



Fundación
Directorio Legislativo

DIGESTO DE NORMATIVA PARLAMENTARIA

Normas, resoluciones y usos y costumbres
de la práctica parlamentaria

Tomo II

Normas que promueven la transparencia
en la función

2011



Índice del Informe

Tomo II

1.2 Normas que promueven la transparencia en la función	Pág. 3
1.2.1 Ley 25188, de Ética en la Función Pública	Pág. 3
1.2.2. Ley 25.233, de creación de la Oficina Anticorrupción	Pág. 10
1.2.3. Ley 25.320, de Inmunidades en la función parlamentaria	Pág. 15
1.2.4. Ley 24.156, de creación de la Auditoría General de la Nación	Pág. 19
a) Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas	Pág. 25
1.2.5. Ley 24.284, de creación de la Defensoría del Pueblo de la Nación.	Pág. 27

1.2 Normas que promueven la transparencia en la función

1.2.1. Ley 25188, de Ética en la Función Pública

La Constitución Nacional incorporó en su reforma de 1994 la noción de Ética Pública. En su artículo 36 atribuye al Congreso Nacional la facultad de regular en esta materia y le ordena la sanción de una ley que regule la ética pública en el ejercicio de la función.

Tal artículo establece en sus dos últimos párrafos que *“Atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos. El Congreso sancionará una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función”*.

No obstante ello, la Corte Suprema de Justicia ya se había expedido en un fallo del año 1974 vinculado a las incompatibilidades de los funcionarios públicos confiriéndole rango constitucional a la ética pública fundamentando sus argumentos sobre la base de los artículos 34, 64, 79 y 91 de la Constitución Nacional de ese entonces y dictaminando que las prohibiciones de esa índole descansan *“en una razón de orden ético, que no puede interpretarse extraña al sistema jurídico general que rige la función pública argentina”*¹.

Sin embargo, los constituyentes reformadores creyeron conveniente plasmar expresamente en el texto de la Norma Fundamental tal criterio. A la hora de dar una definición de “función pública” es imprescindible tomar el concepto aportado por la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), ratificada por la Ley 24.759. Ésta en su artículo primero establece que la *“Función pública es toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del*

¹ Causa “Lamas, Emilio M., c. Banco Mercantil del Río de la Plata de Montevideo” publicada en JA, t. 29 (1975), p. 9.

Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos”².

La Ley de Ética en la Función Pública, compuesta por 48 artículos y sancionada el 29 de septiembre de 1999, toma este concepto propuesto por la Convención y establece, según dicta su primer artículo, un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñan en la función pública en todos los niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, extendiéndose su aplicación a todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado.

El debate suscitado por esta norma fue largo y contó con las opiniones de especialistas en la temática, de tratadistas, intelectuales, abogados penalistas y magistrados del fuero federal que participaron de las discusiones en comisiones. En la Cámara de Diputados, el justicialista rionegrino Carlos Soria, que adhirió al dictamen de mayoría, introdujo en el uso de su palabra el tema de la corrupción en la administración pública y dio cuenta del espíritu de esta norma: *“¿Por qué nuestros convencionales constituyentes mandaron a este Congreso sancionar dicha ley? A nadie escapa el hecho de que el tema de la corrupción y de los delitos en fraude a la administración pública ha avanzado hasta niveles insospechados en el mundo. La mayor transparencia de las instituciones que reclama la sociedad argentina nos obliga a dictar nuevas disposiciones que avancen en esa Dirección, con el objeto de brindar claridad donde existe oscuridad. Resulta indispensable sancionar disposiciones que tiendan a salvaguardar la integridad del Estado y que además lo fortalezcan. Nuestro sistema republicano y representativo se afirma sobre todo en la posibilidad de que los ciudadanos conozcan los actos de gobierno; y en la medida en que se ejerce ese derecho estoy convencido de que se consolidan y se afianzan las instituciones. Pero, a su vez, y más allá de nuestras creaciones legislativas, todo funcionario, legislador, juez, ministro o empleado de alguno de los tres poderes del Estado debe contribuir a honrar esa confianza a través de su propia integridad y conducta. Este proyecto de ley intenta avanzar en esa dirección estableciendo un sistema que tienda a poner a los funcionarios públicos correctos a resguardo de la difamación; al mismo*

² Convención Interamericana Contra la Corrupción; Artículo I.

tiempo, mediante un sistema estricto y riguroso, tiende a controlar a los funcionarios que cometen actos de corrupción o delitos en fraude a la administración pública”³.

Por su parte, el diputado del partido Autonomista de Corrientes Nicolás Garay, si bien anticipó el voto a favor de la norma, planteó su disidencia respecto del artículo que hace públicas las Declaraciones Juradas Patrimoniales de los funcionarios públicos. En su fundamentación consideró que *“debo discrepar sustancialmente con una actitud colectiva o por lo menos expresada, a lo mejor la parte no revelada puede no coincidir conmigo, en que no se respeten ciertos parámetros de la intimidad del artículo 19, también aquí mencionado. Estoy hablando de la esfera de privacidad que debe tener todo hombre, privado y público, esté donde esté, como hombre, como ser humano, como persona, como titular de derechos y obligaciones. Entonces discrepo con las Declaración Jurada Públicas, a disposición de cualquier ciudadano, sin existir causa alguna. No puede ser que alguien tenga que informar sobre la totalidad de sus bienes por el hecho de que sea funcionario público. La Declaración Jurada es muy importante, por lo expresado anteriormente, pero debe ser absolutamente privada y cualquier ciudadano podrá ir a rescatarla, sólo pudiendo ser publicada a partir del momento en que haga una denuncia pública, sobre cualquier delito contra la administración pública, llámese cohecho, prevaricato, peculado, enriquecimiento ilícito, etcétera. El hombre tiene una esfera de intimidad y no la pierde por el simple hecho de que ejerza una función pública. Discrepo con el amigo Carlos Soria quien dice que el hombre público lo es en todo los casos. De ninguna manera es así, señor Presidente”⁴.*

Néstor Baragli, es el Subdirector a cargo de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, y explicó que la legislación completa de Oficina Anticorrupción recibió varias modificaciones en el tiempo. No obstante ello, rescata la reforma de 2001 por su mayor importancia: *“El Decreto 862/01 mejora los artículos 14 y 15 de la Ley de Ética y en otros aspectos los empeora; perjudica la calidad de trabajo de la Oficina en a medida en que se derogó el período de carencia ex-postum; o sea, las limitaciones que tenían los funcionarios cuando salían de la función pública”*. Luego, la Oficina Anticorrupción presentó un proyecto de ley de modificación de la norma de Ética Pública pero que nunca alcanzó estado parlamentario.

³ Diario de Sesión. Debate parlamentario Ley 25.188.

⁴ Diario de Sesión. Debate parlamentario Ley 25.188.

Con respecto a su ámbito de aplicación, la Ley de Ética en la Función Pública se extiende a los tres poderes que componen el Estado: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; y a los llamados extra-poder. Tal es así que, en el artículo 5 detalla exhaustivamente quienes quedan comprendidos bajo las obligaciones de la norma: *“El presidente y vicepresidente de la Nación; los senadores y diputados de la Nación; los magistrados del Poder Judicial de la Nación; los magistrados del Ministerio Público de la Nación; el defensor del pueblo de la Nación y los adjuntos del defensor del pueblo; el jefe de gabinete de ministros, los ministros, secretarios y subsecretarios del Poder Ejecutivo; los interventores federales; el síndico general de la Nación y los síndicos generales adjuntos de la Sindicatura General de la Nación, el presidente y los auditores generales de la Auditoría General de la Nación, las autoridades superiores de los entes reguladores y los demás órganos que integran los sistemas de control del sector público nacional, y los miembros de organismos jurisdiccionales administrativos; los miembros del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento; los embajadores, cónsules y funcionarios destacados en misión oficial permanente en el exterior”*; entre muchos otros.

Asimismo, en el artículo 4 instauro un régimen de Declaraciones Juradas Patrimoniales y reglamenta el derecho de los funcionarios a recibir obsequios. De este modo, establece como requisito para permanecer en el cargo, la entrega dentro de los 30 días desde la asunción en el mismo de una Declaración Jurada Patrimonial integral que debe ser actualizada anualmente y presentar una última declaración, dentro de los treinta días hábiles desde la fecha de cesación en el cargo.

Estas Declaraciones Juradas deberán comprender una lista detallada de todos los bienes del funcionario, de su cónyuge, de las personas con las que convive y de los hijos. También, de los bienes inmuebles que posee y las mejoras que se hayan realizado; el capital invertido en acciones, títulos y demás valores cotizados en la Bolsa; el monto de los depósitos en bancos y otras entidades financieras. Además, deberá informarse sobre créditos y deudas hipotecarias, entre otros requerimientos.

La documentación deberá entregarse en los respectivos organismos, los cuales deberán remitirla a la Comisión Nacional de Ética Pública en un lapso de 30 días. En tanto, los funcionarios y empleados que no hayan presentado sus Declaración Jurada, ya sea en el ingreso o egreso de la función pública en los plazos que establece la ley recibirán sanciones disciplinarias.

Además, la norma establece que las Declaración Jurada que las personas señaladas en el artículo 5º serán publicadas en el Boletín Oficial y podrán ser consultadas y hasta fotocopiada por el público en general previa presentación de una solicitud escrita en la que se indique los datos personales, las razones de la solicitud y el destino que se le dará a la información.

No obstante ello, la norma establece también los límites a la publicación y publicidad de las Declaraciones Juradas y dictamina en el artículo 11 que las personas que tengan acceso a esta documentación no podrán utilizarla para cualquier propósito ilegal o comercial, exceptuando a los medios de comunicación y noticias para la difusión al público en general; ni determinar o establecer la clasificación crediticia de cualquier individuo; o efectuar en forma directa o indirecta, una solicitud de dinero con fines políticos, benéficos o de otra índole. Todo uso ilegal de una Declaración Jurada puede ser sancionado con una multa de 500 pesos hasta 10 mil pesos. El órgano facultado para aplicar esta sanción es la Comisión Nacional de Ética Pública creada por esta ley. Las sanciones que se apliquen por violaciones a esta ley pueden ser recurribles judicialmente ante los Juzgados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal.

“El Régimen de Declaraciones Juradas que establece esta ley es muy positivo y la publicidad de esos documentos es algo por lo menos el Poder Ejecutivo viene cumpliendo muy bien desde hace 9 años. El Legislativo y el Judicial fueron avanzando con el paso de los años, pero lo van cumplimentando en diferente grado y con distinto nivel de control”, afirmó el subdirector de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción y concluyó que *“la publicidad de las Declaración Jurada, por lo menos en lo que respecta al ejecutivo, es uno de los éxitos más importantes de la ley porque de hecho la fuente de información de todas las noticias que se ven en los medios de comunicación son estos registros que cualquier interesado puede retirar de nuestras oficinas”*.

Esta ley prevé también un régimen de incompatibilidades y conflictos de intereses regulados en los artículos 13 a 17 que sanciona con la nulidad absoluta los actos dictados en violación a éste. Resulta incongruente con el ejercicio de la función pública regir, administrar, representar, patrocinar, asesorar, o prestar algún tipo de servicios a quien gestione o tenga una concesión o sea proveedor del Estado o realice actividades reguladas por éste. En tanto, también tienen vedada su actuación en los entes reguladores de empresas privatizadas o de servicios públicos aquellos funcionarios que hayan

intervenidos directamente en la planificación, desarrollo y concreción de esas concesiones.

“Existe un conflicto de intereses cuando el interés particular de algún funcionario afecta la realización del fin público al que debe estar destinada la actividad del Estado. La Oficina Anticorrupción, como autoridad de aplicación de la Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública en el ámbito de la Administración Pública Nacional, tiene la función de detectar y prevenir casos de conflictos de intereses de los funcionarios públicos”, consideró Néstor Baragli y agregó que “ante un caso de conflicto de intereses - por ejemplo cuando un funcionario tiene una actividad privada que se relaciona de modo directo con sus competencias públicas y cuyos intereses pudieran cruzarse - la Oficina Anticorrupción da origen a un expediente administrativo en el que se revisa la información inicial, se recolecta información adicional, se analiza jurídicamente la cuestión y se emite una resolución”.

Los motivos que pueden dar lugar a la apertura de expedientes de análisis de situaciones de conflictos de intereses son básicamente tres: cuando de la revisión de la Declaración Jurada Patrimonial de un determinado funcionario público surge que pueda estar dándose una situación de conflicto entre los intereses privados del funcionario y el interés público; debido a la consulta de los propios funcionarios respecto de situaciones que les generan dudas; y por denuncias presentadas por particulares ante la Oficina Anticorrupción o noticias periodísticas de las que surjan indicios de la existencia de conflictos de esta naturaleza.

Una de las dificultades que encuentra la norma de Conflicto de Intereses es, según el directivo de la Oficina Anticorrupción, que *“se puede alcanzar más fácilmente a los funcionarios de carrera que a los funcionarios públicos ya que, si bien las normas penales se pueden aplicar fácilmente, las de tipo administrativas, como las que estamos analizando, son de difícil aplicación en los políticos”*. No obstante ello, la Oficina Anticorrupción ha resuelto casos de Conflicto de Intereses.

En este sentido, la norma establece que la Comisión Nacional de Ética Pública, con el propósito de investigar denuncias de enriquecimiento injustificado en la función pública y de violaciones a los deberes y al régimen de Declaraciones Juradas e Incompatibilidades establecidos por la ley, deberá abrirle al funcionario en cuestión un sumario. En tanto, la



investigación podrá suscitarse por iniciativa de la comisión, a requerimiento de autoridades superiores del investigado o por denuncia de terceros.

La Ley 25.188, también determina en su artículo 18 del Capítulo VI que los funcionarios públicos no podrán recibir regalos, obsequios o donaciones, con motivo del desempeño de sus funciones. En el caso de que los obsequios sean de cortesía o de costumbre diplomática la autoridad de aplicación reglamentará su registración y en qué casos y cómo deberán ser incorporados al patrimonio del Estado, para ser destinados a fines de salud, acción social y educación o al patrimonio histórico-cultural si correspondiere.

En tanto, esta norma fue modificada por el Decreto N° 862/01 que amplió las probabilidades de elección de personas que actúen en áreas del sector privado vinculadas directa o indirectamente con las actividades del sector público. Así, el artículo 1 de esta ordenanza sustituye el 14 de la Ley N° 25.188, por el siguiente: *“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 (3) años inmediatamente posteriores a la última adjudicación en la que hayan participado”*.

1.2.2. Ley 25.233, de creación de la Oficina Anticorrupción

La ley que dio nacimiento a la Oficina Anticorrupción (OA) fue sancionada el 10 de diciembre de 1999 al modificar la Ley de Ministerios ratificada por la Ley 24.190. Como consecuencia de esta reforma la OA pasó a funcionar en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, como el organismo encargado de elaborar y coordinar programas de lucha contra la corrupción y de ejercer en forma concurrente con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, las competencias y atribuciones establecidas en los artículos 26, 45 y 50 de la Ley 24.946, Ley Orgánica del Ministerio Público.

En tanto, las funciones y la estructura de la Oficina Anticorrupción están reglamentadas por el Decreto Nº 102/99, dictado el 23 de diciembre de 1999, y le asigna la tarea de *“velar por la prevención e investigación de aquellos comportamientos que se consideren incluidos en la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por Ley 24.759”*.

El proyecto de Ley 25.233 del Poder Ejecutivo que modifica la Ley de Ministerios recibió tratamiento en las cámaras en vísperas de la asunción del entonces Presidente electo Fernando De la Rúa. El gobierno saliente, para facilitar la transición y la organización de la futura administración, envió el proyecto respectivo a consideración del Congreso tal como fue confeccionado por el gobierno electo. Por tal motivo recibió en la Cámara de Diputados un tratamiento sobre tablas, mientras que en Senado fue sancionado en general y en particular en una sola votación.

En su informe del dictamen de mayoría en el pleno del recinto, el senador por La Rioja del Partido Justicialista, Jorge Yoma, confirmó el acompañamiento de la iniciativa del entonces nuevo oficialismo entrante en cuanto a la creación de la Oficina Anticorrupción en la órbita del Ministerio de Justicia y explicó que *“El espíritu de la reforma constitucional de 1994 fue, justamente, que todos los organismos de control actúen fuera del poder administrador, porque es a quien deben controlar...queremos acompañar la iniciativa del oficialismo entrante en cuanto a la creación de la llamada Oficina Anticorrupción en la órbita del Ministerio de Justicia. Para que esa oficina actúe con eficacia y disponga de las facultades necesarias para poder llevar adelante una buena gestión dentro del propio*

poder que va a controlar hemos convenido con el bloque de la Alianza otorgar a esa oficina facultades concurrentes a las que en la actualidad ejerce la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas. (...) Es decir que se mantiene la actual estructura del Ministerio Público y se crea en la órbita del Ministerio de Justicia una oficina que tendrá facultades concurrentes a las de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas. Así, quien esté a su cargo será un empleado del Ministerio de Justicia; por supuesto, sin que se tome peyorativamente la palabra empleado”⁵.

Cabe destacar que la OA no tiene competencia para realizar investigaciones en el ámbito del Poder Legislativo, el Poder Judicial ni en los organismos de las Administraciones Provinciales y Municipales. Su ámbito de funcionamiento es el de la Administración Pública Nacional, ya sea centralizada o descentralizada, y en empresas, sociedades y todo ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de ingreso el aporte estatal.

La Oficina Anticorrupción está subdividida en dos áreas de trabajo:

- la *Dirección de Investigaciones (DIOA)*: se ocupa de supervisar el cumplimiento de los deberes de los agentes y el adecuado uso de los recursos estatales.
- la *Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (DPPT)*: tiene a su cargo la planificación de políticas contra la corrupción en el sector público nacional. Tiene la función de apoyar técnicamente al sector público nacional en el diseño e implementación de políticas de prevención de la corrupción.

En cuanto a la designación del personal, según lo determinado por el Decreto N° 102/99, el Fiscal de Control Administrativo tiene rango y jerarquía de Secretario, mientras que los titulares de la Dirección de Investigaciones y de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia poseen rango y jerarquía de Subsecretarios. Los tres funcionarios son designados y removidos por el Presidente de la Nación a propuesta del Ministro de Justicia y Derechos Humanos.

Entre las principales competencias y atribuciones que le asigna la ley fundante a la Oficina Anticorrupción se destacan:

⁵ Diario de Sesión. Debate parlamentario Ley 25.233



- Recibir denuncias que hicieran particulares o agentes públicos que se relacionen con su objeto;

- Investigar preliminarmente a los agentes a los que se atribuya la comisión de un hecho de corrupción. En todos los supuestos, las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la Oficina;

- Anticorrupción y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga;

- Investigar preliminarmente a toda Institución o Asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, ya sea prestado en forma directa o indirecta, en caso de sospecha razonable sobre irregularidades en la administración de los mencionados recursos;

- Denunciar ante la justicia competente, los hechos que, como consecuencia de las investigaciones practicadas, pudieren constituir delitos;

- Constituirse en parte querellante en los procesos en que se encuentre afectado el patrimonio del Estado, dentro del ámbito de su competencia;

- Llevar el registro de las Declaraciones Juradas de los agentes públicos;

- Evaluar y controlar el contenido de las Declaraciones Juradas de los agentes públicos y las situaciones que pudieran constituir enriquecimiento ilícito o incompatibilidad en el ejercicio de la función;



- Elaborar programas de prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia en la gestión pública;
- Asesorar a los organismos del Estado para implementar políticas o programas preventivos de hechos de corrupción;
- Participar en organismos, foros y programas internacionales relacionados con el control de la corrupción, velando por el efectivo cumplimiento e implementación de las Convenciones y Acuerdos Internacionales contra la corrupción que la República Argentina hubiera ratificado.

En tanto, la Oficina Anticorrupción es la autoridad de aplicación, en el ámbito de la Administración Pública Nacional, de la Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, especialmente con respecto a la detección y análisis de situaciones de conflictos de intereses de los funcionarios. Para revelar y evitar casos de conflicto de intereses, la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia confecciona expedientes administrativos en los que se analiza la información inicial y, de ser necesario, se solicita una explicación adicional, tanto a los funcionarios en cuestión, como a otros organismos públicos o entidades privadas. Una vez reunido el material, se notifica al funcionario para que formule un descargo, siempre que se encuentren comprometidos sus derechos subjetivos y, posteriormente, se analiza jurídicamente la cuestión y se emite una Resolución de carácter obligatorio.

Néstor Baragli, Subdirector a cargo de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción, explicó que con el propósito de transparentar más la labor realizada en la OA se presentó un proyecto para lograr la autarquía del organismo: *“El objetivo del proyecto es lograr un poco más de autonomía e independencia del Ministerio de Justicia, que es de quien dependemos. Y logramos el apoyo del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICICC), quienes impulsan la autarquía de nuestra Oficina para que pase a depender directamente del presidente como ya se acostumbra en*



Fundación Directorio Legislativo

muchos países”, y comentó que eso les daría un mayor margen político de acción porque la fusible está recién en la cúspide de la pirámide.



1.2.3. Ley 25.320, de Inmunidades en la función parlamentaria

La denominada Ley de Fueros para legisladores, funcionarios y magistrados fue sancionada el 8 de septiembre de 2000 en el marco de la llamada “causa Banelco”, iniciada tras la supuesta coima de senadores de la oposición para votar una norma laboral. Esta ley posibilita que aquellos legisladores sospechados de actos de corrupción, sean citados a declaración indagatoria por la justicia y así ser procesados. Únicamente podrá evitarse la privación de la libertad.

El Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Buenos Aires, Fermín Ubertone, explicó que *“esta ley sirvió para aclarar cuestiones que podían estar en duda, limitando los fueros de los legisladores. Las inmunidades ya estaban en la Constitución Nacional y lo que viene a hacer esta ley es limitarlas. En particular, su modificación más importante es que permite que los legisladores en ejercicio sean citados por jueces. Lo que no se puede hacer es detenerlos sin autorización de la cámara. Antes, y durante casi toda la historia argentina, por la inmunidad de arresto que establece nuestro Texto Fundamental, cuando un juez quería indagar a un legislador, éste iba si quería. Si no concurría, el magistrado debía pedir su desafuero a la cámara legislativa respectiva. Mientras tanto, sólo podía interrogarlo si el interesado lo consentía”*.

Tal como anticipa Ubertone, los “fueros parlamentarios” encuentran anclaje normativo en los artículos 68, 69 y 70 de la Constitución Nacional, los cuales instauran que ningún miembro del Congreso puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones o discursos que emita mientras ocupa el cargo de legislador. Tampoco pueden ser arrestados a menos que sean sorprendidos in fraganti en la ejecución de algún crimen grave debiéndose informar a la respectiva cámara con la documentación sumaria del hecho. En tanto, cuando se realice una querrela escrita ante la



justicia ordinaria contra un senador o diputado podrá cada cámara, con dos tercios de los votos, suspender en sus funciones al acusado y ponerlo a disposición de la justicia.

La Ley 25.320, que complementa este mandato constitucional, está compuesta por tan sólo 5 artículos. De ellos el primero establece que cuando *“un juez nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires abra una causa penal en la que se impute la comisión de un delito a un legislador, funcionario o magistrado sujeto a desafuero, remoción o juicio político, el tribunal competente seguirá adelante con el procedimiento judicial hasta su total conclusión. El llamado a indagatoria no se considera medida restrictiva de la libertad pero en el caso de que el legislador, funcionario o magistrado no concurriera a prestarla el tribunal deberá solicitar su desafuero, remoción o juicio político. En el caso de dictarse alguna medida que vulnera la inmunidad de arresto, la misma no se hará efectiva hasta tanto el legislador, funcionario o magistrado sujeto a desafuero, remoción o juicio político no sea separado de su cargo. Sin perjuicio de ello el proceso podrá seguir adelante hasta su total conclusión”*.

El tribunal puede pedirle a la cámara que corresponda el desafuero, remoción o juicio político de un funcionario, adjuntando los fundamentos del pedido. Esta solicitud debe ser girada de manera inmediata a la comisión de Asuntos Constitucionales de la cámara correspondiente, la que se verá obligada a emitir dictamen en un plazo de 60 días. La cámara deberá tratar la causa dentro de los 180 días de ingresada, aun cuando no exista dictamen de comisión. Si el desafuero, la suspensión o la remoción solicitada fuera denegada, el Tribunal no puede detener al sospechado.

Por su parte, en medio de un clima conflictivo por la investigación llevada a delante por el Juez Carlos Liporace sobre presuntas coimas para la aprobación de una ley laboral, tuvo lugar en un mismo día el debate en ambas cámaras legislativas para dar tratamiento a este proyecto de ley. El acuerdo entre los diputados y senadores era unánime. Durante el debate, en el uso de la palabra, el senador radical bonaerense Leopoldo Moreau consideró que *“es evidente que toda crisis genera una oportunidad. En este sentido la norma que vamos a considerar significa, a nuestro juicio, una evolución positiva, desde el punto de vista del desarrollo republicano, de la génesis que han tenido los regímenes de*

inmunidad y transforma a los legisladores de la Nación Argentina, cada vez más, en ciudadanos comunes que tienen las mismas obligaciones y derechos que el resto de nuestros conciudadanos”.

Por su parte, el senador por la provincia de San Luis Adolfo Rodríguez Saa, que se abstuvo de la votación, fue uno de los más críticos: *“Este proyecto que viene a regular los fueros de los senadores afecta a la Constitución. Está mal hecho, mal redactado y tiene defectos de forma, realmente, tremendos y para nada ayuda a la situación escandalosa que está viviendo el Senado de la Nación. Hace unos días me advirtieron que si continuaba con esta posición que vengo sosteniendo iba a ser víctima de operaciones jurídicas, políticas, mediáticas. Creo que eso ya está encaminado y, aun así, voy a seguir hablando y voy a seguir manteniendo mi posición y mis convicciones, aunque sea víctima también de situaciones como esta.(...) Lo mejor que le puede pasar al Senado de la Nación es respetar la Constitución. Para este tema la Constitución tiene establecido en su artículo 70, que todos conocemos, que cuando se forme juicio criminal de investigación corresponde que el juez pida el desafuero. En los primeros casos de jurisprudencia que hubo, creo que en 1873, ya estaba establecido que el juez debía continuar la investigación y no tenía ningún inconveniente hasta que se produjera una situación, que es pedir el arresto porque se había declarado la prisión preventiva. Ese es el momento en que el juez debe paralizar la causa, concurrir al Parlamento y pedir el desafuero. Ese es el momento de dictar la prisión preventiva. Antes de hacerlo, el juez puede investigar todo lo que quiera. Pero es necesario que el juez paralice el procedimiento y pida el desafuero, porque necesita controlar y ser director del proceso en dos cuestiones: en la investigación y en el sujeto investigado. Tiene que disponer de los elementos de la investigación y del sujeto investigado. No puede dictar la prisión preventiva, y en este caso pedir el desafuero, y si el Senado o el Parlamento dice que continúe el procedimiento, el juez no puede hacerlo, porque no está disponiendo del sujeto de la investigación. Para ser breve, hagamos una fotografía de lo que puede suceder con esta ley que, realmente, afecta la dignidad del Senado (...) Podría suceder que el juez con esta ley llamara a indagatoria. Dejemos de lado este caso y pongamos uno hipotético, o sea dentro de diez años, con otros senadores, otra historia. Supongamos que el Senado dijera: “No, continúe. No le damos el desafuero al senador”. El senador continúa y el juez sigue con la investigación que no puede hacer, pero que acá dice que sí, violando la Constitución. Condena al senador y cuando está condenado --ahí el juez tiene que pedir nuevamente el desafuero y se va a volver a pronunciar la cámara-- resulta que el senador -*

-con todos sus atributos y al que hay que respetar por el principio de inocencia y porque, además, mientras no se le quiten los fueros sigue siendo senador-- está en comisión, en un viaje en Francia, en cualquier lado. Se entera de la condena y, en vez de volverse en el avión para la Argentina, se queda en Francia. Entonces va a dar la imagen, y esto puede suceder en muchos casos, que un senador condenado ha utilizado al Senado de la Nación para evadir el arresto. Podría darse el caso (...)"

A su turno, el Senador Nacional justicialista por Salta, Julio A. San Millán le contesta al senador Rodríguez Saa: *"El senador por San Luis hizo referencia a la redacción del proyecto que viene en revisión de la Cámara de Diputados y señaló que los defectos de redacción se deben al apresuramiento seguramente con que fue tratado y analizado en la Cámara de Diputados. Quiero informar que este proyecto de ley fue dictaminado por las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Legislación Penal de la Cámara de Diputados el 4 de abril de 2000. Este proyecto de reglamentación de las inmunidades tenía como antecedentes un proyecto de la diputada Godoy, uno del diputado González Gaviola, otro de los diputados Vitar y Flores y un proyecto de los diputados Raimundi y Garré. Este dictamen fue aprobado por unanimidad el 31 de marzo de 2000 y está encabezado por la firma de la diputada Elisa Carrió. El último párrafo del informe de este dictamen dice: "Este dictamen se basa en proyectos que han sido dictaminados en la Comisión de Asuntos Constitucionales en los expedientes presentados por los señores diputados Álvarez, refiriéndose al actual vicepresidente de la República, Fernández Meijide, Fernández de Kirchner y Acevedo, Maqueda y Soria, Estrada, Viqueira y otros, (...) que han sido plasmados en el Orden del Día N 2.597/99. (...) También tengo el Orden del Día, que tiene fecha 21 de septiembre de 1999. O sea, no es un proyecto que se ha tratado, discutido y analizado en estos días sino que tiene antecedentes del año pasado, incluso algunos proyectos del año 98, siendo todos coincidentes. Hay un solo dictamen unánime, y así ha sido aprobado por la Cámara de Diputados en el día de la fecha. No tiene ninguna relación ni cercanía con el tema del pedido de desafuero, que también vamos a tratar seguramente en el día de la fecha en este Senado"*

Ese mismo día también se aprobó un proyecto de resolución en el que se enfatiza que el juez no tendrá ninguna traba constitucional ni jurídica para avanzar en la investigación.

1.2.4. Ley 24.156, de creación de la Auditoría General de la Nación - Comisión Mixta Revisora de Cuentas

Este organismo de control encuentra la estructura legal que le dio origen en el texto reformado en 1994 de la Constitución Nacional. La Auditoría General de la Nación tiene a su cargo el control de la 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. Si bien depende del Congreso de la Nación, al que asiste técnicamente, tiene autonomía funcional.

El constitucionalista Humberto Quiroga Lavié, en su texto titulado “Visita guiada ala Constitución Nacional” explicó que *“cuando el Congreso controla al Ejecutivo (con motivo de la aprobación de la cuenta de inversión, por ejemplo), deberá sustentar sus exámenes y opiniones en los dictámenes de la Auditoría, lo contrario habilitará a que un tribunal emita un mandamiento disponiendo que se cumpla la Constitución. La Auditoría realiza tanto el control de legalidad, al cuidar que se cumpla la ley en la aplicación del presupuesto, como el control de gestión de la Administración, velando que la aplicación de los fondos presupuestarios cumplan el objetivo previsto en el presupuesto y no lo frustren por razones formales o por violación de la ley”*⁶.

En este sentido, la Constitución Nacional establece en su artículo 85 del Capítulo sexto que es pura y exclusiva atribución del Parlamento el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, y además, intervendrá en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.

El mismo artículo fundamental establece que *“este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso”*.

⁶ Quiroga Lavié, Humberto, “Visita guiada a la Constitución Nacional”, Editorial Zavalía, Bs As, 1995.

La Ley 24.156, sancionada el 30 de septiembre de 1992 y actualmente vigente, configura dos grandes sistemas, el de Administración Financiera y el de Control. El de Control está compuesto, a su vez, por dos organismos: la Sindicatura General de la Nación (SiGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN), que son los órganos rectores de los sistemas de Control Interno y de Control Externo respectivamente.

El trámite parlamentario que tuvo esta ley demoró su aprobación casi un año, ya que la Cámara revisora introdujo modificaciones. El debate que se suscitó en la Cámara de Diputados para dar sanción a este proyecto de ley encontró tanto apoyos como divergencias. El Diputado Nacional del radicalismo porteño Juan Octavio Gauna fue uno de los detractores de este proyecto y en su turno en el debate explicó que *“En aquel momento, se acordó dar como competencia a la Auditoría la realización de allanamientos y el secuestro de documentación necesaria, así como también la adopción de medidas cautelares a fin de asegurar los resultados de la investigación, previa solicitud a la autoridad judicial competente por medio de decisión fundada (art 122 inciso c); promover las investigaciones y acciones judiciales de contenido patrimonial en los casos que corresponda (art. 121 inciso j), y demandar judicialmente la nulidad de todo hecho, acto o contrato que considerara lesivo al patrimonio del sector público nacional, que es la facultad más importante que puede otorgarse a un órgano contralor. (...) El Honorable Senado de la Nación ha dejado sin efecto estas competencias, que son herramientas idóneas imprescindibles para el funcionamiento de un organismo de control. Sus modificaciones tienen una trascendencia monumental porque significa el retorno al no control, en la medida en que cercenan todas y cada una de las facultades que tenía la Auditoría de acuerdo con el proyecto sancionado por esta Cámara de Diputados. Entonces, únicamente le resta a esta Auditoría dar cuenta de lo que sucede a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, que as su vez carece absolutamente de facultades como las que habíamos acordado hace un año en este cuerpo a la Auditoría”*⁷.

El diputado informante del dictamen de mayoría, el justicialista Oscar Lamberto de Santa Fe presentó la posición oficial e introdujo una nueva propuesta para lograr consenso: *“El Senado ha introducido al proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados una serie de modificaciones que compartimos porque creemos que mejoran nuestro proyecto originario, básicamente en cuanto a la formación de la Auditoría. (...) el proyecto de ley que sancionó esta Honorable Cámara contaba con 148 artículos que luego de la sanción del Senado quedaron reducidos a 138. O sea, que virtualmente estamos de*

⁷ Diario de Sesión. Debate parlamentario Ley 24.156



acuerdo en la casi totalidad de los artículos de un proyecto de ley que fue largamente demorado en el Senado durante casi un año. La propuesta de mi bancada consiste en aceptar las modificaciones introducidas por el Honorable Senado para, posteriormente, solicitar el apartamiento del reglamento a fin de considerar sobre tablas un proyecto de ley que consta de 7 artículos que son los que estaban contemplados originalmente”⁸.

Esta norma, en el artículo 8 del Título I da detalles del alcance que tiene la ley al ser aplicada en todo el Sector Pública ya que enumera las distintas reparticiones que están incluidas en ella.

Estas son:

- *Administración Nacional*, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social.

- *Empresas y Sociedades del Estado* que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

- *Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional*, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones.

- Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.

⁸ Idem

No obstante ello, los artículos que hacen referencia a la creación y funcionamiento de la AGN están comprendidos en el Título VII de la ley. El punto 116 da origen a la oficina: *“Créase la Auditoría General de la Nación, ente de control externo del sector público nacional, dependiente del Congreso Nacional. El ente creado es una entidad con personería jurídica propia, e independencia funcional. A los fines de asegurar ésta cuenta con independencia financiera. Su estructura orgánica, sus normas básicas internas, la distribución de funciones y sus reglas básicas de funcionamiento serán establecidas por resoluciones conjuntas de las Comisiones Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras del Congreso de la Nación, por vez primera. Las modificaciones posteriores serán propuestas por la Auditoría, a las referidas comisiones y aprobadas por éstas. Su patrimonio estará compuesto por todos los bienes que le asigne el Estado Nacional, por aquellos que hayan pertenecido o correspondido por todo concepto al Tribunal de Cuentas de la Nación y por aquellos que le sean transferidos por cualquier causa jurídica”.*

La Auditoría General de la Nación tendrá, entre otras, las siguientes funciones en el marco del plan de trabajo anual de control externo que le preparen las comisiones mencionadas en el Artículo 116:

- Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del Estado, una vez dictados los actos correspondientes;
- Realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones;
- Auditar, por sí o mediante profesionales independientes de auditoría, a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito conforme con los acuerdos que, a estos efectos, se llegue entre la Nación Argentina y dichos organismos;



- Examinar y emitir dictámenes sobre los Estados contables financieros de los organismos de la administración nacional, preparados al cierre de cada ejercicio;
- Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y efectuar los exámenes especiales que sean necesarios para formarse opinión sobre la situación de este endeudamiento. A tales efectos puede solicitar al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y al Banco Central de la República Argentina la información que estime necesaria;
- Auditar y emitir dictamen sobre los Estados contables financieros del Banco Central de la República Argentina independientemente de cualquier auditoría externa que pueda ser contratada por aquélla;
- Realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica, por sí o por indicación de las cámaras del Congreso o de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas;
- Auditar y emitir opinión sobre la memoria y los Estados contables financieros así como del grado de cumplimiento de los planes de acción y presupuesto de las empresas y sociedades del Estado;
- Verificar que los órganos de la Administración mantengan el registro patrimonial de sus funcionarios públicos. A tal efecto, todo funcionario público con rango de ministro, secretario, subsecretario, director nacional, máxima autoridad de organismos descentralizados o integrante de directorio de empresas y sociedades del Estado, está obligado a presentar dentro de las cuarenta y ocho horas de asumir su cargo o de la sanción de la presente ley una Declaración Jurada patrimonial, con arreglo a las normas y requisitos que disponga el registro, la que deberá ser actualizada anualmente y al cese de funciones.

Entre los artículos 121 y 126 de la ley que le dio nacimiento se regula todo lo atinente a su Comisión Directiva y estructura interna. Este organismo de control está



Fundación Directorio Legislativo

integrado por un cuerpo colegiado de siete auditores generales que deberán ser de nacionalidad argentina, con título universitario preferentemente en el área de las Ciencias Económicas o el Derecho y durarán en el cargo 8 años, con posibilidades de ser reelegidos. Seis de dichos auditores serán elegidos por resoluciones de las dos cámaras del Congreso, asignándose tres puestos a la Cámara de Senadores y tres a la de Diputados. El séptimo funcionario será designado por resolución conjunta de los presidentes de las cámaras y será el presidente del ente. En caso de mala conducta o incumplimiento de sus deberes, los auditores podrán ser removidos con el mismo procedimiento con el que se los designó.



a) Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas

El control de las actividades de la Auditoría General de la Nación, estará a cargo de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, tal como lo determinan los artículos 127 al 129 en el Capítulo II de la Ley 24.156. Tiene a su cargo el análisis de la Cuenta de Inversión a que se refiere la Constitución Nacional en su artículo 75, así como también el control de las actividades de la Auditoría General de la Nación, el análisis de su presupuesto, y el examen de los informes de auditoría de este organismo.

Esta comisión bicameral estará integrada por seis senadores e igual cantidad de diputados. Sus mandatos durarán hasta la próxima renovación de la cámara a la que pertenezcan y serán seleccionados con el mismo procedimiento que los miembros de las comisiones permanentes. Los cargos de presidente, vicepresidente y secretario son elegidos anualmente y pueden ser reelectos. La comisión contará con las facultades que ambas cámaras delegan en sus comisiones permanentes y especiales. Estás son:

- Proponer y analizar el programa de acción y el proyecto de presupuesto anual de la entidad. También debe remitir este último al Poder Ejecutivo para su incorporación en el Presupuesto General de la Nación;

- Encomendar a la Auditoría General la realización de estudios, investigaciones y dictámenes especiales sobre materias de su competencia, fijando los plazos para su realización;

- Requerir de la AGN toda la información que estime oportuno sobre las actividades realizadas por dicho ente;



- Analizar los informes periódicos de cumplimiento del programa de trabajo aprobado, efectuar las observaciones que pueden merecer e indicar las modificaciones que estime conveniente introducir;

- Analizar la memoria anual que la entidad deberá elevarle antes del 1 de mayo de cada año.

1.2.5. Ley 24.284, de creación de la Defensoría del Pueblo de la Nación.

La Defensoría del Pueblo, organismo de control que adquirió Estado constitucional durante la reforma de 1994, tiene como misión *“proteger los derechos e intereses de los individuos y la comunidad frente a los actos, hechos y omisiones de la administración pública nacional”*, según el artículo 1 de la Ley 24.284 y su modificatoria, Ley 24.379, que regula su accionar. Su inclusión en la Carta Magna sigue una tradición de transparencia propia de los sistemas democráticos sobre la base de ampliar los mecanismos de control del poder y de quienes lo detentan.

Durante los debates que tuvieron lugar en la Convención Constituyente en Santa Fe, la incorporación de este instituto fue tratado en la reunión del 20 de julio de 1994. Allí, el convencional justicialista por Buenos Aires, Héctor Masnatta, dio cuenta en su discurso como miembro informante de la Comisión de Sistemas de Control, del espíritu que motivaba la inclusión de esta institución en la Constitución Argentina: *“En la búsqueda de una moral pública que Mitre exigía y calificaba como el pudor del pueblo, el ejercicio de los controles institucionales cobra mayor énfasis para acercar salud y credibilidad a los gobiernos y honestidad y eficiencia a la administración del sector público. No es que el sector privado sea ajeno al fenómeno, como ilustra el espionaje industrial de Volkswagen o el escándalo Maxwell en los medios de comunicación. Pero nuestro objeto es destacar una preocupación primordial del Estado moderno, es decir, asegurar la mayor transparencia y moralidad al poder, que desafortunadamente, como todos sabemos, tiene como acompañante no deseable e inevitable a la corrupción (...) El ombudsman incorpora a la realidad uno de los ápices de la reforma del Estado. Está dirigido a establecer un sistema más transparente con reglas claras e incentivos que dificulten involucrarse en actos de corrupción a quienes están en posiciones de poder público”*⁹, declaró entonces el jurista.

Según explicó el constitucionalista Adolfo Gabino Ziulu en su libro *“Derecho Constitucional”*, el Defensor del Pueblo, también conocido como Ombudsman, *“registra sus primeros antecedentes a principios del siglo XIX en Suecia, donde la Constitución de*

⁹ Diario de Sesión. Convención Nacional Constituyente 1994. Orden del Día N° 2. 20 de junio 1994.



1809 dividió el poder entre el rey, los tribunales y el Parlamento, facultando a éste para designar un Ombudsman, cuya misión consistía en vigilar la administración del Estado y la forma de impartir justicia”.¹⁰ En 1919, fue adoptado por Finlandia y en el transcurso de la segunda posguerra, pasó a formar parte de los sistemas políticos de Dinamarca (1953), Nueva Zelanda (19625), Noruega (1963) y Gran Bretaña (1966). Pero no fue hasta 1978 que la Defensoría del Pueblo fue adoptada por el mundo hispano, siendo la Constitución española de 1978, en el ocaso del franquismo, el primer caso testigo.

En este punto, Gabino Ziulu hace una distinción en cuanto entiende que, desde entonces, se generó un *“nuevo perfil en el desarrollo de esta institución, la cual, sin abandonar sus funciones originarias de defensa del ciudadano frente a las irregularidades de la Administración Pública, agregó otra más amplia aún, como lo es el resguardo de los derechos humanos”*. Siempre de acuerdo a este autor, *“fue este el modelo que más influencia tuvo en los países latinoamericanos que paulatinamente fueron incorporando esta institución, otorgándole, en la mayoría de los casos, inserción constitucional”*¹¹.

Es el caso de la Argentina, donde las potestades y alcances del Defensor del Pueblo quedaron preestablecidos en el artículo 86 de la Constitución Nacional de 1994: *“El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las cámaras. Goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores. Durará en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez”*. De tal forma que, en nuestro país, dicha institución se caracteriza por actuar con plena independencia y autonomía funcional de forma tal de garantizar el cumplimiento y la salvaguarda de los derechos tutelados en la Carta Magna. Esto significa que no responde a las órdenes de ninguno de los poderes, aunque su máxima autoridad sea elegida y pueda ser removida, ante el incumplimiento de sus funciones, por el Congreso de la Nación.

El mecanismo de elección de la máxima autoridad de esta institución que, como requisito debe ser argentino, nativo o por opción, y tener un mínimo de 30 años, está determinado en el artículo 2 de la Ley marco de la Defensoría del Pueblo:

¹⁰ Quiroga Lavié, Humberto, “Visita Guiada a la Constitución Nacional”, Editorial Zavallia, Buenos Aires, 1995. Cap “Sistemas y Órganos de control”

¹¹ Quiroga Lavié, Humberto, “Visita Guiada a la Constitución Nacional”, Editorial Zavallia, Buenos Aires, 1995. Cap “Sistemas y Órganos de control”



- Ambas cámaras del Congreso deben elegir una comisión bicameral permanente, integrada por siete senadores y siete diputados cuya composición debe mantener la proporción de la representación del cuerpo;
- En un plazo no mayor de treinta días a contar desde la promulgación de la presente ley, la comisión bicameral reunida bajo la presidencia del Senado, debe proponer a las cámaras de uno a tres candidatos para ocupar el cargo de defensor del pueblo;
- Las decisiones de la comisión bicameral se adoptan por mayoría simple;
- Dentro de los treinta días siguientes al pronunciamiento de la comisión bicameral, ambas cámaras eligen por el voto de dos tercios de sus miembros presentes a uno de los candidatos propuestos;
- Si en la primera votación ningún candidato obtiene la mayoría requerida en el inciso anterior debe repetirse la votación hasta alcanzarse;
- Si los candidatos propuestos para la primera votación son tres y se diera el supuesto del cuarto punto las nuevas votaciones se deben hacer sobre los dos candidatos más votados en ella.

Así mismo, en el Capítulo II de la misma normativa, se establece que el cargo de Defensor del Pueblo es incompatible con otras actividades públicas, comerciales y profesionales a excepción de la docente, así como cualquier vinculación con la actividad política partidaria y determina que su funcionamiento no se interrumpe con el cierre calendario de las sesiones ordinarias. En tanto, en el artículo 10 se enumera como causales de cese en sus funciones:

- renuncia;



- vencimiento del plazo de su mandato;
- incapacidad sobreviniente;
- condena mediante sentencia firme por delito doloso;
- notoria negligencia en el cumplimiento de los deberes del cargo o incompatibilidad de sus funciones según los condicionantes previstos en la ley.

En el primero, tercero y cuarto caso, su remoción es decidida por los presidentes de ambas cámaras del Congreso pero en caso de incurrir en la falta estipulada en el último punto sobre negligencia en el cumplimiento del cargo o incompatibilidad de sus funciones, el proceso es mucho más complicado pues requiere de un debate previo, una audiencia de descargo para el acusado y la votación afirmativa de dos tercios de los miembros presentes de ambas cámaras.

En su sitio web oficial, el Defensor del Pueblo se presenta a sí mismo como *“una figura seria y objetiva”, no “cosmética o estética”, que caracteriza su accionar por la prudencia, lo que “no ha de ser entendido como sinónimo de complacencia con el poder”, con un perfil de “colaborador crítico de la administración, no su contradictor efectista” y como un “instrumento de diálogo, honda comunicación y profunda solidaridad entre los hombres”*. La organización y el funcionamiento de la Defensoría del Pueblo se encuentran contemplados en la Ley 24.284, posteriormente modificada por la Ley 24.379 donde queda explicitado que *“su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y los demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución y en las Leyes; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas”*.

Esta normativa, que había sido debatida en 1985 y 1987 sin éxito, fue finalmente sancionada por el Congreso de la Nación el 1 de diciembre de 1993. El proyecto fue presentado por el Senador Nacional por la provincia de La Rioja Eduardo Menem y el



Diputado Nacional también riojano Libardo Sánchez. Durante la sesión en la Cámara alta, Menem fundamentó la importancia de su creación: *“La sociedad contemporánea se encuentra ante una realidad incontestable: la creciente y arrolladora presencia de la administración pública que desarrolla actividades heterogéneas, inconcebibles décadas atrás. En el cumplimiento de esas funciones, los particulares resultan a diario perjudicados por comportamientos no sólo antijurídicos sino, en la mayoría de los casos, inconvenientes, inoportunos, defectuosos, abusivos por parte de los agentes estatales (...) Si a ello le agregamos que las vías administrativas y judiciales no siempre resultan idóneas para la protección del individuo por una excesiva juridización de los recaudos para acceder a ella, nos encontramos frente a una realidad preocupante: la desprotección del individuo, con la obvia secuela de inseguridad que ello supone”*¹².

Para cumplir con su rol, la institución puede conducir sus propias investigaciones *“conducentes al esclarecimiento de los actos, hechos u omisiones de la Administración Pública y sus agentes, ante violaciones a los Derechos Humanos y el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, gravemente inconveniente o inoportuno de sus funciones, incluyendo aquellos capaces de afectar los intereses difusos o colectivos; tiene legitimación procesal, es decir que está facultado para presentarse en sede judicial.”* Y el artículo 43 de la Constitución Nacional lo incluye como persona jurídica con derecho a intervenir ante la justicia ante la evidencia de una violación de las normas: *“Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley (...) podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines”*.

De acuerdo a las facultades establecidas por la Constitución y la ley correspondiente, el Defensor puede actuar de oficio o a petición de algún interesado que sienta sus derechos afectados por el accionar de la Administración Pública Nacional. En el caso de una denuncia interpuesta por un tercero, el Reglamento Interno aclara en su punto 14 que *“las presentaciones ante el Defensor del Pueblo deben efectuarse en forma*

¹² Diario de Sesión. Debate parlamentario Ley 24.284.

escrita, con la firma del interesado y la indicación de su nombre, apellido y domicilio. Si el interesado no supiera o estuviera imposibilitado para firmar, personal del Defensor del Pueblo lo hará a su ruego. Todas las actuaciones ante el Defensor del Pueblo son gratuitas para el interesado, quien no está obligado a actuar con patrocinio letrado”.

Es por esto que el radio de acción de esta institución se extiende a lo largo y ancho del país e incluye también el desempeño de las empresas privadas que se ocupen de brindar servicios básicos como electricidad, agua, gas y transporte particularmente cuando tienda a denuncias de mal funcionamiento, falta de respuesta a reclamos efectuados, prestaciones defectuosas o mal trato y cuestiones relacionados con el cuidado del medio ambiente. También tiene competencia para actuar en caso de incumplimiento de sentencias judiciales por parte del Estado. Por otra parte, todos los conflictos que se originen en altercados entre particulares, cuando penda resolución administrativa o judicial sobre el tema en cuestión o cuando hubiera transcurrido más de un año desde que tuviera lugar el hecho que motivó la denuncia, quedan fuera de su ámbito de acción.

Un ejemplo del accionar de esta institución tuvo lugar recientemente con la medida interpuesta por el Defensor del Pueblo ante la Justicia respecto al aumento en el precio de las tarifas de gas en la cual demandó al Poder Ejecutivo y al Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), para declarar nulo el Decreto N° 2067/08, la Resolución N° 1451/08 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y la Resolución N° 563/08 dictada por el ENARGAS, en representación de la tutela de los derechos de incidencia colectiva del conjunto de usuarios de los servicios públicos de gas natural por redes. En el expediente abierto en Tribunales se lee que el Ombudsman *“destacó (en su presentación) que la aplicación de esos cargos implica incrementos en la facturación final del servicio para los consumidores que oscila entre el 70 por ciento y el 260 por ciento; y manifestó que mediante los tres actos administrativos aludidos se instituye sin base legal suficiente, es decir, sin sustento en la Ley 24.076, un adicional a las tarifas que los usuarios deben abonar como contraprestación por el servicio de gas natural por redes, denominado ‘cargo tarifario’, que recae de manera confiscatoria y desproporcionada sobre buena parte de los usuarios.”*

Para el correcto cumplimiento de sus funciones, el Defensor del Pueblo de la Nación está facultado para conducir investigaciones, inspecciones, verificaciones, solicitar expedientes, informes, documentos y ordenar toda medida probatoria que considere necesaria para resolver las denuncias planteadas. Así mismo, esta facultado para requerir



la intervención de la justicia cuando alguna de las partes investigadas se niegue a colaborar con la provisión de documentación, así como recomendar la modificación de aquellas normas cuyo cumplimiento riguroso pueda provocar situaciones injustas o perjudiciales.

Para esto, dispone de un equipo interdisciplinario de abogados, ingenieros, contadores, asistentes sociales, psicólogos, biólogos, ecólogos y geólogos, que conducen las investigaciones y pericias en cada caso. El artículo 16 del Reglamento interno especifica que *“el Defensor del Pueblo seleccionará al personal que se desempeñará bajo sus órdenes, estableciendo las normas estatutarias y escalafonarias que lo regirán, dentro de los límites presupuestarios de la Institución y con arreglo a las disposiciones del artículo 33 de la Ley 24.284, modificada por la Ley 24.379”*.