Público Fiscal (denominada Procuraduría de Extinción de Dominio a favor del Estado Nacional) que tiene a su cargo el impulso de este tipo de acciones.

También establece en su art. 13 que durante el trámite del proceso de extinción de dominio “la administración y el mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles sometidos a medidas cautelares de desapoderamiento estará a cargo de la Agencia de Administración de Bienes del Estado, organismo descentralizado en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros”. Como principio general indica que la sentencia que haga lugar a la acción de extinción de dominio deberá dar lugar a la subasta de los bienes o activos, de los cual deberá deducirse los gastos del proceso y cuyo sobrante ingresará a las arcas fiscales, a menos que otra ley establezca un destino diferente (como es el caso de la Ley 27.508 de Creación del Fondo Fiduciario Público “Fondo de Asistencia Directa a Víctimas de Trata”).

En lo que refiere a la administración de los activos decomisados, debido a la ausencia de legislación específica en la materia (al menos en los casos que no están alcanzados por el DNU 62/2019) resulta aplicable la Acordada 2/18 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La norma establece como regla que las autoridades judiciales deben extremar las medidas para que la venta de los efectos secuestrados o decomisados se produzca sin demora. El producido de la venta debe ser ingresado por las respectivas instituciones bancarias a las cuentas abiertas a nombre de la Corte, aplicándose lo mismo para depósitos de dinero, títulos y valores.

Los bienes afectados pueden ser asignados provisoriamente para el uso del Poder Judicial de la Nación y de las fuerzas de seguridad, exclusivamente conforme a sus funciones y dentro del territorio nacional. También pueden ser asignados provisoriamente en carácter de depositario judicial a entidades con fines de interés público, para el cumplimiento de sus objetivos específicos y uso dentro del país. La institución a la cual se asigne el bien secuestrado tendrá a su cargo los gastos de traslado, mantenimiento, conservación y aseguramiento con cláusula de todo riesgo del bien asignado. Finalmente, también reglamenta las reglas de restitución en caso de que correspondiere.

En cuanto a la registración de los activos sujetos a medidas cautelares o decomisados, se superponen dos normas. Por una parte, el Decreto N° 826/2011 creó el “Registro Nacional de Bienes Secuestrados y Decomisados durante el Proceso Penal” en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Poder Ejecutivo Nacional¹⁹¹. El decreto establece que el Registro tiene a su cargo la identificación, registro, valuación y localización de la totalidad de los bienes secuestrados, decomisados o afectados a una medida cautelar en el marco de un proceso penal. A pesar de esta regulación, la Corte estableció mediante la Acordada N° 1/13 crear la “Base General de Datos de Bienes Secuestrados y/o Comisados en Causas Penales de competencia de la Justicia Nacional Federal”, en la cual debe inscribirse la información completa de todos aquellos de cualquier naturaleza que se encuentren sometidos a decisión jurisdiccional y puedan devenir en recursos del Poder Judicial de la Nación. La acordada también ordena a las

¹⁹¹ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/183500/norma.htm>, 25/04/2021.

distintas Cámaras con competencia penal que deben enviar dicha información únicamente a la Corte.

Deficiencias

La forma en la que se encuentra regulado el decomiso, decomiso sin condena, y restitución y disposición de activos en Argentina presenta numerosos problemas que lo alejan de ser un sistema eficaz para la lucha contra la corrupción y el crimen organizado. A la superposición normativa, la falta de transparencia y la debilidad de los mecanismos existentes se le suma la discrecionalidad con la que se dispone del uso de dichos bienes en la actualidad durante el período en el que se encuentran en manos del Poder Judicial.

El Decreto de Necesidad y Urgencia 62/2019 que establece el Régimen procesal de la acción civil de extinción de dominio tiene vicios en su forma de aprobación que debilitan su aplicación y que refuerzan la necesidad de una discusión en el Congreso de una ley sobre el tema. Esto también permitiría discutir algunos de los problemas regulatorios que tiene la norma, que también se encuentran reñidos con garantías constitucionales.

Si bien la Acordada del año 2018 de la Corte Suprema constituye un avance, en tanto establece reglas de utilización, la falta de criterios objetivos para la asignación de los bienes incautados deja un margen amplio para la discrecionalidad, pudiendo ser utilizados para fines incompatibles con el objeto y fin de la norma. Esto se ve agravado por la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas respecto de los bienes asignados y la falta de información disponible para posibilitar un control social.

La existencia de dos registros diferentes en la materia, uno de los cuales no se ha hecho público (el administrado por la Corte Suprema de Justicia) aporta confusión al sistema e imposibilita crear un mecanismo de administración de bienes transparente, eficiente y que cuente con la participación de la sociedad civil.

Si bien resulta virtualmente imposible conocer la cantidad de bienes decomisados por delitos de corrupción y criminalidad organizada, los casos de público conocimiento en la materia dan cuenta de un limitado uso de la herramienta, como se detalla a continuación.

Información sobre casos de recuperación de activos

Los casos exitosos de recuperación de activos en Argentina son pocos. Según una investigación periodística basada en datos provistos por el Centro de investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE) y de la PROCELAC, entre los años 1989 - en que se tipificó el delito de lavado de dinero - y 2016, el Estado argentino recuperó solamente US\$1.600.000 y unos AR\$85.000¹⁹². Dichos montos representan un porcentaje extremadamente bajo en comparación a las sumas embargadas preventivamente cada año durante los procesos. En la misma investigación, se calculó que lo recuperado definitivamente en un período de 27 años

¹⁹² La Nación (2016), El Estado sólo recuperó \$ 25 millones del lavado de dinero, <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-estado-solo-recupero-25-millones-del-lavado-de-dinero-nid1921578/>, 9/4/2021.

representaba apenas un 0,15% de lo embargado tan solo en los últimos 4 años del periodo cubierto.

En igual sentido, según el Informe de Gestión 2018 de la Unidad de Información Financiera, el monto global de medidas cautelares vigentes era de AR\$519.554.476.560 (equivalentes a alrededor de 13 a 28 mil millones de dólares, según el tipo de cambio vigente entre el comienzo y el fin del año 2018), mientras que el monto total de bienes decomisados no superaba los 2 millones de dólares, más algunos inmuebles y vehículos¹⁹³.

A continuación, se enumeran algunas de las causas más relevantes - actuales y pasadas - de recupero de activos de la corrupción desde la entrada en vigencia de la UNCAC en Argentina (2006).

- Causa de los cuadernos (“Fernández, Cristina Elisabet y otros s/ asociación ilícita”).

Esta causa se inició en 2018 a partir de la presentación ante la justicia de ocho cuadernos pertenecientes a Oscar Centeno, chofer del ex subsecretario de Coordinación y Control de Gestión del Ministerio de Planificación, Roberto Barata, en el que constarían anotaciones sobre sobornos relacionados con la obra pública. En la causa se encuentran investigadas más de 100 personas entre empresarios y funcionarios públicos, incluida la ex-Presidenta y actual Vicepresidenta de la Nación, Cristina Fernández. En este caso se aplicó por primera vez la Ley 27.304 de 2016, conocida como “Ley del Arrepentido”, cuya aplicación fue cuestionada por los acusados, reclamo desestimado por la Cámara Federal de Casación Penal en diciembre de 2020. La causa se encuentra en etapa de juicio oral, aunque todavía no hay fecha prevista para el comienzo de las audiencias. Según el Informe de Gestión de la UIF, querellante en la causa, la estimación del monto global embargado ascendía a la suma de AR\$184.030.000.000¹⁹⁴. En el marco de esta causa y de otras conexas, se ordenó el decomiso sin condena de alrededor de 30 inmuebles que fueron puestos a disposición de la Agencia Nacional de Bienes del Estado (AABE) para su subasta, de acuerdo a lo dispuesto por el Decreto 598/2019¹⁹⁵.

- Tandanor (“Bofill, Alejandro Arturo y otros s/inf. art. 174 inc. 5° en función del art. 173 inc. 7° del Código Penal”)

En esta causa de corrupción se confirmó en el año 2020 el decomiso más grande de la historia del Poder Judicial en Argentina. El objeto de la investigación era la venta fraudulenta de la empresa estatal Talleres Navales Dársena Norte SAClyN (Tandanor S.A). Los hechos sucedieron entre los años 1991 y 1999. Sin embargo, fue recién en el año 2018 que el tribunal oral condenó a Eduardo Andrés Tesoriere, Alejandro Arturo Bofill y Andrés Juan Vlastó a penas de prisión y dispuso el decomiso de la Planta 1, un inmueble de más de ocho hectáreas ubicado

¹⁹³ UIF, Informe de Gestión 2018, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_2018_web_0.pdf, 9/4/2021, pág. 63-69.

¹⁹⁴ UIF, Informe de Gestión 2018, pág. 67.

¹⁹⁵ La Nación (2019), El Gobierno ordena la venta inmediata de los bienes de la corrupción y ya preparan la primera subasta, <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-ordena-venta-inmediata-bienes-corrupcion-nid2282979>, 9/4/2021.

en el barrio de Puerto Madero de la Ciudad de Buenos Aires, valuado en 800 millones de dólares¹⁹⁶. El fallo quedó firme por decisión de la Cámara de Casación en 2020¹⁹⁷.

- María Julia Alsogaray (“Alsogaray María Julia s/ enriquecimiento ilícito”)

La causa por enriquecimiento ilícito contra María Julia Alsogaray, que había sido Secretaria de Recursos Humanos y Desarrollo Sustentable durante el gobierno de Carlos Menem, concluyó en el primer decomiso en un caso de corrupción en el país. La ex funcionaria fue condenada en el año 2004 por el Tribunal Oral a la pena de tres años de prisión, y ordenó el decomiso de US\$500.000 y AR\$622.000,¹⁹⁸ sentencia que quedó firme por decisión de la Corte Suprema de Justicia en el año 2008¹⁹⁹. El decomiso se produjo finalmente en el año 2009 mediante el remate de un inmueble de su propiedad, por un monto de AR\$3.200.000. En el marco de esta causa, el Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE) solicitó a la Corte Suprema que los fondos recuperados fueran destinados a un hospital de niños como forma de reparación del daño social. Sin embargo, el pedido fue rechazado por la Corte en agosto de 2013 y los fondos fueron destinados al financiamiento del Poder Judicial²⁰⁰. Posteriormente, el Tribunal Oral dispuso el decomiso adicional de AR\$341.507 en concepto de intereses.

- Causa IBM-Banco Nación (“Dadone, Aldo y otros s/ defraudación contra la administración pública”)

En esta causa, que se inició en 1994, se investigó el pago de sobornos por alrededor de US\$21 millones, así como la existencia de sobrepagos en el contrato para la informatización de las sucursales del Banco Nación (banco estatal). En el año 2009, los imputados reconocieron su culpabilidad en los hechos en el marco de un acuerdo con la fiscalía (juicio abreviado), en el cual se dispuso la condena de siete imputados: Mario Jorge Dadone, Alejandro De Lellis, Hugo Gaggero, Juan Carlos Cattáneo, Alfredo Alberto Aldaco, Gerardo Contartese y Gustavo Soriani. El acuerdo también dispuso el pago por parte de Mario Dadone de AR\$764.000 y por Hugo Gaggero de AR\$350.000, así como el decomiso del dinero secuestrado en el marco de la causa, que ascendía a US\$4.441.507. El Tribunal Oral homologó el acuerdo en 2010²⁰¹ pero tres de los

¹⁹⁶ Centro de Información Judicial (2018), Condenaron a tres acusados en el juicio oral por la venta de Tandanor, <https://www.cij.gov.ar/nota-31847-Condenaron-a-tres-acusados-en-el-juicio-oral-por-la-venta-de-Tandanor.html>, 9/4/2021.

¹⁹⁷ La Nación (2020), Decomiso récord: confirman las condenas por la venta de Tandanor y la vuelta al Estado del terreno de Puerto Madero, <https://www.lanacion.com.ar/politica/decomiso-record-confirman-condenas-venta-tandanor-terreno-nid2378570>, 9/4/2021.

¹⁹⁸ Resolución del Tribunal Oral, disponible en el sitio web del CIPCE (2004), <http://cipce.org.ar/sites/default/files/2016/04/casos1997.pdf>, 9/4/2021.

¹⁹⁹ Centro de Información Judicial (2008), Confirman condena a prisión contra María Julia Alsogaray, <https://www.cij.gov.ar/nota-376-Confirman-condena-a-prision-contr-Mar-a-Julia-Alsogaray.html>, 9/4/2021.

²⁰⁰ Resolución de la Corte Suprema, disponible en el sitio web del CIPCE (2013), http://cipce.org.ar/sites/default/files/2016/04/casos1997_3.pdf, 9/4/2021.

²⁰¹ Resolución del Tribunal Oral, disponible en el sitio web del CIPCE, http://cipce.org.ar/sites/default/files/2016/01/casos166_4.pdf, 9/4/2021.

condenados lo apelaron judicialmente. La sentencia quedó firme en el año 2015 y la fiscalía solicitó que se hicieran efectivas las medidas de decomiso²⁰².

- Contrabando de armas (“Sarlenga, Luis E. A. y otros s/ contrabando de armas y material bélico”)

En esta causa se investigó la venta ilegal de armamento por parte de Argentina a Croacia y Ecuador. La investigación se inició en 1995 y en el año 2011 el Tribunal Oral absolvió a los acusados, entre los que se encontraban el ex-Presidente Carlos Menem y el ex-Ministro de Defensa Oscar Camilión. Sin embargo, en 2013 la Cámara de Casación Penal revocó la absolución y condenó a los acusados por el delito de contrabando agravado. En consecuencia, el Tribunal de primera instancia fijó la pena de siete años de prisión para el ex presidente Carlos Menem y de entre cuatro a cinco años para los demás imputados, y ordenó el decomiso de un total de US\$1.272.016²⁰³. En el año 2017, la Corte Suprema revocó la sentencia de la Cámara de Casación por violación de la garantía del doble conforme y ordenó el dictado de un nuevo fallo, tras lo cual los imputados fueron absueltos por violación de la garantía del plazo razonable luego de 23 años de proceso. Finalmente, en junio de 2019, el Procurador General solicitó a la Corte que revocara dicha resolución, razón por la cual la causa permanece abierta²⁰⁴.

²⁰² IBM-Banco Nación: solicitan que el dinero decomisado sea destinado al Garrahan (2016), <https://www.fiscales.gob.ar/fiscalias/ibm-banco-nacion-solicitan-que-el-dinero-decomisado-sea-destinado-al-garrahan/>, 9/4/2021.

²⁰³ CIPCE, Causas por corrupción. Caso: Sarlenga, Luis E. A. y otros s/contrabando de armas y material bélico, <http://cipce.org.ar/basecausas/2204-sarlenga-luis-otros-scontrabando-armas-material-belico>, 9/4/2021.

²⁰⁴ La Nación (2019), Contrabando de armas: la Procuración pidió reabrir la causa contra Menem, <https://www.lanacion.com.ar/politica/caso-armas-la-procuracion-pidio-reabrir-causa-nid2284106>, 9/4/2021.

V. ACONTECIMIENTOS RECIENTES

A continuación, se señalan algunos acontecimientos recientes, tanto de tipo normativo como institucional, vinculados a la aplicación de las disposiciones previstas en los capítulos de la Convención analizados en este informe.

A. CAPÍTULO II (MEDIDAS PREVENTIVAS)

Art. 6 - Órganos de prevención de la corrupción

- *Ubicación institucional de la Oficina Anticorrupción.* El nuevo Gobierno asumido en diciembre de 2019, el Poder Ejecutivo dispuso, a través del Decreto 54/2019, que la OA pasaría a ser un organismo desconcentrado de la Presidencia de la Nación y que el o la Titular Oficina tendría rango y jerarquía equivalente a Ministro/a. A su vez, restableció el requisito de ser abogado o abogada para ocupar dicho cargo, que había sido eliminado durante el gobierno anterior.
- *Cambio de autoridades en los órganos de control.* Tras el cambio de gobierno en diciembre de 2019, fueron designadas nuevas autoridades en los dos órganos que dependen del Poder Ejecutivo (OA y SIGEN) y también en el órgano de control externo (AGN), cuya presidencia corresponde al partido de oposición con mayor representación parlamentaria.

Art. 7.1 - Empleo en el sector público

- *Decreto contra el nepotismo en la contratación.* En el año 2018 se sancionó el Decreto 93/2018 con el objetivo de limitar el nepotismo en la designación de empleadas y empleados públicos.

Art. 7.3 - Financiación política

- *Nueva ley de financiamiento político.* En 2019 se sancionó la Ley 27.504, que modificó el régimen de financiación de las candidaturas a cargos públicos electivos regulado por la Ley 26.215. La nueva ley habilitó el aporte de empresas a las campañas electorales, y dispuso la obligación de bancarizar todas las donaciones como medida para transparentar el financiamiento y facilitar los controles, entre otras medidas.

Art. 7, 8 y 12 - Códigos de conducta, conflictos de intereses y declaraciones de bienes

- *Proyecto de reforma de la ley de ética pública.* Durante el año 2018, la Oficina Anticorrupción elaboró una propuesta de reforma de la Ley de Ética Pública, para lo cual puso en marcha un mecanismo de participación y consulta. La propuesta sirvió de base a un proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo Nacional ante el Congreso el 6 de marzo 2019. Sin embargo, hasta el momento, el tratamiento del proyecto no ha avanzado y tampoco han enviado las nuevas autoridades nacionales una nueva propuesta de reforma.

- *Acción de amparo por la falta de publicidad de declaraciones juradas de cónyuges e hijos/as de funcionarios/as.* En septiembre de 2019, la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal declaró la inconstitucionalidad del artículo 5 de la Ley 26.857 que restringía el acceso a la información patrimonial de cónyuges e hijos/as de los/as funcionarios/as públicos/as. Sin embargo, hasta la fecha, el Estado no ha cumplido con la manda judicial de adecuar el régimen de publicidad.
- *Publicación por parte de la OA del Manual “Ética Pública y Conflicto de Intereses, Estudio para su prevención y su adecuada gestión”* que reúne y sistematiza los distintos criterios interpretativos y estándares aplicados hasta el momento por dicho organismo en la implementación de lo establecido por la Ley de Ética Pública N° 25.188.

Art. 9.1 - Contratación pública

- *Creación del Observatorio de la Obra Pública.* La Resolución SGA MOP N° 31/2020 del Ministerio de Obras Públicas dispuso la creación de un observatorio integrado por universidades públicas y privadas, organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresarias, sindicatos y otros actores vinculados al proceso de contratación y ejecución de la obra pública, como espacio de participación para mejorar la transparencia, la integridad y la eficiencia de estos procesos.
- *Nuevo sistema de compras y contrataciones excepcionales.* El Decreto N°260/2020, modificado por el Decreto N°287/2020, establece que durante el plazo que dure la emergencia sanitaria a causa del COVID-19, se podrán efectuar contrataciones directas de bienes y servicios sin sujeción al régimen de contrataciones de la Administración Pública Nacional o a sus regímenes de contrataciones específicos. Este régimen tiene varias deficiencias, que fueron mencionadas en el capítulo correspondiente.
- *Nuevo sistema de Registro Nacional de Constructores.* A partir de la Disposición ONC N°3/2021²⁰⁵, entró en vigencia el nuevo sistema electrónico directo de registración en el sitio web <https://rnc.argentina.gob.ar>.

Art. 10 - Acceso a la información

- *Propuesta de nuevo director de la Agencia de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo (AAIP).* El 17 de febrero de 2021, el Jefe de Gabinete propuso a Gustavo Fuertes como nuevo director de la AAIP, en reemplazo de Eduardo Bertoni, quien renunció a su cargo previo a la conclusión de su mandato de 5 años. La propuesta recibió numerosas impugnaciones por parte de organizaciones de la sociedad civil, que cuestionaron la falta de idoneidad del candidato propuesto para ocupar el cargo.
- *Publicación del primer índice de Transparencia Activa.* En febrero de 2021 la AAIP del Poder Ejecutivo difundió el primer Índice de Transparencia Activa de los organismos públicos bajo su supervisión.

²⁰⁵ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/239778/20210113>, 9/4/2021.

Art. 13.1 - Participación de la sociedad

- *Co-Presidencia de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP).* Durante el año 2020 el Jefe de Gabinete de Ministros Santiago Cafiero ejerció la Co-Presidencia de la OGP²⁰⁶. El Gobierno Nacional también desarrolló la co-creación del Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto 2019-2022 y se encuentra en proceso de elaboración de un Plan Nacional de Gobierno Abierto.

B. CAPÍTULO V (RECUPERACIÓN DE ACTIVOS)

Art. 52 y 58 - Lucha contra el blanqueo de dinero y Art. 14 - Medidas para prevenir el blanqueo de dinero)

- *Ampliación de los sujetos obligados a reportar a la UIF.* En el año 2018, la Ley 27.440²⁰⁷ de Financiamiento Productivo introdujo una modificación a la Ley de Lavado de Activos, para incorporar a nuevos actores que operan registrados o autorizados por la Comisión Nacional de Valores a la definición de sujeto obligado.
- *Presidencia del GAFI y del Grupo Egmont.* Durante los años 2017 y 2018, Argentina ejerció la Presidencia del GAFI²⁰⁸. Asimismo, en julio de 2019, el titular de la UIF Argentina, Mariano Federici, había sido designado como presidente del Grupo Egmont, cuyo mandato terminó al haber renunciado a la titularidad de la UIF tras el cambio de gobierno producido a finales de ese mismo año²⁰⁹.

Art. 54.1.c, 57.1 - Decomiso sin condena, y restitución y disposición de activos

- *Sanción del DNU 62/2019 que establece el régimen procesal de la acción civil de extinción de dominio.* En el año 2019, el Poder Ejecutivo sancionó mediante un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) la creación de un mecanismo de decomiso sin condena en sede civil, que alcanza delitos vinculados a la corrupción y el crimen organizado, entre otros.
- *Aprobación de la Acordada 2/2018²¹⁰.* En el año 2018 la Corte Suprema de Justicia sancionó el Reglamento de Efectos Secuestrados y Bienes Decomisados en Causas Penales. Allí se establecen los criterios de administración, valuación y afectación de los bienes y activos decomisados por la Justicia Federal y Nacional.

²⁰⁶ Jefatura de Gabinete de Ministros, Argentina en el Comité Directivo de OGP, <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/argenogp>, 9/4/2021.

²⁰⁷ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/310084/norma.htm>, 9/4/2021.

²⁰⁸ Unidad de Información Financiera (2017), Presidente de la UIF, Mariano Federici, es designado para presidir el foro de jefes de UIF del GAFI, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/presidente-de-la-uif-mariano-federici-es-designado-para-presidir-el-foro-de-jefes-de-uif>, 9/4/2021.

²⁰⁹ Infobae, Fitz Patrick, Mariel (2020), <https://www.infobae.com/politica/2020/02/06/argentina-perdio-la-presidencia-de-la-red-internacional-de-las-unidades-antilavado-de-todo-el-mundo/>, 9/4/2021.

²¹⁰ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/306954/norma.htm>, 9/4/2021.

VI. RECOMENDACIONES

A. CAPÍTULO II (MEDIDAS PREVENTIVAS)

Art. 6 - Órganos de prevención de la corrupción

1. Dotar a la Oficina Anticorrupción de plena autonomía funcional y autarquía financiera.
2. Establecer un mecanismo para la designación y remoción del titular de la Oficina Anticorrupción que garantice la independencia e idoneidad de la persona designada.
3. Crear organismos anticorrupción en el Poder Judicial y el Poder Legislativo y dotarlos de autonomía funcional y autarquía financiera.
4. Reformar la Ley de Administración Financiera para adaptar el funcionamiento de los sistemas de control externo e interno a los estándares internacionales de auditoría y prevención de la corrupción.
5. Modificar la forma de integración de la Auditoría General de la Nación para garantizar el principio de independencia consagrado en la Constitución Nacional y en las normas internacionales de auditoría.
6. Dotar a la Auditoría General de la Nación de las herramientas necesarias para mejorar el cumplimiento de las recomendaciones de los informes de auditoría.
7. Establecer mecanismos de coordinación institucional entre los distintos órganos de prevención de la corrupción.

Art. 7.1 - Empleo en el sector público

8. Dar cumplimiento al tope de personal contratado bajo la modalidad de tiempo determinado como proporción del total de empleados y empleadas públicas (actualmente fijado en 15%).
9. Poner en marcha un sistema de ingreso al empleo público a través de concursos abiertos y competitivos en todos los Poderes e instituciones del Estado.
10. Fortalecer la carrera administrativa a través de la mejora del sistema de capacitación, evaluación del desempeño y ascenso.
11. Dar cumplimiento efectivo en el Poder Judicial y el Sistema de Justicia en general a la Ley de Ingreso Democrático sancionada en el año 2013 y fortalecer el sistema de concursos y ascensos para el resto de los cargos.

Art. 7.3 - Financiación política

12. Establecer una regulación para prevenir el conflicto de interés y la influencia indebida a partir de los aportes empresarios a los partidos políticos.
13. Aumentar la capacidad del sistema de control del financiamiento político para prevenir e investigar las violaciones a la ley.
14. Reforzar el control del financiamiento en tiempos de campaña electoral para permitir una rendición de cuentas en tiempo real, y no sólo en forma posterior a las elecciones.
15. Incluir en el régimen de sanciones a las y los candidatos a puestos electivos y no solamente a los partidos políticos o autoridades formales.
16. Mejorar la legislación existente y los controles sobre el uso de recursos estatales con fines electorales por parte del gobierno, incluyendo la distribución de publicidad oficial y el uso de bienes públicos para actividades de campañas.

Art. 7, 8 y 12 - Códigos de conducta, conflictos de intereses y declaraciones de bienes

17. Sancionar una nueva Ley de Ética Pública que:
 - a. Contemple un nuevo régimen de presentación, publicidad y control de las declaraciones juradas patrimoniales, que asegure la disponibilidad de información completa, precisa y desagregada.
 - b. Fortalezca el régimen de gestión de los conflictos de interés y establezca mecanismos de control eficaces a cargo de órganos independientes.
 - c. Establezca un régimen eficaz de sanciones por incumplimiento a la Ley de Ética Pública, aplicable a las y los funcionarios y empleados de los tres poderes del Estado.
18. Asignar las competencias de vigilancia de la ley a un órgano u órganos independientes.

Art. 9.1 - Contratación pública

19. Sancionar una única ley nacional de compras y contrataciones para bienes, servicios y obra pública.
20. Garantizar la autonomía del organismo encargado de gestionar la información sobre proveedores.
21. Fomentar el intercambio de información disponible en los registros y bases de datos sobre oferentes y proveedores de distintas jurisdicciones.
22. Implementar el Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas (EDCA) para la publicación de toda información relativa a contratación pública en formato de datos abiertos, y en todas las etapas del proceso.

23. Promover la participación ciudadana en todas las etapas del proceso de contratación pública, especialmente en las etapas de planificación y control.

Art. 10 - Acceso a la información

24. Crear los órganos garantes en los ámbitos contemplados por la Ley N°27.275 que aún no han sido creados o no se encuentran en funcionamiento.
25. Dotar a los órganos garantes de la necesaria autonomía funcional y asegurar el nombramiento de titulares que cumplan con los requisitos exigidos de idoneidad e independencia.
26. Promover el cumplimiento efectivo de las obligaciones de transparencia activa según la Ley de Acceso a la Información Pública.
27. Adaptar la producción y gestión de información de forma tal que se garantice la calidad de las respuestas a los pedidos de acceso a la información pública.

Art. 13.1 - Participación de la sociedad

28. Actualizar, fortalecer y crear nuevos mecanismos institucionales para la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones públicas.
29. Crear mecanismos de participación ciudadana en la prevención de la corrupción en áreas de mayor riesgo, como la gestión presupuestaria y la contratación pública.
30. Facilitar el monitoreo ciudadano en los casos judiciales de corrupción, garantizando el acceso a información sobre las investigaciones y la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos a través de la querrela colectiva.
31. Implementar los juicios por jurados a nivel federal, particularmente en causas donde se investiga la comisión de delitos de corrupción.
32. Designar a las autoridades de la Defensoría del Pueblo y asegurar su pleno funcionamiento.

B. CAPÍTULO V (RECUPERACIÓN DE ACTIVOS)

Art. 52 y 58 - Lucha contra el blanqueo de dinero y Art. 14 - Medidas para prevenir el blanqueo de dinero

33. Dotar a la Unidad de Información Financiera (UIF) de las adecuadas garantías de independencia para llevar adelante su función de manera imparcial y eficaz.
34. Establecer un mecanismo para la designación y remoción de las autoridades de la UIF que garantice la independencia e idoneidad de las personas designadas.

35. Fortalecer el régimen de declaraciones juradas patrimoniales de funcionarias y funcionarios públicos y otras personas expuestas políticamente.
36. Mejorar la regulación sobre la acreditación de la identificación de los beneficiarios finales de empresas o personas jurídicas clientes de las entidades financieras.
37. Incorporar a la lista de sujetos obligados a reportar a las FinTech, a los proveedores de servicios de activos virtuales, a los partidos políticos y a las y los abogados.
38. Fortalecer el marco legal sancionatorio a fin de permitir a la UIF aplicar sanciones efectivas.

Art. 54.1.c, 57.1 - Decomiso sin condena, y restitución y disposición de activos

39. Sancionar una ley de Extinción de dominio que reemplace al DNU 62/2019 y solucione los problemas de la normativa vigente.
40. Crear un órgano centralizado y especializado en la administración de bienes y activos decomisados.
41. Establecer un sistema unificado de registro e información de bienes y activos decomisados.
42. Establecer un sistema de controles sobre la administración y destino de bienes y activos decomisados que garantice la participación de la ciudadanía.
43. Incorporar a la normativa provisiones claras respecto a la utilización de los bienes y activos decomisados como forma de reparación del daño social provocado por los delitos que les dieron origen.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ACIJ (2016), 55 organizaciones piden al Congreso por la designación del Defensor del Pueblo, <https://acij.org.ar/55-organizaciones-piden-al-congreso-por-la-designacion-del-defensor-del-pueblo/>, 9/4/2021.
- ACIJ (2017), El Proceso de Designación de los Jueces de la Corte Suprema, <https://acij.org.ar/el-proceso-de-designacion-de-los-jueces-de-la-corte-suprema/>, 9/4/2021.
- ACIJ (2018), Comunicado del 4/12/18, <https://acij.org.ar/el-financiamiento-empresario-de-la-politica-dana-la-democracia-y-favorece-la-corrupcion/>, 9/4/2021.
- ACIJ (2018), Hacia el reconocimiento de la querella colectiva en causas de corrupción, <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/12/Hacia-el-reconocimiento-de-la-querella-colectiva-en-causas-de-corrupcion.pdf>, 9/4/2021.
- ACIJ (2019), Comentarios al Proyecto de Ley de Ética Pública, <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2019/08/Comentarios-al-proyecto-de-Ley-de-Ética-Pública.pdf>, 9/4/2021.
- ACIJ (2019), Comunicado del 03/05/19, <https://acij.org.ar/legalizar-el-financiamiento-empresario-de-las-campanas-electorales-seria-un-retroceso-para-nuestra-democracia/>, 9/4/2021.
- ACIJ (2019), El Acceso a las Declaraciones Juradas Patrimoniales de las/os Juezas/ces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2019/07/Análisis-y-recomendaciones-sobre-las-DD-JJ-de-la-CSJN.pdf>, 9/4/2021.
- ACIJ (2019), Nota de organizaciones al Presidente de la Nación cuestionando la sanción de un Régimen de Extinción de Dominio a través de un Decreto de Necesidad y Urgencia, <https://acij.org.ar/nota-de-organizaciones-al-presidente-de-la-nacion-cuestionando-la-sancion-de-un-regimen-de-extincion-de-dominio-a-traves-de-un-decreto-de-necesidad-y-urgencia/>, 25/04/2021.
- ACIJ, Caprarulo, Joaquín, y Giullitti Oliva, Marcelo (2018), Transparencia en las Contrataciones Públicas del Sistema Nacional, <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/12/transparencia-en-las-contrataciones-publicas-nacional.pdf>, 9/4/2021.
- Acuerdo Social Anticorrupción (2019), <https://acuerdoanticorrupcion.org/wp-content/uploads/2019/10/ASA-Versi%C3%B3n-detallada-16-10.pdf>, 10/04/2021.
- Agencia de Acceso a la Información Pública, ¿Qué organismos no cumplen con la Ley de Acceso a la Información Pública?, <https://www.argentina.gob.ar/aaip/accesoala-informacion/incumplimiento>, 9/4/2021.
- Cámara Nacional Electoral (2019), Elecciones Generales 2019 Límites de gastos de campaña para los partidos políticos, alianzas y confederaciones, <https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/pdf/MONTOS%20MAXIMOS%20ANEXO%20III%20Y%20IV.pdf>, 9/4/2021.

- Cámara Nacional Electoral (2019), Montos máximos de aportes privados para desenvolvimiento institucional por persona humana o jurídica para los partidos políticos, <https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/pdf/MONTOS%20MAXIMOS%20ANEXO%201.pdf>, 9/4/2021.
- Cámara Nacional Electoral, Plataforma de Aportantes a Agrupaciones Políticas, <https://aportantes.electoral.gob.ar/>, 9/4/2021.
- Centro de Información Judicial (2008), Confirman condena a prisión contra María Julia Alsogaray, <https://www.cij.gov.ar/nota-376-Confirman-condena-a-prisi-n-contr-Mar-a-Julia-Alsogaray.html>, 9/4/2021.
- Centro de Información Judicial (2018), Condenaron a tres acusados en el juicio oral por la venta de Tandano, <https://www.cij.gov.ar/nota-31847-Condenaron-a-tres-acusados-en-el-juicio-oral-por-la-venta-de-Tandano.html>, 9/4/2021.
- CIPCE (2016), Impugnación a las candidaturas a presidente y vicepresidente de la UIF, <http://www.cipce.org.ar/sites/default/files/2016/04/articulos2373.pdf>, 9/4/2021.
- CIPCE, Base de datos: información sobre causas de corrupción y delitos económicos en Argentina, <http://www.cipce.org.ar/causas>, 9/4/2021.
- CIPCE, Causas por corrupción. Caso: Sarlenga, Luis E. A. y otros s/contrabando de armas y material bélico, <http://cipce.org.ar/basecausas/2204-sarlenga-luis-otros-scontrabando-armas-material-belico>, 9/4/2021.
- CIPPEC (2017), Transparentar el financiamiento de la política es posible, <https://www.cippec.org/publicacion/13-recomendaciones-para-mejorar-la-transparencia-de-la-politica/>, 9/4/2021.
- CIPPEC (2019), GPS del Estado. Radiografía y balance de la Administración Pública Nacional 2015-2019, <https://www.cippec.org/publicacion/gps-del-estado-radiografia-y-balance-de-la-administracion-publica-nacional-2015-2019/>, 9/4/2021.
- CIPPEC (2020), La reforma del régimen de financiamiento en perspectiva, <https://www.cippec.org/textual/la-reforma-del-regimen-de-financiamiento-en-perspectiva/>, 9/4/2021.
- Clarín, Carelli Lynch, Guido (2018), La Oficina Anticorrupción investiga a 27 funcionarios, pero hay pocos avances, https://www.clarin.com/politica/oficina-anticorrupcion-investiga-27-funcionarios-pocos-avances_0_rJ6u650Nz.html, 9/4/2021.
- Clarín, Wiñazki, Nicolás (2020), La Oficina Anticorrupción deja de ser querellante en dos causas emblemáticas contra la familia Kirchner, https://www.clarin.com/politica/oficina-anticorrupcion-deja-querellante-causas-emblematicas-familia-kirchner_0_w_M-CkcUq.html, 9/4/2021.
- El auditor (2021), Once años sin Defensor del Pueblo, https://elauditor.info/actualidad/once-anos-sin-defensor-del-pueblo_a5ff8ad83a1101103ee789bff, 9/4/2021.

- El DiarioAr (2021), Paseo del Bajo: Comodoro Py define si investigará a Rodríguez Larreta por presunta corrupción, https://www.eldiarioar.com/politica/paseo-comodoro-py-define-si-investigara-rodriguez-larreta-presunta-corrupcion_1_7307240.html, 9/04/2021.
- Fundación SES (2019), Los registros públicos de beneficiarios finales en Argentina: avances y retrocesos de un proceso inconcluso, <http://www.conferenciabf.org/los-registros-publicos-de-beneficiarios-finales-en-argentina-avances-y-retrocesos-de-un-proceso-inconcluso/>, 9/4/2021.
- GAFI (2010), Informe de Evaluación 2010, <http://www.fatf-gafi.org/countries/a-c/argentina/documents/mutualevaluationofargentina.html>, 9/4/2021.
- GAFI (2014), Informe de Seguimiento 2014, <http://www.fatf-gafi.org/countries/a-c/argentina/documents/follow-up-report-argentina-2014.html>, 9/4/2021.
- Grupo Egmont (2020), Comunicado de Mauricio, https://egmontgroup.org/sites/default/files/filedepot/Mauritius_2020/20200204%20-%20Mauritius%20Working%20Group%20Meetings%20Communiqu%C3%A9.pdf, 9/4/2021.
- Infobae (2014), Suma más impugnaciones la continuidad de Sbatella en la UIF, <https://www.infobae.com/2014/01/29/1540295-suma-mas-impugnaciones-la-continuidad-sbatella-la-uif/>, 9/4/2021.
- Infobae (2019), José López fue condenado a 6 años de prisión por el caso de los bolsos con USD 9 millones, <https://www.infobae.com/sociedad/policiales/2019/06/12/jose-lopez-fue-condenado-a-6-anos-de-prision-por-el-caso-de-los-bolsos-con-dolares/>, 9/4/2021.
- Infobae, Fitz Patrick, Mariel (2019), Interrogantes sobre la nueva Oficina Anticorrupción, <https://www.infobae.com/politica/2019/12/21/desperta-interrogantes-la-reforma-que-impulsa-el-gobierno-para-la-oficina-anticorrupcion/>, 9/4/2021.
- Infobae, Lavieri, Omar (2018), <https://www.infobae.com/politica/2018/08/10/carlos-wagner-arrepentido-conto-como-funcionaban-el-club-de-la-obra-publica-y-el-pago-de-las-coimas/>, 9/4/2021.
- Infobae, Massoni, José, Garrido, Manuel (2019) La Oficina Anticorrupción, un organismo que puede (y debe) ser independiente y eficaz, <https://www.infobae.com/opinion/2019/11/28/la-oficina-anticorrupcion-un-organismo-que-puede-y-debe-ser-independiente-y-eficaz/>, 9/4/2021.
- Inter-American Development Bank, De Michele, Roberto, y Pierri, Gastón (2020) Transparency and Digital Government, The Impact of COMPR.AR in Argentina, <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Transparency-and-Digital-Government-The-Impact-of-COMPR.AR-in-Argentina.pdf>, 9/4/2021.
- International Budget Partnership (2019), Encuesta de Presupuesto Abierto 2019: Argentina, <https://www.internationalbudget.org/es/open-budget-survey/country-results/2019/argentina>, 9/4/2021.

- Jefatura de Gabinete de Ministros (2021), Nuevo formulario para la difusión de las compras y contrataciones en emergencia, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/nuevo-formulario-para-la-difusion-de-las-compras-y-contrataciones-en-emergencia>, 9/4/2021.
- Jefatura de Gabinete de Ministros, Argentina en el Comité Directivo de OGP, <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/argenogp>, 9/4/2021.
- La Nación (2016), El Estado sólo recuperó \$ 25 millones del lavado de dinero, <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-estado-solo-recupero-25-millones-del-lavado-de-dinero-nid1921578/>, 9/4/2021.
- La Nación (2019), Contrabando de armas: la Procuración pidió reabrir la causa contra Menem, <https://www.lanacion.com.ar/politica/caso-armas-la-procuracion-pidio-reabrir-causa-nid2284106>, 9/4/2021.
- La Nación (2019), El Gobierno ordena la venta inmediata de los bienes de la corrupción y ya preparan la primera subasta, <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-ordena-venta-inmediata-bienes-corrupcion-nid2282979>, 9/4/2021.
- La Nación (2020), Decomiso récord: confirman las condenas por la venta de Tandanor y la vuelta al Estado del terreno de Puerto Madero, <https://www.lanacion.com.ar/politica/decomiso-record-confirman-condenas-venta-tandanor-terreno-nid2378570>, 9/4/2021.
- La Nación, Alconada Mon, Hugo (2016), Avanza el proceso de las postulaciones a la unidad antilavado, <https://www.lanacion.com.ar/politica/avanza-el-proceso-de-las-postulaciones-a-la-unidad-antilavado-nid1860707/?outputType=amp>, 9/4/2021.
- La Nación, Alconada Mon, Hugo (2016), EE.UU. interrumpió el intercambio de datos financieros por el caso Nisman, <https://www.lanacion.com.ar/politica/eeuu-interrupcio-el-intercambio-de-datos-financieros-por-el-caso-nisman-nid1877203/>, 9/4/2021.
- La Nación, Ini, Candela (2020), Cristina Kirchner fue sobreseída en un desprendimiento del caso cuadernos, pero acumula nueve procesamientos, <https://www.lanacion.com.ar/politica/como-es-situacion-judicial-cristina-kirchner-nid2520566/>, 9/4/2021.
- La Nación, Ini, Candela (2020), Los candidatos de Alberto Fernández para la UIF se defendieron de las impugnaciones en su contra, <https://www.lanacion.com.ar/politica/los-candidatos-alberto-fernandez-uif-rechazaron-impugnaciones-nid2326389>, 9/4/2021.
- La Nación, Laborda, Fernando (2019), Familiares de funcionarios: ¿Idoneidad o nepotismo?, <https://www.lanacion.com.ar/opinion/familiares-funcionarios-idoneidad-nepotismo-nid2319120/>, 9/4/2021.
- MESICIC (2017), Informe de Evaluación de Argentina, 5ta Ronda, [http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/Mesicic5 InformeARG es.pdf](http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/Mesicic5%20InformeARG%20es.pdf), 9/4/2021.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2014), Informe sobre el procedimiento de selección de los candidatos a ocupar los cargos de Presidente y Vicepresidente de la Unidad de Información Financiera (UIF), <http://www.jus.gob.ar/media/1234671/INFORME%20DESIGNACION%20SBATTELLA%20Y%20SALLER%20UIF.pdf>, 9/4/2021.

- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Bienes secuestrados y decomisados durante el proceso penal, <http://datos.jus.gob.ar/dataset/bienes-secuestrados-y-decomisados-durante-el-proceso-penal/archivo/edc8b860-f0d5-482b-86dc-ce1e2e29bd03>, 9/4/2021.
- Ministerio Público Fiscal, IBM-Banco Nación: solicitan que el dinero decomisado sea destinado al Garrahan (2016), <https://www.fiscales.gob.ar/fiscalias/ibm-banco-nacion-solicitan-que-el-dinero-decomisado-sea-destinado-al-garrahan/>, 9/4/2021.
- Naciones Unidas, Colección de Tratados, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-14&chapter=18#EndDec, 9/4/2021.
- OCDE (2019), Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina: Lograr un cambio sistémico y sostenido, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ocde_argentina_estudio_de_integridad_2018.pdf, 9/4/2021.
- OCDE (2021), Informe de Seguimiento del Estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Integridad en Argentina: Adoptando un enfoque estratégico para la integridad, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/presentacion-del-informe-de-seguimiento-del-estudio-de-la-ocde-sobre-integridad-en>, 8/7/2021.
- Oficina Anticorrupción (2016), Dictamen de la Oficina Anticorrupción en relación con las candidaturas a presidente y vicepresidente de la UIF, <http://archivo.anticorrupcion.gob.ar/documentos/Resoluci%C3%B3n%20OA-DPPT%20N%C2%BA%20510-16.pdf>, 9/4/2021.
- Oficina Anticorrupción (2019), Informe de gestión 2015-2019, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_oa_2015-2019_1.pdf, 9/4/2021.
- Oficina Anticorrupción (2021), Documento de trabajo sobre el diseño de la Estrategia Nacional de Integridad, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/documento_de_trabajo_-_hacia_una_estrategia_nacional_de_integridad.pdf, 9/4/2021.
- Oficina Anticorrupción (2021), Se realizó la evaluación del Plan Nacional Anticorrupción, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-realizo-la-evaluacion-del-plan-nacional-anticorrupcion-0>, 9/4/2021.
- ONUDD (2020), Listado de países revisores para la Segunda Ronda del Mecanismo de examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Review-Mechanism/CountryPairingSchedule/Country_pairings_for_the_second_review_cycle_30_June_2020.pdf, 9/4/2021.
- Open Budget Survey (2019), Encuesta de Presupuesto Abierto 2019: Argentina, <https://www.internationalbudget.org/es/open-budget-survey/country-results/2019/argentina>, 9/4/2021.
- Open Government Partnership, Mejorando el Mecanismo de Iniciativa Popular, <https://www.opengovpartnership.org/es/members/argentina/commitments/AR0055/>, 9/4/2021.

- Poder Ciudadano (2005), Herramientas para la participación ciudadana, https://www.poderciudadano.org/libros/HerramientasParaLaParticipacionCiudadana_PoderCiudadano.pdf, 9/4/2021.
- Poder Ciudadano (2017), Corrupción y Transparencia: informe 2016-2017 <https://poderciudadano.org/libros/Informe-Corrupcion-y-transparencia2016-2017.pdf>, 9/4/2021.
- Poder Ciudadano (2019), Se debe hacer pública la información patrimonial de los cónyuges e hijos/as de los/as candidatos/as, <https://poderciudadano.org/se-debe-hacer-publica-la-informacion-patrimonial-de-los-conyuges-e-hijos-as-de-los-as-candidatos-as/>, 9/4/2021.
- Poder Ciudadano (2021), Transparencia en Cuarentena, Recomendaciones para mejorar la integridad en las compras y contrataciones públicas en emergencia, <https://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2021/03/Policy-brief-11-de-marzo-FINAL-.pdf>, 9/4/2021.
- Poder Ciudadano, Monitoreo de Contrataciones por COVID-19, <https://comprascovid19.poderciudadano.org/>, 11/4/2021.
- Poder Ciudadano, Secchi, Pablo (2015), Los desafíos de la transparencia en el financiamiento político en Argentina, <https://www.poderciudadano.org/libros/InformeFinanciamiento-PoderCiudadano.pdf>, 9/4/2021.
- Télam (2019), Confirman un fallo que ordena a la Oficina Anticorrupción brindar información a la Auditoría General, <https://www.telam.com.ar/notas/201911/406827-confirman-fallo-que-ordeno-a-la-oficina-anticorrupcion-brindar-informacion-a-la-auditoria-general.html>, 9/04/2021.
- UIF, Informe de Gestión 2016-2020, https://back.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_4_anos_3.pdf, 9/4/2021.
- UIF, Informe de Gestión 2018, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_2018_web_0.pdf, 9/4/2021.
- UIF, Informe de Gestión UIF 2019, https://back.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_2019_.pdf, 9/4/2021.
- UNCAC Coalition, Compromiso de Transparencia, https://uncaccoalition.org/wp-content/uploads/Transparency-Pledge_English.pdf, 9/4/2021.

VIII. ANEXOS

Anexo I: Nota enviada por la Oficina Anticorrupción a la UNCAC Coalition adhiriendo al Compromiso de Transparencia (ver [aquí](#))

Anexo II: Pedidos de información pública

Organismo	Información solicitada	Fecha del pedido	Fecha de respuesta	Respuesta	Copia del pedido	Copia de la respuesta
Oficina Anticorrupción (OA)	Autoevaluación	03.02.2021	26.02.2021	Respondido	Ver	Ver
Unidad de Información Financiera (UIF)	Cap. V - Fase de información/inteligencia	27.10.2020	17.11.2020	Denegado	Ver	Ver
Ministerio Público Fiscal - Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (PROCELAC)	Cap. V - Fase de investigación y fase judicial	27.10.2020	17.11.2020	Respondido	Ver	Ver
Ministerio Público Fiscal - Dirección General de Recuperación de Activos y Decomiso de Bienes (DGRADB)	Cap. V - Recuperación de activos	27.10.2020	17.11.2020	Respondido	Ver	Ver
Consejo de la Magistratura de la Nación y Cámaras de Apelaciones	Cap. V - Fase judicial	29.10.2020	23.12.2020	Respondido	Ver	a-Respuesta b-Informe
Corte Suprema de Justicia de la Nación	Cap. V - Recuperación de activos	05.11.2020	26.11.2020	Denegado	Ver	Ver
Ministerio de Justicia - Registro Nacional de Bienes Secuestrados y Decomisados durante el Proceso Penal	Cap. V - Recuperación de activos	29.10.2020	30.10.2020	Respondido parcialmente	Ver	- Respuesta enviada por correo electrónico con el siguiente link público: link