



Universidad de
San Andrés

Universidad de San Andrés

Departamento de Derecho

Abogacía

La Oficina Anticorrupción

Su carácter de querellante en el proceso penal

Autora: Mora Tapia Gómez

Legajo n°: 28.181

Mentora: Érica S. Pedruzzi

Buenos Aires, 26 de julio de 2021

© DERECHOS DE AUTOR

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del título de grado de abogacía en la Universidad de San Andrés autorizo a la biblioteca Max von Buch de la mencionada institución universitaria a que haga de este trabajo un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad. Es así que, sin perjuicio de conservar todos los derechos de autor sobre la obra en virtud del carácter no-exclusivo de esta cesión, cedo los derechos de reproducción, distribución y comunicación pública, incluido el derecho de puesta a disposición electrónica, para que esta tesis pueda ser utilizada de forma libre y gratuita por todos los que lo deseen.



Universidad de
San Andrés

Agradecimientos

A mi mamá,

por el apoyo incondicional y por darme infinidad de oportunidades

A mi papá,

por transmitirme la inquietud por el conocimiento y despertar en mí el amor por la cultura

A mi abuela,

por inspirarme y transmitirme su fortaleza

A Juan,

por motivarme y confiar siempre en mí,

A la Universidad de San Andrés,

por recibirme cálidamente y por brindarme una educación de primer nivel

A Ignacio Irigaray, Laura Roteta y Andrea Garmendia,

por su gentil colaboración,

A mis compañeros,

por los momentos compartidos

A Érica,

por su tiempo y dedicación.



RESUMEN

El fenómeno de la corrupción acecha a la Argentina desde hace años y, hace algunos menos, ha devenido una cuestión de agenda pública. En este marco, en el año 1999, el interés del gobierno argentino por alcanzar resultados contra la corrupción derivó en la creación de la Oficina Anticorrupción. No obstante, en la actualidad, uno de los asuntos que aqueja a la Argentina en su lucha contra la corrupción es que el titular del organismo referido puso en cuestión una de las atribuciones de la propia Oficina Anticorrupción. Precisamente, luego de que ordenara el desistimiento del carácter de querellante de la agencia en una serie de causas por corrupción, entró en debate el hecho de que la oficina Anticorrupción deba asumir dicho rol. Por tanto, el objetivo de esta tesis es profundizar esta discusión a través del estudio de las distintas implicancias de que la Oficina Anticorrupción querelle.

Palabras clave: Oficina Anticorrupción (OA), Dirección de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción (DIOA), querrela, proceso penal, diseño institucional, Ministerio Público Fiscal (MPF).

INDICE

I. INTRODUCCIÓN	1
II. LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN	8
A. Contexto histórico, creación y objetivos de la OA.....	8
B. Ámbito de actuación.....	12
C. Diseño y ubicación institucional	13
D. Competencias y Funciones	17
E. Estructura y organización	20
1. Titular de la OA	20
2. Estructura.....	22
III. LA DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES DE LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN	25
A. Funciones	25
B. Estructura	25
C. Formas de intervención.....	28
D. Criterios de intervención.....	30
IV. ASUNCIÓN DEL CARÁCTER DE QUERELLANTE POR PARTE DE LA DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES DE LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN	32
A. Introducción al proceso penal nacional argentino	32
B. El querellante en los delitos de acción pública en el proceso penal argentino	34
1. Concepto y legitimación.....	34
2. Funciones, prerrogativas y límites	35

C. Legitimación de la OA para querellar: aspectos normativos	38
V. IMPLICANCIAS DE QUE LA DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES DE LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN ASUMA EL ROL DE QUERELLANTE.	44
A. La articulación entre la Dirección de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción y el Ministerio Público Fiscal	45
1. La Procuraduría de Investigaciones Administrativas.....	49
B. El componente político. Resguardos para evitar que caiga la acción.....	54
C. El principio de igualdad de posiciones en el procedimiento penal	57
1. Múltiples acusaciones	60
D. Diseño institucional	61
VI. ANÁLISIS COMPARADO	64
A. Hong Kong: la Comisión Independiente Contra la Corrupción.....	66
B. Singapur: la Oficina de Investigación de Prácticas Corruptas.....	69
C. Indonesia: la Comisión para la Erradicación de la Corrupción	72
D. Ecuador: la ex Secretaría Anticorrupción	76
VI. CONCLUSIONES	78
VII. BIBLIOGRAFÍA	82
VIII. ANEXOS	92

INDICE DE ABREVIATURAS

AAC	Agencias Anticorrupción
CN	Constitución Nacional
CNUCC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
CPIB	La Oficina de Investigación de Prácticas Corruptas de Singapur
CPPF	Código Procesal Penal Federal
CPPN	Código Procesal Penal de la Nación
CSJN	Corte Suprema de Justicia de la Nación
DIOA	Dirección de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción
ICAC	La Comisión Independiente Contra la Corrupción de Hong Kong
KPK	La Comisión para la Erradicación de la Corrupción de Indonesia
MJyDH	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
MPF	Ministerio Público Fiscal
OA	Oficina Anticorrupción
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
PIA	Procuraduría de Investigaciones Administrativas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN

SU CARÁCTER DE QUERELLANTE EN EL PROCESO PENAL

I. INTRODUCCIÓN

El abuso del poder conferido para beneficio privado. Así define *Transparency International* la corrupción¹, a la que también caracteriza como la que erosiona la confianza, debilita la democracia, obstaculiza el desarrollo económico y agrava la desigualdad, la pobreza, la división social y la crisis medioambiental.²

En línea con lo anterior, *Transparency international* recalca que la corrupción puede adoptar diversas formas -funcionarios públicos que exigen o aceptan dinero o favores a cambio de sus servicios, políticos que hacen mal uso de los erarios públicos o que conceden contratos públicos a amigos o familiares, etc.-; puede suceder en cualquier lugar -empresas, gobierno, tribunales, medios de comunicación y en la sociedad civil- y en todos los sectores,-; y puede involucrar a cualquier persona -políticos, funcionarios públicos, empresarios, etc.-.³

A su vez, la corrupción puede tornarse sistémica. Ello ocurre cuando la desviación de los deberes por parte de los funcionarios públicos “es una práctica generalizada y diferentes sectores de la sociedad y del Gobierno han construido redes de corrupción organizadas

¹ La traducción es propia [We define corruption as the abuse of entrusted power for private gain].

La palabra corrupción proviene del latín *corruptio*, que resulta del prefijo “con” (junto, globalmente), de la raíz del verbo “rumpere” (quebrantar, partir, romper) y del sufijo “tio” (que indica acción y efecto). Supone un acto que altera el estado de las cosas, y “ese es el sentido aristotélico de la corrupción: la desnaturalización de un ente cuando éste actúa no regido por el fin que le impone su naturaleza, sino en función de un fin ajeno”. Juan José Gilli, “Corrupción: Análisis de un concepto complejo”, *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados* N° 61 (Octubre de 2014), p. 40. Consultado el 15 de febrero de 2021. https://www.eseade.edu.ar/wp-content/uploads/2016/08/gilli_riim61.pdf.

De la misma forma definen a la corrupción Robert Kilitgaard, Ronald Maclean-Abaroa y H. Lindseyparris en “*Corrupt Cities. A practical guide to cure and prevention*” (ICS Press: United States of America, 2000, 2) y el Banco Mundial en el estudio “*Drivers of corruption. A brief review*” (International Bank for Reconstruction and Development: Washington, 2014, 1).

²*Transparency International*, What is corruption? Consultado el 14 de febrero de 2021. <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>.

³ *Transparency International*, What is corruption?

(informal e incluso formalmente), capaces de evitar su detección y evadir los castigos”⁴. En esta lógica, la corrupción es un fenómeno sistémico cuando diferentes actores buscan preservar las condiciones que permiten mantener la maquinaria de la corrupción funcionando pero, también, cuando es relativamente sencillo y bajo el costo de acceder a los mecanismos para adquirir un beneficio privado distinto al previsto en los cauces legalmente estatuidos. Consecuentemente, la corrupción es sistémica cuando en casi cualquier organización pública se puede acceder a la red de corrupción e incluso existe la expectativa normalizada de adquirir un beneficio informal por parte de los usuarios y miembros de las organizaciones públicas.⁵

Por su parte, la INTERPOL remarca que la corrupción es universal. Es decir, que afecta a todas las regiones del mundo y a todos los niveles de la sociedad. A su vez, dicha organización resalta que la corrupción crea un terreno fértil para las actividades de la delincuencia organizada y que la mundialización de la economía ha hecho de la corrupción un delito sin fronteras.⁶ Pues, son estas características del fenómeno de la corrupción –las que, cuanto menos, causan molestias en la vida de los ciudadanos– las que me incitan a escribir las líneas que siguen.

A pesar de que la corrupción ha devenido en una cuestión de destacada importancia en las últimas décadas, esta posee antecedentes de larga data en la Argentina. Ya en el siglo XVIII el expresidente Domingo F. Sarmiento denunciaba en una carta que le enviara a Mariano Sarratea los actos de corrupción cometidos por Bartolomé Mitre durante su presidencia. Por su parte, en 1890, el presidente Miguel Juárez Celman debió renunciar en medio de graves denuncias de corrupción. Años más tarde, entre 1930 y 1943, se sucedió el periodo conocido

⁴ David Arellano Gault, Jesús Fidel Hernández Galicia, y Walter Lepore, "Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina", *Revista del CLAD Reforma y democracia* 61 (2015): 77.

⁵ Gault, Hernández Galicia y Lepore, "Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina", 78.

⁶ INTERPOL. Delitos. Corrupción. Consultado el 15 de febrero de 2021. <https://www.interpol.int/es/Delitos/Corrupcion>.

como “la Década Infame”, denominado así por los generalizados actos de corrupción que involucraron a los partidos oficialistas y opositores.

Sin embargo, a nivel nacional, las políticas anticorrupción nacen como disciplina especializada recién entre fines del siglo XX y principios del siglo XXI, luego de quince años de consolidación democrática y al calor de crecientes escándalos que involucraron a renombrados funcionarios del gobierno durante los años noventa⁷. La primera medida adoptada por la Argentina dirigida a paliar las prácticas corruptas fue, en 1998, el dictado de la primera Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública (Ley Nro. 25.188)⁸.

A nivel internacional, se sancionó, en el año 1996, la Convención Interamericana Contra la Corrupción⁹; en el año 2000, la Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales¹⁰; y, en el año 2003, se adoptó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC)¹¹. Por otro lado, el interés de los gobiernos por alcanzar resultados contra la corrupción llevó a que decenas de países funden, durante la década de los años noventa y principios del año dos mil, agencias anticorrupción (AAC) especializadas.¹²

⁷ Período en el cual se llevó adelante una reforma del estado que incluyó una política de privatizaciones realizada a través de procesos sospechados de corrupción, y sin estructuras de control adecuadas.

⁸ Ley que establece un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, extendiéndose su aplicación a todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado (art. 1). A su vez, esta ley incorporó la exigencia de publicidad de declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios más alta jerarquía, entre otras medidas (arts. 4 y 5).

⁹ *Convención Interamericana contra la Corrupción*, Caracas, 4 de diciembre de 1996. http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf. Firmada en el marco de la Organización de los Estados Americanos. Ley Nro. 24.759. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/41466/norma.htm>.

¹⁰ Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, París, 7 de septiembre del 2000. https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf. Firmada en el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Ley Nro. 25.319. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64615/norma.htm>.

¹¹ *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Nueva York, 31 de octubre de 2003. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf. Ley Nro. 26.097. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116954/norma.htm>.

¹² Las AAC existen desde hace más de 60 años, pero no fue hasta la década de los años 90 que estas se popularizaron.

Puede entenderse por AAC a aquellos organismos cuya función principal es proporcionar un liderazgo centralizado en una o más de las áreas principales de la actividad anticorrupción –incluyendo la política, el análisis y la asistencia técnica en la prevención, la divulgación y la información pública, la supervisión, la investigación y el enjuiciamiento–.¹³ Si bien el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) reconoce que muchas AAC todavía tienen mucho trabajo por realizar para cumplir con las promesas y expectativas que surgieron a partir de su creación, este considera que las AAC pueden y deben desempeñar un papel importante en el marco nacional de rendición de cuentas de un país.¹⁴ Dicho compromiso se ve reforzado por el respaldo de los Estados Parte de la CNUCC de que las AAC son un elemento imprescindible de todo marco nacional anticorrupción (artículos 6 y 36).

En Argentina, la primera agencia especializada en el diseño de políticas de prevención e investigación de la corrupción, llamada oficialmente Oficina Anticorrupción (OA), fue creada en diciembre del año 1999. Desde su origen, la OA tuvo como objeto la elaboración y coordinación de programas de lucha contra la corrupción. A su vez, fue concebida como el organismo encargado de velar tanto por la prevención como por la investigación de aquellas conductas comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción.¹⁵

Ahora bien, a pesar de los esfuerzos realizados a nivel nacional en pos de combatir la corrupción, en el año 2020, la Argentina obtuvo una puntuación de 42 puntos sobre 100 en el índice de percepción de la corrupción de *Transparency International* (donde 0 significa que un país es percibido como muy corrupto y 100 es percibido como completamente íntegro),

¹³ Patrick Meagher, “Anti-corruption agencies: A review of experience” (Final Paper, University of Maryland, IRIS Center, 2002), 3.

¹⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Guía práctica para: evaluar capacidades de las agencias anticorrupción (Nueva York, 2011), 10.

¹⁵ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Informe Anual de la Oficina Anticorrupción -Misión, funciones, políticas, acciones y proyectos-. 1999 – diciembre – 2000. Consultado el 16 de febrero de 2021. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_anual_2000-oa.pdf.

posicionándose en el lugar número 78 de los 180 países evaluados. Además, según el Barómetro Mundial de la Corrupción de la citada organización casi un 50% de las personas creyó que la corrupción aumentó a lo largo del año 2020.¹⁶

Sobre la base del contexto expuesto, una grave cuestión que aqueja a la Argentina en el marco de su lucha contra la corrupción es que el propio titular de la OA, Félix Crous, cuestionó una atribución originaria de la OA: su competencia para querellar en las causas vinculadas a delitos de corrupción. Precisamente, dicho funcionario ordenó, en octubre del año 2020, el desistimiento del carácter de querellante de la OA en una serie de causas por corrupción¹⁷ y así causó que entrara en debate el hecho de que a la OA le competa asumir dicho rol.

Entre las principales razones esgrimidas por el Titular de la OA en la Providencia Nro. PV-2020-70269270-APN-OA#PTE, de fecha 19 de octubre del año 2020, que dispuso el desistimiento del rol de querellante en los procesos penales en los que la OA intervenía en tal carácter se encuentran las siguientes: (i) el compromiso de la OA con el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por la OCDE en el “Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina” en el año 2019.¹⁸ (ii) El hecho de que, en lo atinente a la investigación, la Oficina cumple funciones que en buena medida se superponen con las específicas del Ministerio Público Fiscal y, especialmente, con las de la de su órgano especializado, la Procuraduría de Investigaciones Administrativas. Y, (iii) Que correspondía “ordenar los recursos de la Oficina de un modo racional y económico, corrigiendo los desequilibrios que impactan en sus capacidades para el cumplimiento de su cometido principal, establecido en la Ley de Ética en

¹⁶ [La traducción es propia]. *Transparency International*, Our work in Argentina. Country Data. Consultado el 14 de febrero de 2021. <https://www.transparency.org/en/countries/argentina>.

¹⁷ “Félix Crous: “La OA no es una fiscalía y no debe acusar”, *Clarín*, 25 de octubre, 2020, 46.

¹⁸ Específicamente se enfatiza una de las conclusiones a la que llegó dicho estudio: que para que la OA pueda desplegar su potencial para impulsar un cambio sistémico, debería hacer más visible su papel como diseñadora y asesora de políticas, que debería desarrollar una estrategia de comunicación dirigida a clarificar y enfatizar su rol preventivo, y que incluso se podría promover una discusión sobre ventajas y desventajas de reposicionar la Oficina Anticorrupción como una “Oficina de Integridad” para dar mayor visibilidad a su trabajo preventivo. OCDE, *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina: Lograr un cambio sistémico y sostenido*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, (París: OECD Publishing, 2019).

el Ejercicio de la Función Pública y las normas que la complementan”.¹⁹ Es relevante destacar que ningún otro miembro de la OA, aparte de su titular, firmó la providencia en cuestión. A su vez, el Dr. Crous defendió dicha decisión argumentando que “La OA no es una fiscalía y no debe acusar”; que “El querellante en nuestro sistema (...) está pensado para las personas físicas, no para el Estado (...)” y que “(...) la misión que tiene el organismo es la prevención (...)”.²⁰

En el marco de las consideraciones genéricas que anteceden, el objetivo de esta tesis es dirimir si corresponde, de acuerdo al diseño institucional y normativo vigente y al contexto actual, que la OA asuma el rol de querellante en las causas penales en las que se encuentran involucrados hechos de corrupción. En esta línea, se evaluará si es necesario, y en qué medida, que la OA cumpla dicha función para cumplir con sus objetivos y con los compromisos internacionales asumidos por la Argentina en materia anticorrupción.

A fin de alcanzar el objetivo propuesto haré, en primer lugar, una detallada descripción de la Oficina Anticorrupción. Para ello, estudiaré el contexto histórico en la que se creó, los objetivos que se le impusieron, su ámbito de actuación, su diseño y ubicación institucional, sus competencias y funciones, y su estructura y organización interna. A tal efecto, examinaré tanto la normativa institucional de la OA y sus informes de gestión, como artículos de doctrina que desarrollan los aspectos antes mencionados.

En segundo término, pondré el foco en la Dirección de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción. Ello, con el fin de explicar sus funciones, cómo se encuentra estructurada, las formas en las que interviene y cuáles son los criterios que determinan su intervención en los asuntos que le competen. A tal fin, analizaré minuciosamente la normativa institucional relativa a la Dirección en cuestión, los informes de gestión de la OA y distintas publicaciones efectuadas por la Oficina Anticorrupción.

¹⁹ Oficina Anticorrupción, providencia Nro. PV-2020-70269270-APN-OA#PTE, 19 de octubre de 2020.

²⁰ “Félix Crous: “La OA no es una fiscalía y no debe acusar”, *Clarín*, 25 de octubre, 2020, 46.

En tercer lugar, pondré en cuestión la asunción del rol de querellante por parte de la Dirección de Investigaciones. Para ello, primero, haré una breve síntesis de algunos de los caracteres principales del proceso penal argentino. Ello, con el objetivo de, luego, poder examinar detalladamente la figura de la querrela en el proceso penal argentino: concepto, legitimación para intervenir en el proceso penal, funciones, prerrogativas y límites. Estudiaré, entonces, bibliografía de derecho procesal penal de reconocidos doctrinarios, además del Código Procesal Penal de la Nación (CPPN) y, también, del Código Procesal Penal Federal. Luego, procederé a exponer la normativa que en la actualidad legitima a la OA para asumir el rol de querellante.

A continuación, y como eje central del presente trabajo de investigación, examinaré las implicancias de que la Dirección de Investigaciones de la OA asuma el rol de querellante en el proceso penal nacional argentino. A tal fin, traeré a colación diferentes cuestiones íntimamente vinculadas con el hecho de que la OA asuma dicho rol, a saber: la articulación entre la Dirección de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción y el Ministerio Público Fiscal; el componente político y los resguardos para evitar que caiga la acción penal; el principio de igualdad de posiciones en el proceso penal; y cuestiones de diseño institucional. Ello, con el fin de barajar si, en términos procesales, constitucionales, de diseño institucional y de eficiencia en la lucha contra la corrupción es ventajoso que la OA asuma la función de querellar.

Para estudiar los puntos antes delineados tendré en consideración doctrina, jurisprudencia argentina y opiniones de referentes sobre los temas propuestos. A su vez, para realizar este trabajo entrevisté a Laura Roteta, titular de la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos, a María Andrea Garmendia, Fiscal de Investigaciones Administrativas, y a Ignacio Martín Irigaray, ex Director y Subsecretario de Investigaciones de la OA.

En cuarto término, complementaré el análisis antes descrito con un estudio de derecho comparado para analizar si otras AAC asumen o no el rol de querellante y, en tal caso, cómo lo hacen y bajo qué criterios. A tal efecto, cotejaré la normativa de las agencias anticorrupción de cuatro países: Hong Kong, Singapur, Indonesia y Ecuador.

Considero que la investigación contribuirá a esclarecer, desde un punto de vista teórico pero con manifiestas implicancias prácticas, si la OA debe ejercer el rol de querrela para combatir la corrupción. O si, de lo contrario, su tarea debe ser más bien preventiva. De esta forma, la investigación intentará trabajar en pos de la objetividad de la institución con el fin de convertirse en un aporte genuino a la lucha contra la corrupción.

II. LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN

A. Contexto histórico, creación y objetivos de la OA

En el marco de un agravamiento repentino de la situación económica del país a partir del segundo mandato presidencial de Carlos Saúl Menem, sumado a la mala imagen pública de su administración ante diversos escándalos de corrupción, resultó elegido por un amplio margen el radical Fernando de la Rúa.

En lo que hace a este trabajo, De la Rúa anunció su programa de gobierno a través de una «Carta a los Argentinos» mediante la cual se comprometió a luchar contra la corrupción “inherente a la concentración del poder y la debilidad de los controles”, a la que consideraba como la causa de los déficits que sufría la nación en aquel entonces.²¹ Luego de que Menem descalificó a De la Rúa como un candidato “aburrido”, los encargados de la campaña presidencial de este último aprovecharon la ocasión para pedir a la población que pusiera fin a

²¹ UCR – FREPASO: “Carta a los argentinos” (10 de agosto de 1998), Historia y doctrina de la UCR, consultado por última vez el 29 de junio de 2021, <http://www.historiaydoctrinadelaucr.com/2011/07/ucr-frepaso-carta-los-argentinos-10-de.html>.

la "fiesta" del gobierno de Menem, en referencia a los numerosos escándalos de corrupción, y señalando a De la Rúa como el candidato ideal para terminar con dicha situación.²²

Ahora bien, De la Rúa no tuvo pocos obstáculos para cumplir con sus promesas de campaña. Por un lado, en el año 1991 se sancionó, mediante la Ley Nro. 23.984, el Código Procesal Penal de la Nación que rige en la actualidad. Para implementar dicha reforma se sancionaron dos leyes. La primera (Ley Nro. 24.050) reformó la estructura de la justicia en materia penal. Se crearon los tribunales orales, se creó la Cámara de Casación Penal y la justicia de ejecución.²³ A su vez, se crearon más juzgados de primera instancia y, también, se crearon tantas fiscalías como juzgados y tribunales orales se estaban originando. La segunda Ley (Nro. 24.121) creó los cargos presupuestarios para llevar adelante la reforma.²⁴

Lo que faltaba para completar el proceso era nombrar a la enorme cantidad de funcionarios públicos que hacían falta para ocupar cada uno de los cargos que se habían creado. Dado que en aquella época no existía aún el Consejo de la Magistratura, el Poder Ejecutivo debía designar con acuerdo del senado (en el cual tenía mayoría) todos los jueces y fiscales que hacían falta. La estrategia del gobierno fue nombrar en los tribunales orales, en la Cámara de Casación y en las fiscalías de estas dependencias a los jueces y fiscales que hasta el momento ocupaban los juzgados y fiscalías de instrucción, lo que le permitió nombrar a todos los jueces y fiscales de instrucción cuyos puestos quedaron vacantes.

Por otro lado, la reforma constitucional de 1994 incluyó a último momento el artículo 120 que dotó de “autonomía funcional” al Ministerio Público Fiscal. Según la interpretación primera que se realizó de dicho artículo se entendió que éste pretendía darle independencia al Ministerio Público respecto de los demás poderes, a pesar de que el debate legislativo no daba

²² Clifford Krauss, “Vote for Me, Declares Argentine, I’m Boring”, *The New York Times*, 26 de Septiembre de 1999, consultado por última vez el de 2021, <https://www.nytimes.com/1999/09/26/world/vote-for-me-declares-argentine-i-m-boring.html>.

²³ Ley Nro. 24.050. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/449/norma.htm>.

²⁴ Ley Nro. 24.121. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/520/norma.htm>.

señales en tal sentido. Entre los años 1996 y 1997 se discutió la Ley del Ministerio Público Fiscal para que respondiera a este nuevo artículo. Finalmente, en el año 1998 la nueva Ley del Ministerio Público Fiscal convirtió a dicho Ministerio en un organismo independiente, es decir, sin sujeción a instrucciones o directivas emanadas de órganos ajenos a su estructura (Art. 1)²⁵, por lo que este dejó de responder a la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En línea con lo anterior, el 23 de abril de 1997, Nicolás Eduardo Becerra, nominado por el entonces Presidente de la Nación, Carlos Menem, y perteneciente al Partido Justicialista, ocupó el cargo cuasi vitalicio de Procurador General de la Nación (en tanto el artículo 13 de la Ley Nro. 24.946 determina que los magistrados del Ministerio Público gozan de estabilidad en el cargo mientras dure su buena conducta y hasta los setenta y cinco años de edad, luego de lo cual quedaban sujetos a la exigencia de un nuevo nombramiento).

Por otra parte, el 26 octubre de 1999 fue promulgada la Ley Nro. 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública²⁶, la primera ley que estableció una serie de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñaran en la función pública en todos sus niveles y jerarquías. Dicha ley preveía crear en el ámbito del Congreso de la Nación una superestructura: la Comisión Nacional de Ética Pública. Se trataba de una entidad nacional en materia de ética que debía funcionar como órgano independiente y actuar con autonomía funcional en garantía del cumplimiento de todo lo normado por la Ley Nro. 25.188 (Art. 23). A su vez, dicha Comisión debía estar integrada, entre otros, por las autoridades de transparencia de la Corte Suprema de la Nación, del Poder Ejecutivo Nacional y de la Procuración General de la Nación. Sin embargo, el Congreso de la Nación y la Corte Suprema de la Nación rechazaron la formación de la nombrada Comisión por considerar inconstitucional el armado de una autoridad única. Ambas instituciones

²⁵ Ley Nro. 29.946. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/49874/norma.htm>.

²⁶ Ley Nro. 25.188. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60847/norma.htm>.

consideraron que la facultad de velar por la integridad hacia dentro de sus respectivos órganos debía permanecer en sus propias órbitas.

Como resultado, Fernando de la Rúa se encontró en diciembre de 1999 con: (1) un Procurador General de la Nación que respondía al Gobierno anterior, que no tenía razones para abandonar su puesto vitalicio, que ahora era absolutamente independiente, que no tenían votos ni motivos para destituirlo y del que desconfiaban por considerar que se encargaría de que hubiera impunidad sobre los hechos de corrupción acaecidos durante el gobierno anterior; (2) la imposibilidad de crear la Comisión Nacional de Ética Pública, es decir, la ausencia de un organismo de política criminal anticorrupción; y, (3) Un poder judicial cuyos jueces y fiscales de instrucción, encargados de llevar adelante las investigaciones, habían sido designados por el gobierno anterior y un cuerpo de fiscales totalmente independiente luego de la reforma constitucional de 1994. En otras palabras, justo en un cambio de gobierno que había tenido a la corrupción como motivo principal del debate electoral, el gobierno entrante se encontró con que no tenía ninguna arma para cumplir con la promesa que le había realizado a su electorado.

En línea con el contexto histórico descrito precedentemente, precisamente en la misma fecha en que asumió la presidencia Fernando de la Rúa fue creada la Oficina Anticorrupción, a través de la Ley Nro. 25.233²⁷. Dicha Ley introdujo modificaciones a la Ley de Ministerios²⁸ y, mediante el artículo número 13, incorporó a la OA dentro del ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Por medio del mismo articulado le encomendó a la OA “la elaboración y coordinación de los programas de lucha contra la corrupción en el sector público nacional”. Entonces, pareciera que, finalmente, la OA fue el arma de la que se hizo el PEN para erradicar la corrupción ante la desconfianza que le generaba el cuerpo fiscal en aquel entonces.

²⁷ Ley Nro. 25.233. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/61394/norma.htm>.

²⁸ Ley Nro. 22.520. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48853/texact.htm>.

El Poder Ejecutivo Nacional (PEN), en el ejercicio de la potestad reglamentaria de la que se encuentra investido por la Constitución Nacional (CN) (Art. 99, incisos 1º y 2º), mediante el Decreto Nro. 102/99²⁹ (o “decreto reglamentario”), reglamentó las funciones de este organismo, al que erigió como el “(...) encargado de velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que dentro del ámbito fijado por la reglamentación se consideren comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada por Ley Nro. 24.759³⁰”; entre las que se encuentran: el cohecho, el tráfico de influencias, el soborno transnacional y el enriquecimiento ilícito, entre otras.

Posteriormente, por medio del Decreto Nro. 466/2007 se reorganizaron los objetivos y misiones de la OA, instituyéndosele, además, el de velar por el cumplimiento de las Convenciones Internacionales de lucha contra la corrupción ratificadas por el Estado Nacional. Consecuentemente, se amplió su ámbito de intervención a los supuestos establecidos en los demás instrumentos internacionales contra la corrupción como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención contra el Soborno Transnacional suscrita en la órbita de la OCDE. A su vez, en el año 2000, mediante el dictado de la Resolución Nro. 17/2000³¹ del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la OA pasó a ser Autoridad de Aplicación de la Ley Nro. 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública.

B. Ámbito de actuación

Como lo determina el artículo primero del Decreto Nro. 102/99, el ámbito de aplicación de la OA comprende a la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, empresas, sociedades y todo otro ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal.

²⁹ Decreto Nro. 102/1999. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/61724/texact.htm>.

³⁰ Ley Nro. 24.759. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/41466/norma.htm>.

³¹ Resolución Nro. 17/2000. Ministerio de Justicia y derechos Humanos. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/61934/norma.htm>.

Consecuentemente, quedan fuera de la competencia de la OA los poderes legislativo y judicial, el Ministerio Público Fiscal (MPF), el Ministerio Público de la Defensa y las administraciones provinciales y municipales.

C. Diseño y ubicación institucional

Es evidente que la CNUCC reconoce específicamente que los Estados Parte deben garantizar “(...) la existencia de un órgano u órganos (...) encargados de *prevenir* la corrupción (...)” (énfasis añadido) (art. 6) y que deben cerciorarse de disponer “(...) de uno o más órganos o personas especializadas en la lucha contra la corrupción mediante *la aplicación coercitiva de la ley*” (art. 36) (énfasis añadido). Por su parte la Convención Interamericana contra la Corrupción establece que “(...) los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: (...) 9. Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas” (Art. 3).

Sin embargo, más allá de los principios básicos que establecen estos artículos, hasta el momento no se han elaborado normas internacionales para las AAC. Por tanto, existe una diversidad de enfoques nacionales y una gama de diferentes tipos de AAC. La elección de cada país depende de su contexto político, administrativo y de los recursos con los que cuenta.

Una forma de clasificar a las AAC es considerando su ubicación institucional; es decir, teniendo en cuenta ante qué rama del gobierno debe rendir cuentas la agencia. En este sentido, podemos agrupar a las AAC conforme su ubicación sea en el ámbito del Poder Judicial, del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo o como órgano extra-poder.³²

³² Bruno Ariel Rezzoagli, “La Ubicación Institucional de las Agencias Anticorrupción: Un Debate Vigente”, *Políticas Públicas* 8, no. 2 (2015): 11, <http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/view/2282/2111>.

En línea con lo anterior, existen agencias como la Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong y la Oficina de Investigaciones sobre Prácticas Corruptas de Singapur que administrativamente dependen y le reportan directamente al Ejecutivo.³³ Otro tipo de diseño institucional se ve reflejado en la Comisión Independiente contra la corrupción de Nueva Gales del Sur, Australia. Se trata de un modelo parlamentario de AAC ya que, en este caso, la agencia se encuentra supeditada a una Comisión Legislativa Mixta y rinde cuentas al Parlamento. En consecuencia, se trata de un modelo totalmente independiente de las ramas judicial y ejecutiva del Estado. Por último, el diseño de agencias múltiples se configura a través de una serie de distintas oficinas, las cuales en su totalidad forman una red de organismos que luchan contra la corrupción. Por ejemplo, la Oficina de Ética Gubernamental de los Estados Unidos, con su enfoque preventivo, complementa los poderes de investigación y acusación del Departamento de Justicia en un esfuerzo concertado para reducir la corrupción.³⁴

Como se explicó, al momento de la creación del organismo que es objeto de estudio en este trabajo, el PEN necesitaba armar una comisión que luchara contra la corrupción al menos en el ámbito de su propia esfera de poder, ya que no había logrado crear la Comisión Nacional de Ética Pública. Por ello, originalmente, la OA fue concebida como un organismo ubicado dentro del ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Art. 13, Ley Nro. 25.233), bajo la órbita del Poder Ejecutivo.

No obstante, en la actualidad, por virtud del artículo primero del Decreto Nro. 54/2019³⁵, la OA posee carácter de organismo desconcentrado de la Presidencia de la Nación. Los organismos desconcentrados son entidades de la Administración Pública Nacional con cierta autonomía técnica y funcional, pero que no poseen ni personería jurídica ni patrimonio

³³ John R. Heilbrunn, “Anti-Corruption Commissions. Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?” (*World Bank Institute*, 2004), 3, https://www.researchgate.net/profile/John-Heilbrunn/publication/255663762_Anti-Corruption_Commissions_Panacea_or_Real_Medicine_to_Fight_Corruption/links/57342fe208ae9f741b261f94/Anti-Corruption-Commissions-Panacea-or-Real-Medicine-to-Fight-Corruption.pdf.

³⁴ John R. Heilbrunn, 3.

³⁵ Decreto Nro. 54/2019. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=333548>.

propio sino a través de la rama central de la que dependen. Dicha decisión se tomó considerando que el artículo 36 de la CNUCC estableció que el órgano especializado en la lucha contra la corrupción debe gozar de la independencia necesaria para el cumplimiento de sus funciones, por lo que resultaba aconsejable dotar a la OA de mayor jerarquía institucional.³⁶

En línea con el carácter de organismo desconcentrado que se le concedió a la OA, el decreto Nro. 54/2019 le otorgó mayor autonomía en otros aspectos. A modo de ejemplo, mediante el artículo 5, se modificó la obligación del titular de la OA de elevar el Plan de Acción al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para su aprobación. Desde el 2019, la propia OA elabora y aprueba su Plan de Acción y se encarga de difundirlo. De la misma forma, el artículo 6 de dicho reglamento permite que sea la OA la que dicte y apruebe su propio reglamento. Antes era necesario que este fuera elevado al Ministro de Justicia y Derechos Humanos para su aprobación. En igual sentido, el artículo 7 determinó que los funcionarios de la OA sean designados y removidos por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, a propuesta del titular de la OA, mientras que antes el Presidente de la Nación tomaba dichas decisiones, a propuesta del Ministro de Justicia y Derechos Humanos.

De todos modos, ha de notarse que, a pesar del cambio formulado por la normativa previamente mencionada, a la fecha, la OA mantiene su estructura administrativa y su presupuesto dentro del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Ello, a pesar de que se espera que su carácter desconcentrado conserve a este organismo independiente del gobierno de turno.

Otra forma de clasificar a las AAC es por su mandato. Mientras que algunas AAC tienen un mandato específico, ya sea especializado en la prevención o en la aplicación de la ley, otras AAC combinan ambos mandatos en una sola agencia. Otra alternativa son las llamadas

³⁶ Decreto Nro. 54/2019, Considerandos 7 y 8.

“Instituciones multipropósito de rendición de cuentas”, se trata de organismos que realizan una mezcla de tareas (entre las que se pueden encontrar actividades de derechos humanos, entre otras), pero que incluyen actividades anticorrupción clave dentro de sus mandatos. Dicho diseño institucional es común en estados pequeños o faltos de recursos. Por ejemplo, la Comisión de Derechos Humanos y Justicia Administrativa de Ghana o la Comisión Anti Corrupción y de Derechos Civiles de Corea del sur.

Por último, existen las “Comisiones de Investigación”, usualmente establecidas para investigar una gama de asuntos que incluye la corrupción. Se trata, por lo general, de agencias establecidas en tiempos de transición democrática, después de un golpe de Estado, de un levantamiento popular o de elecciones que dan lugar a una transición pacífica. A su vez, suelen tener un mandato retroactivo, ser establecidas por un período limitado de tiempo y tener poderes de aplicación de la ley. Por ejemplo, en el 2010, Nigeria estableció la *Commission de Lutte contre la Délinquance Economique, Financière et Fiscale et Bonne Gouvernancedans la Gestion des Biens Publics*, y Tanzania, en 1996, creó la Comisión Presidencial contra la Corrupción.³⁷

En base a lo expuesto previamente, la OA es, por excelencia, un organismo que combina las funciones de prevención y aplicación de la ley. Ello es así ya que, como se explicará en el próximo apartado, la OA tiene competencia para realizar investigaciones preliminares, denunciar ante la justicia los hechos que pudieren constituir delitos y para constituirse en parte querellante y, al mismo tiempo, para elaborar programas de prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia en la gestión pública, encargarse del registro, la evaluación y el control de las declaraciones juradas de los agentes públicos y para asesorar a los organismos del Estado en materia políticas y programas para prevenir hechos de corrupción (Art. 2, Decreto Nro. 102/199).

³⁷ PNUD, Guía práctica para: evaluar capacidades de las agencias anticorrupción, 13-17.

En relación con lo explicado en el apartado A de esta sección, la OA fue creada entonces con esta doble impronta de prevención y aplicación de la ley para poder cumplir con su promesa y obligación de combatir la corrupción. Por un lado, el gobierno quería prevenir nuevos escándalos de corrupción y, por el otro, el PEN tenía un legítimo interés institucional en que el estado cumpla con sus obligaciones de perseguir y combatir la corrupción, hecho por el cual buscó involucrarse en las investigaciones y en los procesos penales relativos a la corrupción. Estos dos mandatos (prevención y aplicación de la ley), como se expondrá a continuación, se verán reflejados en las competencias, funciones y estructura de la OA.

D. Competencias y Funciones

Más allá de lo especificado en el apartado A de esta Sección, el artículo 13 de la Ley Nro. 25.233 determina que la OA gozará, en forma concurrente con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, de las competencias y atribuciones establecidas en los artículos 26, 45 y 50 de la Ley Nro. 24.946. Ahora bien, esta última ley fue reemplazada por las Leyes Orgánicas del Ministerio Público de la Defensa (Ley Nro. 27.149) y del Ministerio Público Fiscal (Ley Nro. 27.148), que dividen la reglamentación orgánica de ambos organismos y adaptan la normativa al sistema acusatorio previsto en el nuevo Código Procesal Penal Federal sancionado por la Ley Nro. 27.063.

En consecuencia, y dado que no existe norma que modifique el artículo 13 de la Ley de Ministerios en razón del reemplazo de la Ley Nro. 24.946, corresponde analizar cuáles son las competencias y atribuciones de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, hoy llamada Procuraduría de Investigaciones Administrativas (PIA)³⁸, según la nueva Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal. Entre otras, estas son: (a) Promover la investigación de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la administración nacional centralizada y

³⁸ Resolución Nro. 2970/2015. Procuración General de la Nación.
<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ptn-resolucion2970.pdf>.

descentralizada y de las empresas, sociedades y todo otro ente en que el Estado tenga participación. En todos los supuestos, las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga, sin perjuicio de ajustar su proceder a las instrucciones generales que imparta el Procurador General de la Nación; (b) Efectuar investigaciones en 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 inversión dada a los mencionados recursos; y, (c) Ejercer en todo el territorio de la República la acción penal pública y todas las facultades previstas por las leyes penales y procesales en aquellos casos donde el objeto principal de investigación lo constituya la irregularidad de la conducta administrativa de los funcionarios públicos conforme a lo previsto en el inciso a) (Artículo 27).

No obstante lo anterior, es dable advertir que la Ley Nro. 27.148 prevé en su artículo 89 que sólo se derogan aquellas normas a ella contrarias. Ello habilita a sostener la vigencia de la Ley Nro. 24.946 de manera complementaria. De hecho, así lo ha considerado la Corte Suprema de Justicia de la Nación en un pronunciamiento reciente.³⁹ Por tanto, conviene exponer también las atribuciones que la Ley Nro. 24.946 atribuía a la FIA y, por tanto, a la OA: “requerir informes a los organismos nacionales, provinciales, comunales; a los organismos privados; y a los particulares cuando corresponda, así como recabar la colaboración de las autoridades policiales, para realizar diligencias y citar personas a sus despachos, al solo efecto de prestar declaración testimonial. (...)” (Art. 26); “a) Promover la investigación de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la administración nacional centralizada y descentralizada, y de las empresas, sociedades y todo otro ente en que el Estado tenga participación. En todos los supuestos, las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo

³⁹ CSJN, *Ministerio de Educación de la Nación c/ Universidad Nacional de Mar del Plata s/ recurso directo - Ley de Educación Superior 24.521*, 27 de febrero de 2020, Fallos: 343:119.

disponga, sin perjuicio de ajustar su proceder a las instrucciones generales que imparta el Procurador General de la Nación. b) Efectuar investigaciones en 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 inversión dada a los mencionados recursos. c) Denunciar ante la justicia competente, los hechos que, como consecuencia de las investigaciones practicadas, sean considerados delitos. En tales casos, las investigaciones de la Fiscalía tendrán el valor de prevención sumaria. El ejercicio de la acción pública quedará a cargo de los fiscales competentes ante el tribunal donde quede radicada la denuncia y, en su caso, ante las Cámaras de Apelación y Casación con la intervención necesaria del Fiscal nacional de Investigaciones Administrativas o de los magistrados que éste determine, quienes actuarán en los términos del artículo 33 inciso t). La Fiscalía de Investigaciones Administrativas podrá asumir, en cualquier estado de la causa, el ejercicio directo de la acción pública, cuando los fiscales competentes antes mencionados tuvieren un criterio contrario a la prosecución de la acción. d) Asignar a los fiscales Generales, Fiscales Generales Adjuntos y Fiscales, las investigaciones que resolviera no efectuar personalmente. (...) j) Ejecutar todos sus cometidos ajustándolos a la política criminal y de persecución penal del Ministerio Público Fiscal” (Art. 45); y “a) Disponer exámenes periciales, a cuyo fin podrán requerir de las reparticiones o funcionarios públicos la colaboración necesaria, que éstos estarán obligados a prestar. Cuando la índole de la peritación lo requiera, estarán facultados a designar peritos ad hoc. b) Informar al Procurador General de la Nación cuando estimen que la permanencia en funciones de un Ministro, Secretario de estado o funcionario con jerarquía equivalente o inferior, pueda obstaculizar gravemente la investigación” (Art. 50).

Por su parte, y en concordancia con los artículos antes descritos, el artículo segundo del decreto reglamentario de la OA, detalla que este organismo tiene las siguientes competencias:

(a) Recibir denuncias que hicieran particulares o agentes públicos que se relacionen con su

objeto; (b) Investigar preliminarmente a los agentes a los que se atribuya la comisión de alguno de los hechos indicados en el inciso “a”. En todos los supuestos, las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la OA y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga; (c) Investigar preliminarmente a toda Institución o Asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, ya sea prestado en forma directa o indirecta, en caso de sospecha razonable sobre irregularidades en la administración de los mencionados recursos; (d) Denunciar ante la justicia competente, los hechos que, como consecuencia de las investigaciones practicadas, pudieren constituir delitos; (e) Constituirse en parte querellante en los procesos en que se encuentre afectado el patrimonio del Estado, dentro del ámbito de su competencia; (f) Llevar el registro de las declaraciones juradas de los agentes públicos; (g) Evaluar y controlar el contenido de las declaraciones juradas de los agentes públicos y las situaciones que pudieran constituir enriquecimiento ilícito o incompatibilidad en el ejercicio de la función; (h) Elaborar programas de prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia en la gestión pública; e (i) Asesorar a los organismos del Estado para implementar políticas o programas preventivos de hechos de corrupción.

E. Estructura y organización

1. Titular de la OA

Originalmente, el decreto reglamentario Nro. 102/199, determinó que la OA estaría a cargo de un Fiscal de Control Administrativo, con rango y jerarquía de Secretario, designado y removido por el Presidente de la Nación, a propuesta del Ministro de Justicia y Derechos Humanos (art. 6). A su vez, dicho decreto estableció los requisitos para desempeñar este cargo (ser ciudadano argentino; tener no menos de treinta años de edad y no menos de seis años en

el ejercicio de la profesión de abogado o idéntica antigüedad profesional en el Ministerio Público o en el Poder Judicial, art. 7) y las funciones que este funcionario desempeñaría⁴⁰.

En 2015, la administración de Mauricio Macri, a través del decreto Nro. 226/2015, modificó la denominación del encargado de la OA a “Secretario de Ética Pública, Transparencia y Lucha contra la Corrupción” (art. 1)⁴¹ y, a través de la misma normativa, reemplazó los requisitos establecidos por el decreto reglamentario para desempeñar el cargo por los siguientes: “deberá poseer título universitario, sólida formación académica, antecedentes profesionales calificados en derecho, ciencias sociales o economía y una reconocida trayectoria democrática y republicana” (art. 2).⁴²

Sin embargo, en el año 2019, mediante el decreto Nro. 54/2019, se volvió a modificar el título del encargado de la OA, esta vez a “Titular” de la OA⁴³. No obstante, la modificación más relevante que trajo aparejada este decreto fue que se le concedió al ahora Titular de la OA rango y jerarquía equivalente a Ministro y se lo investió de independencia técnica, permitiéndole cumplir sus funciones sin recibir instrucciones del Presidente de la Nación ni de ninguna otra autoridad superior del PEN (art. 2).

⁴⁰ Art. 8° — El Fiscal de Control Administrativo ejercerá las siguientes funciones: a) Presidir y representar a la OA; b) Hacer cumplir la misión y los objetivos de la Oficina; c) Proponer la designación de los integrantes de la Oficina al Ministro de Justicia y Derechos Humanos; d) Elaborar y elevar el Plan de Acción para su aprobación por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos; e) Resolver el inicio y clausura de las actuaciones de la Oficina; f) Suscribir y elevar los informes correspondientes; g) Coordinar la actuación de la Oficina con los otros órganos de control estatal; h) Llevar el registro de las declaraciones juradas de los agentes públicos; y, i) Elevar al Ministro un proyecto de reglamento interno, para su aprobación.

⁴¹ En consonancia con ello, el art. 3° de dicho decreto fijó: “Establécese que las menciones efectuadas en el Decreto N° 102 del 23 de diciembre de 1999 al Fiscal de Control Administrativo, y toda otra normativa que aluda al mismo, se entenderán referidas al Secretario de Ética Pública, Transparencia y Lucha contra la Corrupción”.

⁴² A raíz de dicha modificación de la ley Mauricio Macri fue ampliamente criticado por quienes argumentaban que la reforma tuvo como fin permitir que la candidata a Titular de la OA del presidente, quien no era abogada ni ocupaba cargo alguno en el poder judicial ni en el MPF, ocupara dicho cargo. <https://www.lapoliticaonline.com/nota/94288-macri-cambia-la-ley-de-la-oficina-anticorrupcion-para-que-pueda-asumir-laura-alonso/> ; <https://www.telam.com.ar/notas/201511/128321-laura-alonso-requisitos-oficina-anticorrupcion-cambiamos-nuevo-gobierno.html> ; <https://www.enorsai.com.ar/politica/17393-adelantan-las-consecuencias-de-nombrar-a-alonso-en-la-oficina-anticorrupcion.html>.

⁴³ En línea con tal decisión, el artículo 11 estableció que toda norma que haga referencia al Secretario de Ética Pública, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, deberá entenderse como referida al Titular de la OA.

Sin lugar a dudas, dichos cambios fueron realizados también en el afán de otorgarle a la OA mayor independencia a pesar de que siguiese dependiendo funcionalmente de la Presidencia de la Nación. Seguidamente, se restablecieron los requisitos para desempeñar el cargo de Titular de la OA vigentes previo al 2015 (art. 4).⁴⁴

2. Estructura

El decreto Nro. 102/1999, estableció la estructura de la Oficina Anticorrupción. A través del artículo 9 postuló que dicho organismo se encontraría dividido en dos grandes áreas: la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (DPPT) y la Dirección de Investigaciones (DIOA). Ahora bien, en 2017, en el marco del Plan de Fortalecimiento Institucional y de ampliación de la agenda estratégica, dichas direcciones se jerarquizaron (a través del Decreto Nro. 838/2017, sustituido posteriormente por el Decreto Nro. 174/18), convirtiéndose en la Subsecretaría de Integridad y Transparencia y la Subsecretaría de Investigaciones Anticorrupción, respectivamente (Ver Anexo I).

Complementariamente, por medio de la Decisión Administrativa Nro. 312/2018, se creó la Direcciones Nacionales de Asuntos Estratégicos y la Dirección de Relaciones Institucionales, y se redefinió el rol de la Coordinación de Admisión y Derivación de Denuncias.⁴⁵ Esta última tomó mayor relevancia convirtiéndose en el área encargada de la recepción y análisis de las denuncias a los fines de analizar y sugerir su ingreso, derivación o archivo (Ver Anexo I).

⁴⁴Con la excepción de que, a partir de aquel entonces, alcanza con ser abogado, sin importar los años en el ejercicio de la profesión.

⁴⁵ Decisión administrativa Nro. 312/18. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/307797/norma.htm>.

No obstante, el PEN en el año 2020 consideró necesario reordenar la estructura de primer y segundo nivel operativo de la OA, la que quedó conformada, como se explicará a continuación, tal como lo indica el Decreto Nro. 885/2020⁴⁶ (Ver Anexo I).

La Subsecretaría de Integridad y Transparencia readquirió su denominación de Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia. Concretamente, su responsabilidad es asistir técnicamente al sector público nacional en el diseño e implementación de políticas de prevención de la corrupción. En este sentido, el artículo 12 del decreto reglamentario dispone que esta subsecretaría tendrá las siguientes funciones: (a) elaborar y proponer al Titular de la OA un plan de acción y los criterios para determinar los casos de significación institucional, social o económica; (b) realizar estudios respecto de los hechos de corrupción administrativa y sobre sus causas, planificando las políticas y programas de prevención y represión correspondiente; y (c) recomendar y asesorar a los organismos del Estado la implementación de políticas o programas preventivos.

Internamente, la DPPT está compuesta por la Dirección Nacional del Sistema de Declaraciones Juradas y la Dirección Nacional de Ética Pública. La Dirección Nacional del Sistema de Declaraciones Juradas tiene como principal responsabilidad entender en la recepción, guarda, análisis y control de las Declaraciones Juradas Patrimoniales Integrales presentadas por los funcionarios obligados. Por su parte, la Dirección Nacional de Ética Pública tiene, principalmente, la función de asesorar en el diseño y elaboración de políticas, acciones, planes, programas y en el dictado de actos administrativos, dictámenes y recomendaciones vinculados con la integridad, la ética pública y la transparencia.⁴⁷ A su vez, la DPPT cuenta con una Coordinación de Políticas de Integridad⁴⁸.

⁴⁶ Decreto Nro. 885/2020. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/237256/20201113>.

⁴⁷ Ver las acciones de la Dirección Nacional del Sistema de Declaraciones Juradas y de la Dirección Nacional de Ética Pública en el Anexo II del Decreto Nro. 885/2020.

⁴⁸ Ver las responsabilidades de esta Coordinación en el Anexo IV del Decreto Nro. 885/2020.

Dado que el foco de esta investigación está puesto en la Dirección de Investigaciones (la que readquirió dicha nominación bajo el Decreto Nro. 885/2020), se desarrollará acerca de esta en los próximos apartados. Ahora bien, la OA se mantiene en la actualidad integrada, también, por la Dirección de Asuntos Jurídicos, que ejerce las funciones como servicio jurídico permanente de la OA⁴⁹, y por la Dirección Nacional de Asuntos Estratégicos, cuya misión es, precisamente, asesorar en la definición de asuntos estratégicos de la OA⁵⁰. Esta última, está, a su vez, compuesta, por la Dirección de Relaciones Institucionales⁵¹ y por la Coordinación de Admisión y Derivación de Denuncias.⁵²

Previo a finalizar esta sección y a modo de cierre es dable concluir que la OA se creó formalmente como la autoridad que la Ley de Ética en el Ejercicio en la Función Pública indicaba que el PEN debía designar. Sin embargo, lo expuesto permite deducir que este organismo terminó, de alguna forma, sobredimensionado, en tanto el PEN le otorgó la facultad de querellar -no reconocida por la mencionada Ley- y, a su vez, nombró como primer titular de la OA a un Juez. Además, en los primeros años de la OA, su figura fuerte fue Manuel Garrido, un fiscal que después pasó a ser Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas (noviembre 2003 - marzo 2009). Toda esta gama de decisiones marcó fuertemente el perfil del organismo en cuestión.

⁴⁹ Ver acciones específicas de esta Dirección en el Anexo II del Decreto Nro. 885/2020.

⁵⁰ Una de sus acciones principales es elaborar el Plan de Acción de la OA y los criterios de significación económica, institucional o social (Ver más acciones de esta Dirección en el Anexo II del Decreto Nro. 885/2020).

⁵¹ Ver sus acciones principales en el Anexo IV del Decreto Nro. 885/2020.

⁵² Sus acciones principales son: 1. Recibir denuncias por cualquiera de los canales disponibles sobre hechos presuntamente ilícitos o irregulares, a efectos de realizar, si correspondiere, las investigaciones preliminares que resulten pertinentes. 2. Asistir en el análisis de competencia de la OA, sugiriendo el ingreso, derivación o archivo de los hechos que son puestos en conocimiento del organismo. 3. Evaluar la información que difundan los medios de comunicación social relacionada con la existencia de hechos irregulares en el Sector Público Nacional y, en su caso, sugerir el inicio de las actuaciones correspondientes. 4. Analizar la información producida por la Sindicatura General de la Nación y por la Auditoría General de la Nación en relación con el ejercicio de sus funciones. 5. Realizar el seguimiento de los asuntos que hubieran sido derivados a otros organismos. 6. Asistir a la Dirección en la búsqueda de antecedentes relacionados con requerimientos judiciales (Anexo IV, Decreto Nro. 885/2020).

III. LA DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES DE LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN

A. Funciones

Según prescribe el artículo 9 del decreto reglamentario Nro. 102/1999, la función principal de la DIOA es fiscalizar el cumplimiento de los deberes de los agentes y el debido uso de los recursos estatales. Seguidamente, el artículo 11 del mismo cuerpo legal detalla que sus funciones son las siguientes: recibir denuncias de particulares o agentes públicos sobre hechos presuntamente ilícitos y analizar si, de conformidad con los indicadores que prevé el plan de acción, configuran hechos de significación institucional, social o económica; investigar, con carácter preliminar, los casos que configuren conductas previstas en el artículo 1º del decreto en cuestión; instar la promoción de sumarios administrativos o acciones judiciales civiles o penales, o cualquier otra medida que se considere adecuada para el caso y realizar su seguimiento; evaluar la información que difundan los medios de comunicación social, relacionada con la existencia de hechos irregulares en el ámbito de sus funciones y en su caso, iniciar las actuaciones correspondientes; analizar la información vinculada con el ejercicio de sus competencias producida por la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación; y elaborar los informes relativos a su área.

B. Estructura

Hasta el año 2018 la DIOA contaba tan solo con una Subdirección de Investigaciones. Sin embargo, por medio de la decisión administrativa Nro. 312/2018 y en el marco del Plan de Fortalecimiento Institucional y de ampliación de la agenda estratégica, se creó la Dirección Nacional de Litigio Estratégico y la Dirección Nacional de Investigaciones. Esta reorganización permitió dividir las tareas de investigación de aquellas de litigio estratégico. A su vez, se creó una Coordinación de Análisis de Información con el fin de brindar

asesoramiento acerca de los aspectos contables, financieros, económicos y de auditoría en el marco de las investigaciones preliminares y las querellas (Ver Anexo I).⁵³

En la actualidad, por orden del decreto Nro. 885/2020, la DIOA está compuesta por la Dirección Nacional de Investigaciones y Fiscalización y por la Dirección Nacional de Apoyo, Análisis Técnico y Litigio. A su vez, la DIOA continúa teniendo el apoyo de la Coordinación de Análisis de Información (Ver Anexo I).⁵⁴

La responsabilidad primaria de la Dirección Nacional de Investigaciones y Fiscalización es asistir a la DIOA en las investigaciones sobre presuntos hechos ilícitos, irregularidades administrativas y de presuntos actos de corrupción cometidos en perjuicio del Estado Nacional y en la fiscalización del cumplimiento de los deberes de los agentes y el debido uso de los recursos estatales. En este sentido, las acciones que realiza esta Dirección son: investigar preliminarmente, de oficio o por denuncia recibida de particulares o agentes públicos, presuntos hechos ilícitos o irregularidades en los casos de competencia del organismo, especialmente los hechos que pudieren configurar presunto enriquecimiento ilícito y las irregularidades en el manejo de los fondos públicos por parte de los agentes que se desempeñen en el Sector Público Nacional; asistir a la Dirección de Investigaciones impulsando los sumarios administrativos, acciones judiciales civiles o penales, la constitución del organismo como parte querellante o cualquier otra medida que considere adecuada, y realizar su seguimiento; constituirse como parte de los sumarios administrativos en los casos

⁵³ Sus deberes son: 1. Sistematizar y analizar la información relativa a irregularidades o presuntos hechos ilícitos de competencia del organismo que surja de las denuncias, investigaciones y toda otra fuente en el marco de su competencia. 2. Asistir a los investigadores en la reunión y el análisis de la información necesaria en el marco de las investigaciones y participación como querellante. 3. Sistematizar y administrar los sistemas de registro de información, conformados con las bases de datos de la OA y la información recibida por la Dirección Nacional de Investigaciones y Fiscalización y por la Dirección Nacional de Apoyo, Análisis Técnico y Litigio, en el cumplimiento de sus funciones. 4. Sistematizar, analizar y proveer la información pertinente a sus funciones que resulte de los acuerdos, convenios y contratos celebrados por la OA con organismos nacionales e internacionales, referidos a la prevención, investigación y sanción de prácticas de corrupción. 5. Analizar y emitir opinión acerca de los aspectos contables, financieros, económicos y de auditoría, que le sean requeridos, en el marco de las investigaciones preliminares o en aquellas causas en las que la OA sea parte querellante (Anexo IV, Decreto Nro. 885/2020).

⁵⁴ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación, *Informe de Gestión Oficina Anticorrupción 2015-2019*, 8-9.

que la reglamentación así lo establezca; realizar requerimientos de información a entidades públicas y/o privadas en el marco de las investigaciones preliminares; evaluar el trámite de las investigaciones preliminares y en su caso elevar un informe fundado respecto a si corresponde efectuar una denuncia judicial o administrativa; y dar intervención al Poder Judicial respecto de aquellas presentaciones que pudieren constituir posible comisión de un delito penal y que no superen los criterios para la intervención de la OA.

Por su parte, la Dirección Nacional de Apoyo, Análisis Técnico y Litigio es la encargada de asistir a la DIOA en materia judicial, brindando apoyo, efectuando análisis técnico y ejerciendo la representación por ella instada en las causas que se investiguen presuntos hechos ilícitos, irregularidades administrativas y, en general, sobre actos de corrupción cometidos en perjuicio del Estado Nacional. En esta línea, las acciones que lleva a cabo esta Dirección son: ejercer la representación de la OA en las causas en que intervenga como denunciante; proponer y elevar a consideración la designación de los abogados de la OA para ejercer su representación como parte en los procesos judiciales; asistir a la Dirección en la definición de estrategias a adoptar en los procesos judiciales; intervenir en la elaboración de presentaciones judiciales referidas sobre denuncias; efectuar el seguimiento y procuración de los procesos judiciales en los que interviene la OA y de aquellos en los que no se hubiera asumido el rol de parte, cuando le sea requerido; analizar e investigar el impacto de las causas sobre actos de corrupción en el Estado Nacional; realizar estudios y analizar la aplicación de legislación nacional en materia de corrupción; elaborar informes técnicos sobre procesos relacionados con sus competencias de oficio, o a requerimiento de órganos jurisdiccionales o fiscalías; evaluar y analizar sentencias judiciales relacionadas con el cumplimiento de la convenciones internacionales de lucha contra la corrupción ratificadas por el Estado Nacional;

colaborar con la Dirección de Asuntos Jurídicos en los asuntos de su competencia; y colaborar con la Dirección Nacional de Investigaciones y Fiscalización en la elaboración de denuncias, querrelas penales u otras acciones judiciales.⁵⁵

C. Formas de intervención

El decreto reglamentario de la OA (Nro. 102/1999) y el Reglamento Interno de la Dirección de Investigaciones de la OA, aprobado por la Resolución Nro. 1316/2008 del MJyDH (ambos en el marco de las competencias y atribuciones establecidas en los artículos 26, 45 y 50 de la Ley Nro. 24.946), prevén distintas formas de intervención para esta Dirección (Ver Anexo II). En primer lugar, la Dirección de Investigaciones realiza la *apertura de actuaciones* ya sea a partir de una denuncia formulada por particulares o agentes públicos, derivada por la Coordinación de Admisión y Derivación de Denuncias, o a iniciativa propia (Decreto reglamentario Nro. 102/1999, art. 2, inc. a y art. 11, inc. a y d, y art. 1, inc. a y b del Reglamento Interno de la DIOA).

Como resultado de las averiguaciones previas se derivan diferentes cursos de acción. Un primer escenario es que la denuncia sea desestimada. Esto sucede cuando los hechos denunciados no constituyen delito ni un asunto administrativo que deba ser puesto en conocimiento de otro órgano (art. 2, inc. b del Reglamento Interno de la DIOA). Un segundo camino se origina cuando los hechos investigados no constituyen delito ni un asunto administrativo pero su tenor obliga a ponerlos en conocimiento de las autoridades del órgano en donde se produjeron. En este caso, las actuaciones son remitidas a dicho órgano (art. 2, inc. c del Reglamento Interno de la DIOA). En tercer lugar, puede suceder que de las investigaciones realizadas no surja un delito pero sí irregularidades administrativas. En estos

⁵⁵ Anexo II. Decisión administrativa Nro. 312/2018. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/307797/norma.htm>.

casos, se le da intervención al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a la Procuración General del Tesoro y al funcionario responsable del organismo en el que ocurrieron para que se proceda a la *instancia de sumario administrativo* (Decreto Nro. 102/1999, art. 4., primer párrafo y art. 11, inc. c). A su vez, de cumplimentarse los criterios de intervención (reseñados en el próximo apartado), la DIOA presentará la pertinente acusación administrativa con el fin de impulsar el *sumario administrativo* (Decreto Nro. 102/1999, art. 4., segundo párrafo y art. 15, inc. b, del Reglamento Interno de la DIOA).

Por otra parte, cuando a partir de la averiguación previa la DIOA identifique un delito que no se encuentra comprendido en la Convención Interamericana contra la Corrupción y que, por tanto, no le compete, realizará la *denuncia judicial* pertinente pero *no le dará seguimiento* (decreto Nro. 102/1999, art. 2, inc. d y art. 11, inc. c; y art. 15, inc. c, del Reglamento Interno de la DIOA). Tampoco dará seguimiento a las denuncias que involucren hechos que, aunque incluidos dentro de su ámbito de competencia, no encuadren dentro de los criterios de intervención (reseñados en el próximo apartado).

Ahora bien, si, en cambio, a partir de la averiguación previa la DIOA identifica un delito de su competencia que encuadra en los criterios de intervención y sobre el que no hay una causa judicial iniciada, sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga, dará inicio a una *investigación preliminar* con el fin de corroborar la existencia de los hechos denunciados (Decreto Nro. 102/1999, art. 2, incs. b y c, y art. 11, inc. b; Ley Nro. 24.946, art. 45, incs. a y b, art. 45; y art. 2, inc. a, del Reglamento Interno de la DIOA). De corroborarse los hechos puede suceder que sea relevante que la DIOA impulse el proceso o que no lo sea. En el primer caso se *constituirá en parte querellante* (Decreto Nro. 102/1999, art. 2., inc. e; y art. 15, inc. d, del Reglamento Interno de la DIOA) mientras que, en el segundo, realizará una *denuncia a la que le dará seguimiento* mediante la procuración de la causa y realizará aportes en caso de

considerarlo pertinente (Decreto Nro. 102/1999, art. 11, inc. c, y art. 16, inc. c y d, y art. 15, inc. c, del Reglamento Interno de la DIOA).

De no corroborarse los hechos luego de realizada la investigación preliminar la causa será archivada (art. 2, inc. c, del Reglamento Interno de la DIOA). Cabe agregar que la DIOA también puede constituirse en parte querellante cuando exista una causa judicial ya iniciada por un hecho que le compete si este encuadra en los criterios de intervención y si considera relevante colaborar para impulsar el proceso. A su vez, concluida la Investigación Preliminar también es opción de la OA disponer el inicio de un *reclamo civil*, ya sea en forma autónoma o junto con la interposición de la querrela en sede penal (art. 15, inc. e, del Reglamento Interno de la DIOA).

D. Criterios de intervención

Otro aspecto esencial acerca de la DIOA a tener en cuenta es los casos en los que este organismo debe intervenir. En este sentido, el decreto reglamentario, en su artículo tercero, determina que la OA debe ejercer las atribuciones descriptas en el apartado precedente, establecidas en los incisos a), b), c), d) y e) del artículo segundo del Decreto Nro. 102/1999 (recibir denuncias, investigar preliminarmente, denunciar ante la justicia competente, constituirse en parte querellante) solamente en aquellos casos que el Titular de la OA considere de *significación institucional, económica o social*.

Es decir, que en materia de investigación preliminar vinculada a la presunta comisión de un delito, la actuación de la DIOA no se rige por el principio de legalidad (la obligatoriedad de perseguir todo hecho que pueda constituir un acto de corrupción), como es propio de la actividad judicial en el ámbito penal⁵⁶. La actuación de la DIOA, en cambio, se establece a

⁵⁶ Código Penal de la Nación Argentina, arts. 71 y 274; y Código Procesal Penal de la Nación, art. 5. Sin embargo, el Código Procesal Penal Federal, en su art. 31, determina ciertos casos en los que los representantes del Ministerio Público Fiscal podrán prescindir total o parcialmente del ejercicio de la acción penal pública o limitarla a alguna

partir del llamado “principio de oportunidad”: no interviene en todos los casos, sino solamente en aquellos que selecciona bajo el criterio antes mencionado.

En línea con lo anterior, el decreto reglamentario, a través del artículo 11, prescribe que la DIOA debe analizar si las denuncias recibidas configuran hechos de significación institucional, social o económica de conformidad con los indicadores que prevé el Plan de Acción. Seguidamente, el artículo 13 de este mismo cuerpo legal, dispone que es el Plan de Acción el que debe contener los criterios de significación institucional -impacto sobre el funcionamiento y la credibilidad de las instituciones-, social -bienes sociales y población afectada- y económico -monto del presunto perjuicio-.

Hasta el año 2018 los criterios de intervención de la DIOA se regían por el Plan de Acción de 2001, los cuales que eran acotados y escuetos ya que solo referían a la significación económica, institucional y social.⁵⁷ En el año 2018, mediante la aprobación de un nuevo Plan de Acción, y con el objetivo de concentrar los esfuerzos y los escasos recursos humanos disponibles en las investigaciones más complejas, se definieron nuevos criterios objetivos para la selección de casos.⁵⁸ Las nuevas pautas para la interpretación de los criterios de significación institucional, social y económica son: la importancia del caso para el interés público en virtud de los derechos y garantías fundamentales afectados, población afectada por el daño, estudios de opinión pública, impacto en la sociedad civil y/o medios de comunicación; la relevancia, real o potencial, del daño económico y/o la pérdida financiera; el nivel y jerarquía de los funcionarios públicos involucrados; y, los casos que permitan identificar nuevos *modus operandi*, prácticas o patrones criminales, así como que contengan notas salientes de sistematicidad, frecuencia y continuidad del delito o patrón.

de las personas que intervinieron en el hecho, haciendo aplicable por primera vez en nuestro país el principio de oportunidad.

⁵⁷ Resolución Nro. 458/2001. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

⁵⁸ Resolución Nro. 186/2018. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

IV. ASUNCIÓN DEL CARÁCTER DE QUERELLANTE POR PARTE DE LA DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES DE LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN

A. Introducción al proceso penal nacional argentino

Ante todo, es necesario señalar que, en la actualidad, el cuerpo legal que reglamenta el proceso penal a nivel federal en la mayor parte del territorio nacional es el Código Procesal Penal de la Nación, también conocido como código Levene. No obstante, en el año 2019, mediante la Ley Nro. 27.063, se aprobó el Código Procesal Penal Federal (CPPF), de corte acusatorio. La implementación del nuevo sistema procesal se está llevando a cabo progresivamente, en etapas que involucran a las distintas regiones del país. Por el momento, solo se ha aplicado en las provincias de Salta y Jujuy, a pesar de que algunos de los artículos del CPPF ya se han implementado para todos los tribunales con competencia en materia penal.⁵⁹ En este sentido, es importante precisar que las descripciones del proceso penal que se hacen a lo largo de este trabajo refieren al proceso que dispone el código Levene, a menos que se especifique que se está haciendo referencia al proceso que ordena el CPPF.

El proceso penal nacional argentino es un sistema de tipo mixto en relación a la dicotomía acusatorio-inquisitivo que califica a los procesos penales.⁶⁰ La primera parte del proceso penal nacional, en la que se desarrolla la investigación penal preparatoria, cuenta con rasgos inquisitivos ya que, entre otras cosas, es una etapa totalmente escrita. En cambio, la etapa final, la del juicio, posee, en mayor medida, características del sistema acusatorio, sobre todo, por ser una instancia oral. Es, precisamente, a causa del sistema mixto que rige en nuestro país que constantemente se mantiene latente la tensión entre garantías, entendidas como

⁵⁹ Resolución Nro. 2/2019. Comisión Bicameral de Monitoreo e Implementación del Código Procesal Penal Federal. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/331847/norma.htm>.

⁶⁰ Máximo Langer, “La dicotomía acusatorio-inquisitivo y la importación de mecanismos procesales de la tradición jurídica anglosajona. Algunas reflexiones a partir del procedimiento abreviado”, en *Las garantías penales y procesales. Enfoque histórico-comparado*, ed. Edmundo S. Hendler (Buenos Aires: Editores del Puerto, 2001), 243-250.

protección a los individuos, y eficacia, en términos de la necesidad de utilizar perfectamente el sistema coercitivo del estado con el fin de que los culpables paguen por lo que han hecho.

Por otra parte, el proceso penal nacional argentino se rige por ciertos principios, relativos tanto al procedimiento como a la organización judicial. En cuanto aquellos relacionados al procedimiento, el marco penal procesal argentino exige, que se respete la garantía de juicio previo y el principio de inocencia (Art. 18 CN) a la vez que prohíbe la persecución penal múltiple (Art. 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Art. 8.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) e impone que el proceso sea público y oral (art. 24 CN), a pesar de que la oralidad en la práctica, como se expuso, solo se ha alcanzado en la etapa del juicio. A su vez, dicho marco legal determina ciertos límites a la averiguación de la verdad, entre los que establece la incoercibilidad del imputado como órgano de prueba (Art. 18 CN). Por último, contamos con el principio de la doble conformidad judicial (Art. 8.2.h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y Art. 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Con respecto a los principios vinculados a la organización judicial, el proceso penal nacional argentino garantiza una instancia recursiva y la imparcialidad e independencia del órgano juzgador (Art. 75, inc. 22 CN⁶¹). Otros de los principios que rigen el proceso son el del juez natural (Art. 18 CN) y el mandato de que los juicios deben ser por jurados, aunque este último solo se cumplimenta en la actualidad en algunas jurisdicciones (Art. 24 CN).⁶²

A su vez, a nivel nacional el ejercicio de la acción penal por presuntos hechos de corrupción es público (Art. 71 CP). Es decir, que el único acusador con legitimación propia y

⁶¹ La normativa internacional incorporada a través del art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional ha otorgado a la "imparcialidad" carácter expreso (Art. 8 inc. 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Art. 10 de la Declaración Universal de Los Derechos Humanos; Art. 26 de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre; y el artículo 14 inc. 1 Pacto internacional de derechos Civiles y Políticos), a pesar de haber sido considerada una garantía implícita.

⁶² Muchos de estos principios se encuentran receptados en el Art. 1 del CPPN. Este listado de principios y garantías no pretende ser exhaustivo.

natural conforme al sistema es el estado, por intermedio del órgano predispuesto para ello: el Ministerio Público Fiscal (Art. 3 Ley Nro. 27.148 y Art. 5 CPPN).⁶³ Este último es un órgano independiente de los tres poderes del estado (ejecutivo, legislativo y judicial) (Art. 4, Ley Nro. 27.148). Por último, rige en la Argentina el principio de legalidad procesal. Este prescribe que el funcionario que ejerce la acción pública se encuentra obligado por ley tanto a perseguir todos los delitos (no pudiendo seleccionar en qué delitos enfocarse) como a mantener la acción a lo largo del proceso (Arts. 71 y 274 CP y Art. 5 CPPN).

Sin embargo, en el proceso penal mixto que se desarrolla a nivel nacional en la Argentina la figura del agente fiscal está más bien diseñada para ejercer el control de la legalidad, mientras que la figura principal del proceso penal es la del juez de instrucción. Ello es así ya que, en el sistema del código de Levene, los encargados de llevar adelante la investigación son los jueces federales a cargo de la instrucción. Los fiscales federales solo pueden impedir que el juez proceda de oficio pero, luego, a menos que los jueces dispongan delegar la investigación en manos de la fiscalía (Art. 196 CPPN), el rol del fiscal queda más bien desdibujado. De modo que el Ministerio Público Fiscal es, en rigor, el órgano encargado de promover la apertura de la instrucción (Art. 180, CPPN) y del juicio (Arts. 347 y ss. CPPN) y, una vez abierto este, órgano de acusación (Arts. 347 y ss., 354, 393 y cctes. CPPN).

B. El querellante en los delitos de acción pública en el proceso penal argentino

1. Concepto y legitimación

En la práctica procesal argentina se denomina querellante a la persona que, además del Ministerio Público Fiscal, está autorizada por la ley a perseguir penalmente en un procedimiento penal por encontrarse particularmente ofendida por el delito de acción pública que se investiga (Art. 82 CPPN). En tal sentido, el derecho procesal penal argentino define al

⁶³ Julio, B. J., Maier, *Derecho Procesal Penal: Tomo II. Fundamentos. Parte General: Sujetos Procesales*. (Buenos Aires: Editores del Puerto, 2003), 648.

“ofendido”, en principio, en un sentido absolutamente tradicional: representa a la víctima del derecho penal denominado “convencional” (tradicional), al portador real del bien jurídico concreto dañado o atacado. Se trata de un concepto incluso limitado aún más por su referencia solo a aquellos delitos que permiten identificar a una persona individual, de existencia visible o jurídica, como portadora de ese bien jurídico.⁶⁴

No obstante lo antedicho, y a pesar de la institución de un órgano estatal específico para la persecución penal pública, en casos de excepción, leyes particulares legitiman para intervenir como querellante en el procedimiento penal, con sus mismas facultades, deberes y responsabilidades, a otros organismos estatales diferentes del MPF, sin desplazar a este último.⁶⁵ Como se verá más adelante, la prerrogativa de la OA que se estudia en este trabajo (de constituirse en parte querellante) cae dentro de este supuesto.

2. Funciones, prerrogativas y límites

La ley circunscribe la actuación de la querrela a través del artículo 82 del Código Penal, que indica que a esta parte le corresponde: “impulsar el proceso, proporcionar elementos de convicción, argumentar sobre ellos y recurrir con los alcances que en este Código se establezcan”.

En la actualidad, debido a un cambio jurisprudencial⁶⁶, el querellante en los delitos de persecución penal oficial se desempeña como acusador, al lado de la fiscalía o en conjunto con ella, pero autónomamente.⁶⁷ Esto significa que el querellante puede acusar sin depender de la

⁶⁴ Maier, *Derecho Procesal Penal: Parte General: Sujetos Procesales. Tomo II. Fundamentos*, 665.

⁶⁵ Maier, *Derecho Procesal Penal: Parte General: Sujetos Procesales. Tomo II. Fundamentos*, 683. Subsisten numerosas disposiciones que confieren legitimación a diversos órganos estatales para querellar: Comisión Nacional de Valores (art. 7, inc. d, ley 17811); BCRA (art. 18, ley 19359); FNIA (art. 45, inc. c, ley 24946); Secretaría de Comercio (art. 37, ley 22262) y organismos nacionales a cuyo cargo esté la recaudación de tributos o de aportes del régimen nacional de seguridad social (art. 23, ley 24769).

⁶⁶ CSJN, *Santillán, Francisco Agustín s/ recurso de casación*, 1998, Fallos: 321:2021.

⁶⁷ Maier, *Derecho Procesal Penal: Parte General: Sujetos Procesales. Tomo II. Fundamentos*, 686. Si bien el código Levene prevee una querrela adhesiva, el fallo citado ha causado que, en la práctica, la querrela sea autónoma en el proceso penal nacional argentino.

acción que decida emprender el MPF al finalizar la investigación preliminar (arts. 346 y 347). Como podrá notarse, este aspecto resulta absolutamente disruptivo para el sistema procesal del código Levene que no le otorga siquiera protagonismo al propio MPF como para permitir que un tercero pueda mantener el ejercicio de la acción en su lugar, característica más bien relacionada con un diseño acusatorio. De hecho, es importante remarcar que el CPPF, de índole acusatorio, determina directamente que el querellante en los delitos de acción pública es autónomo (Art. 87). Ello, en sintonía con otras previsiones que le otorgan protagonismo al MPF y a otros acusadores distintos de este, como las que prevén la reconversión de la acción. Además, el CPPF determina que las entidades del sector público podrán ser querellantes conforme las leyes y reglamentos que así lo habiliten (Art. 87).

En general se describe la función del querellante mediante una equiparación de facultades con las de la fiscalía, acusador nato del procedimiento penal. A su vez, es cierto que durante el juicio reina el principio de igualdad de posibilidades para todos los intervinientes, otra razón por la cual el papel del querellante podría ser equiparado a aquel que cumple el representante del MPF.

Empero, el querellante no posee las atribuciones coercitivas ni ejecutivas de las que goza el MPF o su auxiliar, la policía (por ejemplo, de allanar domicilios en los casos en los cuales la ley permite la injerencia sin orden judicial [Art. 277 CPPN], la de disponer arrestos y requisas urgentes por peligro de demora [Art. 184, incs. 3, 5 y 6 CPPN], la de clausurar locales [Art. 184, inc. 6 CPPN] o la de disponer el secuestro de comunicaciones epistolares o de cosas remitidas [Art. 287 CPPN]). Tampoco alcanzan al querellante ciertos deberes o facultades funcionales de los funcionarios de la fiscalía o policiales, como las obligaciones de obrar con objetividad y lealtad en el procedimiento (Inc. d, Art. 9, Ley 27.148) o el deber que le impone

el principio de legalidad, propio de la función (Art. 71 y 274 CP), y la facultad de recurrir a favor del imputado (Art. 433 CPPN).⁶⁸

Asimismo, el querellante tampoco puede dirigir la instrucción preliminar y practicar sus actos o cumplir esa tarea por delegación del juez de instrucción (Art. 188 CPPN y ss.) Además, la incomparecencia del querellante o de su representante al debate no provoca la suspensión del juicio como sucede en el caso de la incomparecencia del MPF (art. 365 y ss.). Por último, el querellante no interviene en los procedimientos para la ejecución de la pena y, por lo tanto, tampoco posee recurso alguno contra las decisiones judiciales durante ese periodo.⁶⁹

Sin embargo, el CPPN le otorga al querellante diversas facultades, equiparables a las del MPF, que le permiten ejercer las atribuciones mencionadas en el artículo 82 CP, como se expondrá a continuación. En primer lugar, cuando el juez dispone el procesamiento del imputado y estima completa la instrucción, el querellante puede expedirse (dictaminar) acerca de si considera que la instrucción está completa o, en caso contrario, qué diligencias considera necesarias realizar. De estimarla completa, la querrela puede expedirse acerca de si corresponde sobreseer o elevar la causa a juicio. En este último caso, deberá formular el correspondiente requerimiento de elevación a juicio, el que deberá estar fundado e incluir una calificación legal (Arts. 346, 347 y 348 CPPN). De suceder que sólo el querellante estima que se debe elevar la causa a juicio el juez deberá dar intervención a la Cámara de Apelaciones, la que, de coincidir con la querrela, apartará al fiscal interviniente e instruirá en tal sentido al fiscal que designe el fiscal de Cámara o al que siga en orden de turno (Art. 348 CPPN). Por otra parte, la querrela puede apelar el auto de sobreseimiento (Art. 352 y 337 CPPN); recurrir en los mismos casos en que puede hacerlo el ministerio público fiscal (Art. 360 CPPN) siempre que esté

⁶⁸ Maier, *Derecho Procesal Penal: Parte General: Sujetos Procesales. Tomo II. Fundamentos*, 686-687.

⁶⁹ Maier, *Derecho Procesal Penal: Parte General: Sujetos Procesales. Tomo II. Fundamentos*, 688-689.

expresamente previsto en el CPPN (Art. 435 CPPN); y tomar vista del sumario mientras no haya sido ordenada su reserva (Art. 204 CPPN).

Además, la querrela puede asistir a los actos de la instrucción de la misma manera según la cual está regulada la asistencia de los defensores del imputado y del fiscal (con la excepción de participar de la declaración del imputado), a saber: se encuentra habilitado a proponer diligencias que el Juez practicará de considerarlas pertinentes y útiles (Art. 199 CPPN); puede asistir a los registros domiciliarios, reconocimientos, reconstrucciones, pericias e inspecciones, salvo lo dispuesto en el artículo 218, siempre que por su naturaleza y características se deban considerar definitivos e irreproducibles, lo mismo que a las declaraciones de los testigos que por su enfermedad u otro impedimento sea presumible que no podrán concurrir al debate (Art. 200 CPPN); y puede asistir a los demás actos de la instrucción siempre que ello no ponga en peligro la consecución de los fines del proceso o impida una pronta y regular actuación (Art. 202 CPPN). Es importante mencionar que antes de proceder a realizar alguno de los actos mencionados en el artículo 200 CPPN, excepto el registro domiciliario o urgencia, el juez dispondrá, bajo pena de nulidad, que la parte querellante sea notificada (Art. 201 CPPN). Por último, la parte querellante puede recurrir en los mismos casos en que puede hacerlo el MPF (Art. 460 CPPN).

C. Legitimación de la OA para querellar: aspectos normativos

Ante todo, es importante vislumbrar que la justificación para la facultad de querellar de cualquier persona física o jurídica o ente estatal es, antes que procesal, constitucional. De hecho, como señala Maier, el derecho procesal penal es derecho constitucional reglamentado.⁷⁰ En este sentido, el derecho a ejercer el rol de querellante nace de dos derechos constitucionales:

⁷⁰ Julio, B. J Maier, *Derecho Procesal Penal: Tomo I. Fundamentos*. (Buenos Aires: Editores del Puerto, 2004), 164.

el derecho de acceso a la justicia⁷¹ y el derecho a obtener un pronunciamiento dentro de un plazo razonable emitido por un tribunal independiente⁷².

En línea con lo anterior, el derecho procesal penal acepta que si a alguien se le reconoce interés en un litigio cabe, entonces, legitimarlo de manera que tenga una participación efectiva en este; o, mejor dicho, una participación acorde a su interés.⁷³ En el caso de las personas naturales, estas cuentan con un interés originario. En cambio, el interés de los organismos públicos en los procesos penales no es originario sino como delegación de una facultad legal.

Pues bien, entonces, ¿quién le delega a la OA el interés y, por ende, la legitimación para formar parte del proceso penal? En primer lugar, se puede decir que el PEN tiene institucionalmente un interés legítimo en que el estado cumpla con sus obligaciones de perseguir la corrupción, por lo que se lo legitima a intervenir en los procesos penales en que se encuentra en tela de juicio un delito contra la administración pública. Precisamente, es el artículo 4 de la Ley Nro. 17.516, que regula la intervención del Estado Nacional en los juicios, el que establece que: “sin perjuicio de la intervención que en el proceso penal corresponda a los fiscales en ejercicio de la administración pública, el Estado podrá asumir la función de querellante cuando se cometan delitos contra la seguridad de la Nación, los poderes públicos y el orden constitucional, *la administración pública* y el patrimonio o rentas fiscales”⁷⁴. Luego, el artículo quinto de la citada ley dispone: “a los fines del cumplimiento de la presente ley, y con el objeto de asegurar la defensa del Estado en todos los sectores de la administración, facúltase al Poder Ejecutivo para disponer la creación, supresión y redistribución de dependencias, servicios y funciones (...)”⁷⁵. Esta es, entonces, otra norma que permite sostener

⁷¹ CN arts. 16, 18 y 33, arts. 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y art. 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –ambos con jerarquía constitucional.

⁷² CN art. 18 y 33. Corte IDH, caso “Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago”, sentencia de 21 de junio de 2002, Serie C N° 94, párr. 145. CSJN, *Mattei*, 29 de noviembre de 1986, *Fallos*: 272:188.

⁷³ Por ejemplo, el CPPN prevee que el denunciante sea actor civil, es decir, que lleve la acción civil al proceso penal, pero se le reconoce un interés que proviene de la integridad de la reparación y por eso su participación queda limitada a este aspecto.

⁷⁴ La cursiva es propia.

⁷⁵ Ley Nro. 17.516. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28644/norma.htm>.

la validez del mandato extendido a la Oficina Anticorrupción para que actúe como querellante en los casos abarcados en el Decreto Nro. 102/1999.

En segundo lugar, corresponde señalar que la Ley que creó a la AAC argentina le confirió la siguiente misión: “la elaboración y coordinación de programas de lucha contra la corrupción en el sector público nacional” (Art. 13, Ley Nro. 25.233). Hasta aquí parece que la OA fue creada solo a los fines de abordar los aspectos preventivos de la lucha contra la corrupción. Pero, luego, la resolución que reglamentó sus funciones fue más allá al definirla como el “(...) organismo encargado de velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que dentro del ámbito fijado por esta reglamentación se consideren comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada por Ley N° 24.759” (Art. 1, Decreto Nro. 102/1999). A su vez, cabe recordar en este punto que, como se expuso previamente, por medio del Decreto Nro. 466/2007 se reestructuraron los objetivos y misiones de la OA, instituyéndosele, entre otros, el objetivo de velar por el cumplimiento de las Convenciones Internacionales de lucha contra la corrupción ratificadas por el Estado Nacional. Estas son, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales.

No cabe duda que las tres Convenciones Internacionales recién mencionadas obligan al estado argentino a luchar contra la corrupción. Pero, más específicamente, la CNUCC determina que los Estados Parte deben cerciorarse de disponer “(...) de uno o más órganos o personas especializadas en la lucha contra la corrupción mediante *la aplicación coercitiva de la ley*” (Art. 36)⁷⁶. A su vez, la Convención Interamericana Contra la Corrupción determina como uno de sus propósitos “Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, *sancionar y erradicar la*

⁷⁶ La cursiva es propia.

corrupción (...)” (Art. 2)⁷⁷. Seguidamente, esta misma Convención señala “A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:(...) 9. *Órganos de control superior*, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, *sancionar y erradicar las prácticas corruptas.*” (Art. 3).⁷⁸

Por lo expuesto, queda claro que la OA tiene interés en ser parte de los juicios que puedan llegar a sancionar practicar corruptas, básicamente, porque uno de sus objetivos principales es sancionar y erradicar la corrupción. En tal sentido, la OA puede ser entendida como el órgano especializado que cumple con la obligación impuesta a nuestro país por la CNUCC de asegurarse que se aplique coercitivamente la ley penal.

En cuanto a la legitimación de la OA para asumir el carácter de querellante, la obtiene por delegación. La OA fue creada en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Art. 13, Ley Nro. 25.233) y la Ley de Ministerios reconoce al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos la potestad de entender en los programas de lucha contra la corrupción e intervenir como parte querellante en los procesos en que se encuentre afectado el patrimonio del Estado (Inc. 23, Art. 22, Ley Nro. 22.520. Modificación introducida por el Art. 5 de la Ley Nro. 25.233).⁷⁹ La inteligencia sistemática de la reforma introducida a la ley de ministerios muestra que el artículo 13 se relaciona con el artículo 5 de modo tal que la OA es el instrumento para que el Ministerio de Justicia entienda en los programas de lucha contra la corrupción en el sector público nacional e intervenga como querellante en los procesos en los que de algún modo se encuentra afectado el patrimonio del Estado.

⁷⁷ La cursiva es propia.

⁷⁸ La cursiva es propia.

⁷⁹ Desde la modificación impuesta por el Art. 3 del Decreto Nro. 1066/2004.

Precisamente, como ya se expuso, es el Decreto 102/1999, art. 2, inc. e, el que le otorga la capacidad a la OA para “constituirse en parte querellante en los procesos en que se encuentre afectado el patrimonio del Estado, dentro del ámbito de su competencia”. Como ya fue mencionado, dicha atribución podrá ejercerse en aquellos casos de significación institucional, económica o social (art. 3).

El Capítulo IV del Reglamento Interno de la Dirección de Investigaciones determina la forma en la que dicha división deberá actuar en aquellos procesos judiciales en los que asuma el rol de querellante. Aparte de algunas cuestiones de índole procedimental-organizativas dicho reglamento destaca varias cuestiones relevantes. En primer lugar, que, sin perjuicio de la querrela interpuesta, los representantes de la OA podrán continuar con la producción de medidas para la obtención de información (de conformidad con lo previsto en Capítulo II del Reglamento), con el fin de incorporar más información para colaborar con el Tribunal competente o para definir una mejor estrategia en el proceso, o para preparar la participación de la Oficina en la etapa de debate oral e instancias posteriores (art. 17).

Además, determina que los representantes de la OA podrán tomar vista de las actuaciones, requerir y participar de las medidas jurisdiccionales cuando lo consideren necesario (informando de las circunstancias útiles o relevantes cuando corresponda), y en general, efectuar toda actividad que se relacione con la procuración del caso (art. 19, primer párrafo). No obstante, el mismo artículo, en su segundo párrafo, destaca que los representantes de la OA solo podrán realizar los actos que se mencionan a continuación cuando sean autorizados por el titular de la OA mediante resolución fundada: a) desistir de la querrela; b) no recurrir resoluciones que pongan fin a la acción o la pena o que hagan imposible la continuación de las actuaciones; y aquellas previstas en el artículo 458 CPPN en los supuestos que allí prevé; y, c) solicitar el sobreseimiento o la absolución de un querrellado, o aceptar una solicitud de suspensión del juicio a prueba, o desistir la acción civil.

Antes de concluir esta sección es importante traer a colación el argumento de Félix Crous, quien señaló que la figura de la querrela está más bien pensada como una ampliación de los derechos de la víctima, es decir, para el particular ofendido, y no para el estado.⁸⁰ Pues, si cambiamos la perspectiva y comprendemos que el interés de un organismo público en el proceso penal no es originario, como en el caso de la víctima, sino como delegación de una facultad legal, es posible encontrar la lógica de que la OA goce de la facultad de querellar. A su vez, es necesario asociar esta conclusión con la historia de la OA, reseñada en el apartado II.A. de este trabajo. Sin lugar a dudas, la legitimación concedida a la OA para querellar proviene de la necesidad del PEN de encontrar herramientas para combatir la corrupción ante el escenario político institucional que imperaba en el momento.

Lo expuesto hasta el momento permite vislumbrar de dónde proviene la legitimación de la OA para querellar y cuál es la importancia de esta atribución en lo que hace a los objetivos de la OA. No obstante, resta dilucidar una cuestión de suma relevancia: ¿incumple el titular de la OA sus deberes como funcionario público al retirar a la OA de ciertos procesos?

Al respecto, debe destacarse que el artículo 2, inciso e, del decreto reglamentario establece que la OA “tiene competencia para” constituirse en parte querellante. Asimismo, el artículo 27, inciso c, de la Ley del Ministerio Público Fiscal también plantea dicha competencia como una facultad que la OA puede o no asumir, así como lo hacía la Ley 24.946 en el artículo 45, inciso c. Por último, el artículo 4 de la Ley Nro. 17.516 también menciona que el estado tiene la posibilidad de asumir la función de querellante cuando se cometan delitos contra la administración pública, más no la obligación.

En segundo lugar, es interesante destacar en este punto que diputados del partido político “Cambiemos” denunciaron a Félix Crous ante la justicia, en Mayo del 2020, por

⁸⁰ Félix Crous, “Conversatorio con el Titular de la Oficina Anticorrupción, el Dr. Félix Crous”, World Compliance Association, <https://www.youtube.com/watch?v=sy0n3i9T1o8>, min. 58.40.

supuesto incumplimiento de los deberes de funcionario, prevaricato y retardo de justicia (conf. Arts. 272 y 274 CP) por su decisión de retirar a la OA de los juicios orales de Los Sauces y Hotesur^{81, 82} El titular de la OA fue sobreseído por inexistencia de delito por la jueza federal María Eugenia Capuchetti en Agosto de ese mismo año.⁸³ En el mismo sentido, fue desestimada en Junio de este año una denuncia de las mismas características formulada por Yamil Santoro y José Maginoncaldá contra Crous.⁸⁴

Lo expuesto hasta el momento me permite concluir que la OA tiene legitimidad para querellar. A su vez, es importante destacar que dicha atribución es, precisamente, una competencia que tiene el organismo, más no de un deber. A continuación, se estudiarán las implicancias de que la DIOA asuma el rol de querellante, lo que puede conferirnos otra noción acerca de si es conveniente que la OA ejerza la atribución en cuestión.

V. IMPLICANCIAS DE QUE LA DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES DE LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN ASUMA EL ROL DE QUERELLANTE.

Estudiado el origen y las distintas características, competencias y funciones de la OA y de su Dirección de Investigaciones, describa la figura de la querrela en el proceso penal y

⁸¹ La Causa Hotesur y Los Sauces, o Caso Hotesur, es el nombre con el que se conoce a la causa judicial federal penal n° 11352/2014, iniciada por una denuncia de la diputada nacional Margarita Stolbizer. En esta causa se investigó la operatoria de integrantes de la familia Kirchner con diversos empresarios a partir de la hipótesis de la acusación de que alquilaban las habitaciones de hoteles de los Kirchner sin ocuparlos y que así se configuraría lavado de dinero proveniente de sobrepagos cobrados en la obra pública. El 14 de mayo de 2018, el juez de la causa procesó a Fernández y a sus hijos y dispuso embargos por hasta 800 millones de pesos a cada uno. El 21 de diciembre la fiscalía pidió la elevación a juicio oral de la causa y, actualmente, la causa se encuentra en etapa de juicio.

⁸² “El polémico retiro del rol de querellante. Denunciaron al titular de la Oficina Anticorrupción por desistir de la denuncia contra los Kirchner”, *Clarín*, 15 mayo 2020, 17:18, https://www.clarin.com/politica/denunciaron-titular-oficina-anticorrupcion-desistir-denuncia-kirchner_0_i8oYpq3gj.html.

⁸³ “Sobreseyeron al titular de la Oficina Anticorrupción por inexistencia de delito”, *Télam*, 21 de agosto de 2020, <https://www.telam.com.ar/notas/202008/504975-sobreseyeron-titular-oa.html>.

⁸⁴ “Desestiman una denuncia contra el titular de la Oficina Anticorrupción”, *Télam*, 4 de junio de 2021, <https://www.telam.com.ar/notas/202106/556625-sebastian-casanello-justicia-denuncia-felix-crous-oficina-anticorrupcion.html>.

explicada la legitimación de la OA para asumir el rol de parte en el proceso, corresponde ahora evaluar algunas implicancias de que la DIOA asuma el rol de querellante.

A. La articulación entre la Dirección de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción y el Ministerio Público Fiscal

Como se expuso previamente, el MPF es el órgano estatal específico previsto para perseguir penalmente por parte del Estado. Es decir, que el MPF es quien debe ejercer la función requirente en aquellas causas vinculadas a la corrupción. Ahora bien, como ya se expuso, la OA tiene la facultad de constituirse en parte querellante en los procesos en que se encuentre afectado el patrimonio del Estado, dentro del ámbito de su competencia. En estos casos, como se ha expuesto, la OA cuenta con facultades equiparables a las del MPF. En este marco, es importante estudiar las consecuencias de que la OA asuma el rol de querellante a fin de comprender si las funciones del MPF y las de la OA cuando adquiere el carácter de querellante se superponen o si, en cambio, se complementan y ayudan así a esclarecer la verdad procesal.

En primer lugar, Félix Crous argumenta que quienes creen que desistir del carácter de querellante en causas en las que están involucrados hechos de corrupción es propiamente hacer lugar a la impunidad olvidan que son los fiscales los que tienen la obligación de llevar adelante la acción pública.⁸⁵ En esta línea, el titular de la OA expresa que el rol de querellante de la Oficina es extremadamente sobreabundante.⁸⁶

Ahora bien, al mismo tiempo, es importante tener en cuenta que la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) hizo suyo un dictamen de quien fue el Procurador Fiscal subrogante, Luis S. González Warcalde, que afirma que la OA “Tan sólo actúa como

⁸⁵ Felix Crous, “La Oficina Anticorrupción deja de querellar”, 20 de octubre, Televisión Pública noticias, <https://www.youtube.com/watch?v=roj18kAPBh0>.

⁸⁶ Felix Crous, “Conversatorio con el Titular de la Oficina Anticorrupción, el Dr. Félix Crous”, World Compliance Association, <https://www.youtube.com/watch?v=sy0n3i9T1o8>.

querellante en los términos del artículo 82, segundo párrafo, de dicho código [CPPN], y esa calidad no se compadece con el ejercicio de la acción pública, ya que nunca la Constitución ni la ley han pretendido reemplazar ni desplazar al Ministerio Público Fiscal de esa función (artículo 120 C. N. y 25, inciso "c", ley 24946)".⁸⁷

No obstante lo antedicho, el Procurador sostuvo en el mismo dictamen que “La única posibilidad dudosa desde el punto de vista constitucional, sería (...) la circunstancia de que la Oficina Anticorrupción, (...) excediendo su rol de parte querellante y amparándose en el artículo 13 de la ley 25.233, se arrogara la potestad que el artículo 45, inciso "c", último supuesto, pone en cabeza del fiscal nacional de Investigaciones Administrativas (...)” ya que “En este supuesto en el que el funcionario dependiente del Poder Ejecutivo demandare para sí la titularidad directa y exclusiva de la acción penal pública reservada a los fiscales investidos por la Constitución y las leyes (artículo 120; ley 23.984), habría, sí, una intromisión de ese Poder en la misión propia y específica del Ministerio Público de la Nación”.⁸⁸

De todas formas, como se explicó previamente (II. D), la Ley 24.946 fue reemplazada por la nueva Ley Orgánica del MPF. Sin embargo, esta última omitió incluir la facultad de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (PIA, en la actualidad) de asumir el ejercicio directo de la acción pública cuando los fiscales competentes tuvieran un criterio contrario a la prosecución de la acción. Por tanto, esta cuestión habría quedado solucionada. La desprolijidad legislativa que aún resta zanjar es el hecho de que la Ley que creó la OA sigue haciendo referencia a la ley anterior del MPF, Nro. 24.946.

Otra de las cuestiones que corresponde tener en consideración en este apartado es que los recursos con los que cuenta el estado son limitados. En esta línea de pensamiento cabe hacer

⁸⁷ CSJN, *Gostanián, Armando s/ recurso extraordinario*, 30/05/2006, *Fallos*: 329:1997.

⁸⁸ CSJN, *Gostanián, Armando s/ recurso extraordinario*, 30/05/2006, *Fallos*: 329:1997.

foco en dos cuestiones, pero no sin antes recordar que la OA tiene, además de la función de detectar y sancionar la corrupción, la función de prevenirla.

Entonces, por un lado, hay que resaltar que, en el marco de las condiciones antes expuestas, la OA cumple un fuerte rol de prevención que el MPF no tiene competencia para cumplir y que no será ocupado por ningún otro organismo en el caso de que la OA lo desatienda. A modo de ejemplo, el mismo caso se repite para la Unidad de Información Financiera (UIF) y para la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), en el marco de sus respectivas competencias. De hecho, podría argumentarse que los delitos “de cuello blanco” solo los pueden prevenir estas oficinas especializadas. En este sentido, corresponde preguntarse si la OA no debería concentrar principalmente su energía en su misión preventiva y, en todo caso, participar en el proceso penal solo como un sólido colaborador del MPF en los casos en que el Ministerio lo requiera.

En segundo lugar, también Félix Crous en la providencia mediante la cual tomó la decisión de desistir del rol de querellante hizo referencia a la cuestión de la escasez de recursos y a la necesidad de ordenarlos de un modo racional y económico. Ello, en ocasión de disponer que, a partir de entonces, debía corregirse el desequilibrio que regía hasta el momento ya que “(...) un análisis preliminar de la situación ha permitido comprobar que los recursos profesionales de esta oficina [la OA] han sido asignados de un modo tal que la Dirección Nacional de Litigio Estratégico ha recibido un tratamiento privilegiado en desmedro de su par de investigaciones; y más aún de la destinada a la prevención de la corrupción y la promoción de la integridad y la transparencia”.

Así, con el fin de justificar su decisión hizo referencia a las recomendaciones formuladas por la OCDE en el marco del Estudio sobre Integridad en Argentina 2019 que, entre otras cosas, señalan que: “Para que la OA pueda desplegar su potencial para impulsar un cambio sistémico, debería hacer más visible su papel como diseñadora y asesora de políticas.”;

que “(...) los mandatos de la Oficina Anticorrupción podrían evolucionar hacia un enfoque claro en la prevención”; que “(...) la Oficina Anticorrupción debería invertir y dar más visibilidad a su función preventiva y de asesoría a través de un fortalecimiento de su Subsecretaría de Integridad y Transparencia, (...)”; y que “(...) la OA podría invertir en desarrollar una estrategia de comunicación dirigida a clarificar y enfatizar su rol preventivo, e incluso se podría promover una discusión sobre ventajas y desventajas de reposicionar la Oficina Anticorrupción como una “Oficina de Integridad” para dar mayor visibilidad a su trabajo preventivo”.⁸⁹

Ahora bien, no puede dejar de observarse que la OCDE realiza las recomendaciones antes expuestas no sin antes remarcar que existe una premisa para que la OA vire hacia un diseño institucional más bien enfocado en la prevención, a saber: “Un fortalecimiento del sistema de justicia y en particular de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas (PIA), de la Procuración General de la Nación y del Consejo de la Magistratura (...)”.⁹⁰ En este sentido, correspondería examinar si desde que la OCDE planteó dicho presupuesto en 2019, y hasta la fecha, se ha alcanzado dicho objetivo. Claramente, dicha evaluación supera el objetivo del presente trabajo.⁹¹

Un último aspecto a tener en cuenta en este apartado es el hecho de que, a diferencia de lo que ocurría al momento en que se decidió crear la OA, con la características y funciones que se le otorgaron, en la actualidad, para la selección de los procuradores fiscales, de los fiscales generales, de los fiscales generales de la Procuración General y de los fiscales de la Procuración

⁸⁹ Oficina Anticorrupción, providencia Nro. PV-2020-70269270-APN-OA#PTE, 19 de octubre de 2020, con cita a: OCDE, *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina: Lograr un cambio sistémico y sostenido, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*, 48.

⁹⁰ Oficina Anticorrupción, providencia Nro. PV-2020-70269270-APN-OA#PTE, 19 de octubre de 2020, con cita a: OCDE, *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina: Lograr un cambio sistémico y sostenido, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*, 48.

⁹¹ Sin embargo, como un factor a tener en cuenta en este sentido en la Argentina, en la actualidad, existe un enorme debate y enfrentamiento entre los principales partidos políticos en relación con una posible reforma del Sistema de Justicia que impulsa el Gobierno y que traería enormes implicancias en la práctica. Al mismo tiempo, se ha sancionado un nuevo código de procedimiento que aún no se ha logrado aplicar en todo el territorio nacional.

General, se llevan adelante concursos públicos de oposición y antecedentes, de los cuales surgen las ternas de candidatos que el Procurador General de la Nación presenta al Poder Ejecutivo, quien elige a uno de ellos, y cuyo nombramiento requiere el acuerdo de la mayoría simple de los miembros presentes del Senado (Art. 48, Ley Nro. Ley 27.148).

1. La Procuraduría de Investigaciones Administrativas

Teniendo en consideración lo expuesto acerca de las atribuciones que comparte la OA cuando querella con el MPF y aquellas con las que no cuenta en comparación con la fiscalía (Apartado IV.B.2), es fundamental exponer que además de las unidades fiscales de cada fiscalía de distrito (Inc. c y e, Art. 10, Ley Nro. 27.148), el MPF está integrado, también, por otros órganos con carácter permanente: las Procuradurías especializadas (Art. 22, Ley Nro. 27.148).

Dichas procuradurías tienen, entre otras, las siguientes funciones: (a) investigar los casos de su competencia (...) o coadyuvar en las investigaciones cuando así se requiera, ejerciendo todas las funciones y facultades del Ministerio Público Fiscal de la Nación previstas en el Código Procesal Penal y las leyes penales especiales; (b) diseñar estrategias de investigación para casos complejos y coordinar con las fuerzas de seguridad federales y otras instituciones con actuación preventiva la articulación de la persecución penal con las actividades preventivas; (c) planificar, juntamente con los titulares de las fiscalías de distrito y las direcciones generales correspondientes, la política de persecución penal, de acuerdo con los lineamientos fijados por el Procurador General de la Nación; y (d) disponer enlaces y acciones interinstitucionales con organismos especializados en su materia, tanto nacionales como regionales o internacionales.

Es deber de las procuradurías especializadas actuar en todo el territorio nacional respecto de los casos y fenómenos referidos a su temática, en coordinación con los fiscales coordinadores de distrito cuando las necesidades del caso así lo requieran (Art. 23, Ley Nro. 27.148).

La Ley Nro. 24.946 creó la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas y delimitó sus competencias. Asimismo, la Ley Nro. 27.148 las amplió y, mediante Resolución PGN Nro. 2970/2015⁹², se dispuso su conversión en Procuraduría de Investigaciones Administrativas.

La PIA, presidida por el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas⁹³, integra la Procuración General de la Nación como órgano especializado, independiente y capacitado en la investigación de hechos de corrupción y de irregularidades administrativas cometidas por agentes de la Administración Nacional. Es decir, que la PIA, temáticamente, actúa por su especialidad en el mismo tipo de causas en las que la OA participa como querellante. Entonces, además de existir un organismo estatal específico para impulsar la acción penal, como lo es el MPF, existe, a su vez, dentro de este una procuraduría especializada en temas de corrupción.

En línea con lo anterior, Crous explica que la OA nace como una reacción a la corrupción después del gobierno de Menem porque la Fiscalía de Investigaciones Administrativas había muerto por inanición y se encontraba inactiva. Además, corresponde tener en cuenta todo el contexto histórico existente al momento de la creación de la OA (apartado II.A). Pero, remarca Crous, que esta fiscalía (hoy procuraduría) reverdeció con el paso de los años ya que Manuel Garrido la puso de nuevo en marcha, y hoy funciona razonablemente bien. Por ello, asegura Crous que el área de litigio de la OA es, actualmente, extraordinariamente sobreabundante.⁹⁴

En línea con lo que apunta el titular de la OA, cabe mencionar que la competencia de la PIA abarca al personal que integra los organismos centralizados, descentralizados o entes en el que el Estado tiene participación; de modo que la Fiscalía no entiende sobre los hechos que

⁹² Resolución PGN Nro. 2970/2015. <https://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2015/PGN-2970-2015-001.pdf>.

⁹³ El Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas será designado por concurso para ese cargo y no podrá ser separado de él salvo por los motivos previstos en esta ley (Art. 26, Ley Nro. 27.148).

⁹⁴ Félix Crous, “La Oficina Anticorrupción deja de querellar”, Televisión Pública Noticias, 20 de octubre de 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=roj18kAPBh0>.

tengan lugar en los Poderes Legislativo o Judicial de la Nación, como tampoco en las instancias de Gobierno provinciales o locales. Consecuentemente, la PIA y la OA también se superponen en términos de competencia (Art. 1, Decreto Nro. 102/1999 e incs. a y b, Art. 27, Ley Nro. 27.148).

Por otro lado, en cuanto a los deberes y facultades de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas, estos fueron mencionados en el apartado II. B, precisamente en ocasión de describir las funciones y atribuciones de la OA. Por tanto, a este respecto no caben dudas de que los organismos en cuestión también se superponen. Al respecto vale la pena mencionar que la guía formulada por el PNUD para evaluar las capacidades de las agencias anticorrupción alerta acerca de la importancia de evitar cualquier duplicidad con otras instituciones.⁹⁵

Otro punto en el que cabe hacer hincapié es en la independencia con la que cuenta la PIA en la actualidad, lo que claramente la convierte en un ente idóneo para perseguir la corrupción. En primer lugar, cabe hacer foco en la forma en que se selecciona y se remueve al titular de la PIA ya que esta es una reconocida forma de analizar la calidad en términos de independencia de un organismo anticorrupción.⁹⁶ El titular de la PIA, el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas, es designado por concurso y solo puede ser separado de su cargo por el Tribunal de Enjuiciamiento del Ministerio Público Fiscal y por las causales previstas en la ley Nro. 27.148 (Arts. 26 y 76, Ley nro. 27.148). Es interesante señalar que la PIA es la única procuraduría que cuenta con este mecanismo para seleccionar a su titular, ya que en el resto de los casos es el Procurador General de la Nación quien designa a los titulares de las procuradurías especializadas entre los fiscales generales (Art. 23, Ley Nro. 27.148). En este punto, no cabe duda que la PIA es más independiente que la OA cuyo titular es designado y removido por el Presidente de la Nación (Art. 99, inc. 7, CN).

⁹⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Guía práctica para: evaluar capacidades de las agencias anticorrupción (Nueva York, 2011), 33.

⁹⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Guía práctica para: evaluar capacidades de las agencias anticorrupción (Nueva York, 2011), 34-35.

Por otra parte, es importante revisar cuáles son los alcances de la participación de la PIA en el proceso penal. En este sentido, es menester destacar que el perfil de la PIA (sucesora, de la FIA y esta última de la Comisión Ejecutiva Investigadora de Irregularidades en la Administración Pública Nacional) fue variando a lo largo del tiempo y de la misma forma lo hizo su capacidad de intervenir en los procesos penales.

Si bien no sería posible precisar en este trabajo como se fueron transformando las prerrogativas de esta dependencia a lo largo de su historia, cabe hacer hincapié en un cambio trascendental. Mediante la Resolución Nro. 147/2008⁹⁷, el propio Procurador General de la Nación, al realizar una interpretación restrictiva del artículo 45, inciso c, de la Ley Nro. 24.946, limitó la facultad de la PIA de ejercer directamente la acción penal solo a aquellos casos en que se cumplieran acumulativamente dos presupuestos, a saber: que la causa penal se haya iniciado por denuncia de la PIA; y que el fiscal competente tenga un criterio contrario a la prosecución de la acción penal. Fue el fallo “Moreno, Guillermo s/ recurso de queja”, resuelto por la CSJN, el que finalmente cambió el mencionado criterio al determinar que “(...) la comunicación exigida al juez de la causa por el artículo 48 de la ley 24.946 extiende la facultad de asunción directa del ejercicio de la acción por parte de la F.I.A. a procesos que no tengan origen por una denuncia de ese organismo y de cuya sustanciación sus integrantes únicamente conozcan por esa vía”.⁹⁸

En la actualidad, el artículo 27 de la nueva Ley Orgánica del MPF zanja la discusión antes expuesta ya que le otorga a la PIA competencia originaria para ejercer en todo el territorio de la República la acción penal y todas las facultades previstas por las leyes penales y procesales en aquellos casos donde el objeto principal de investigación lo constituya la

⁹⁷ Resolución Nro. 147/2008. Procuración General de la Nación.

⁹⁸ CSJN, *Moreno, Guillermo s/ recurso de queja*, 8 de mayo de 2012, *Fallos*: 335:622.

irregularidad de la conducta administrativa de los funcionarios públicos conforme a lo previsto en el inciso “a” de dicho artículo.⁹⁹

En línea con lo anterior, es esencial notar que la PIA también es diferente del resto de las procuradurías en otro sentido: mientras que la regla es que las procuradurías solo pueden investigar los casos de su competencia asignados por los fiscales coordinadores de distrito o coadyuvar en las investigaciones cuando así se requiera (Art. 24, inc. a, Ley 27.148), la PIA es un organismo autónomo en el sentido de que puede investigar e intervenir en los procesos de su competencia sin, por ejemplo, la autorización del fiscal del caso (Art. 27, Ley Nro. 27.148). En este sentido, es sustancial remarcar que, a pesar de que el trabajo debe ser en lo posible coordinado dentro del MPF, en caso de que exista una discrepancia de criterio, la PIA tiene la facultad de apelar ante la postura de no prosecución de la acción por parte del Fiscal Federal.¹⁰⁰ El único requisito que debe procurar cumplir la PIA en estos casos es el del plazo único (Art. 9, inciso a, Ley Nro. 27.148), lo cual exige una labor intensa por parte de la PIA para estar al tanto del estado de cada causa en la que interviene.¹⁰¹

Lo expuesto precedentemente no hace más que reforzar el hecho de que con la PIA ya se cuenta con un organismo con las atribuciones y el grado de autonomía necesario para luchar contra la corrupción en los tribunales. El único punto que restaría evaluar a esta altura es que la PIA podría encontrarse sobrecargada en razón de la cantidad de causas por corrupción que

⁹⁹ Inc. a) Promover la investigación de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la administración nacional centralizada y descentralizada y de las empresas, sociedades y todo otro ente en que el Estado tenga participación. En todos los supuestos, las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga, sin perjuicio de ajustar su proceder a las instrucciones generales que imparta el Procurador General de la Nación. (Art. 27, Ley Nro. 27.184, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/248194/texact.htm>).

¹⁰⁰ CSJN, *Moreno, Guillermo s/ recurso de queja*, 8 de mayo de 2012, *Fallos*: 335:622; CSJN, *De Vido, Julio y otro s/ causa n° 14.459*, 18 de junio de 2013; CSJN, *Skanska S.A. s/ causa n° 12.935*, 9 de diciembre de 2015.

¹⁰¹ María Andrea Garmendia (Fiscal de Investigaciones Administrativas), comunicación personal con la autora vía correo electrónico, 9 de junio de 2021.

tramitan en el fuero federal¹⁰². Por ello, que exista un organismo como la OA con la facultad de intervenir en este tipo de causas no sería sobreabundante.

Por todo lo expuesto, Crous argumenta que la única posibilidad real de la OA de auxiliar a la justicia en las causas vinculadas a la corrupción es como instancia del estado que tiene especificidad de acuerdo con la ley. Se trataría más bien de una función de colaboración con los fiscales que investigan. De hecho, el titular de la OA manifiesta que esta Oficina debe actuar un momento antes que la PIA, proveyéndole sus propias investigaciones aprovechando el hecho de que cuenta con insumos, por encontrarse dentro de la esfera del PEN, de los que la PIA carece. En fin, resume Crous que reducirá la labor de la DIOA a realizar investigaciones y denuncias para, luego, colaborar con la PIA que es el interlocutor natural de la OA dentro de la esfera del MPF.¹⁰³

B. El componente político. Resguardos para evitar que caiga la acción.

En relación con lo expuesto en el apartado II.A, como bien señala el Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina, “históricamente, la función investigativa de la Oficina Anticorrupción tuvo sus inicios en las dudas con respecto a la independencia de facto y la eficacia del Poder Judicial”.¹⁰⁴ Más precisamente, como ya se explicó, la OA nació a partir de la desconfianza que le suscitaban los fiscales al Poder Ejecutivo por aquel entonces. En la misma línea, Ignacio Irigaray remarca que la OA nació como una supra fiscalía por una cuestión de desconfianza institucional, propia de países con baja institucionalidad. Irigaray agrega que, de hecho, el primer director de investigaciones de la OA, Manuel Garrido, le dio

¹⁰² Al 10 de junio del año 2021 figuran 526 causas en trámite vinculadas a hechos de corrupción. Centro de Información Judicial. Observatorio de corrupción. <https://www.cij.gov.ar/causas-de-corrupcion.html>.

¹⁰³ Félix Crous, “Conversatorio con el Titular de la Oficina Anticorrupción, el Dr. Félix Crous”, World Compliance Association, <https://www.youtube.com/watch?v=sy0n3i9T1o8>.

¹⁰⁴ OCDE, *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina: Lograr un cambio sistémico y sostenido*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, 48.

una impronta sumamente judicial a la OA.¹⁰⁵ En otras palabras, como se concluyó en el apartado II.A, el rol de querellante de la OA es la respuesta que el Poder Ejecutivo encontró en ese momento para impulsar las causas contra la corrupción y, así, cumplir con su promesa electoral.

Como se reseñó previamente, Felix Crous indicó que la Oficina Anticorrupción nació porque la FIA había muerto por inanición y se encontraba directamente desaparecida.¹⁰⁶ Por su parte, Ignacio Irigaray remarca que, como el pronóstico del gobierno de De la Rúa fue acertado y efectivamente los fiscales en primera instancia no impulsaron las causas que involucraban hechos de corrupción, la OA adquirió mucho poder y, en consecuencia, la función de querellar fue, poco a poco, opacando el rol de autoridad de ética pública de la OA. Agrega que lo mismo sucedió en materia presupuestaria. A su vez, Irigaray expresa que, históricamente, el MPF fue rezagado en materia de investigaciones y que durante sus primeros veinticinco años de independencia estuvo ocupado por fiscales oficialistas, con un agravante más: el hecho de que su independencia y la independencia refleja de cada uno de sus miembros se convirtió en un obstáculo para la exigencia de rendición de cuentas. En consecuencia, apunta el ex director de investigaciones de la OA que así fue que ocurrió que, efectivamente, durante cuatro o cinco años la OA lideró todas las investigaciones complejas anticorrupción y obligó a las fiscalías a seguirla ya que, de lo contrario, hubieran quedado públicamente expuestas.

Además, como manifiesta Crous en la providencia a través de la cual dispuso que la OA desista del rol de querellante, “el informe de la OCDE publicado en 2017 sobre la implementación de la Convención Anti-cohecho resalta que hay indicios de politización y falta de neutralidad de la Procuración General de la Nación. Asimismo, observa que apenas hubo mejoras en los problemas del sistema de justicia criminal que habían sido identificados en

¹⁰⁵ Ignacio Irigaray (Director y Subsecretario de Investigaciones de la OA Mayo 2016 - Diciembre 2019), en diálogo con la autora, 9 de abril de 2021.

¹⁰⁶ Félix Crous, “La Oficina Anticorrupción deja de querellar”, entrevista de la Televisión Pública, 20 de octubre de 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=roj18kAPBh0>.

anteriores evaluaciones, incluyendo retrasos generalizados en las investigaciones de crímenes económicos e interferencia en la independencia judicial y fiscal (OCDE, 2017[29]).”¹⁰⁷

Lo reseñado previamente sumado a que en la actualidad los hechos de corrupción han tomado relevancia mediática y a que, como se expuso, los últimos resultados de la Argentina en el índice de percepción de la corrupción de *Transparency International* no fueron satisfactorios (apartado I), puede llevar a que la decisión del titular de la OA produzca, a primera vista, sensación de impunidad.¹⁰⁸ Quizá ello se encuentre vinculado con la hipótesis de que si la OA deja de querellar y el fiscal del caso no realiza correctamente su labor, una causa podría terminar archivada por negligencia o error. También puede parecer relevante la participación de la OA en los casos en que forman parte del proceso jueces y fiscales políticamente alineados. En tercer lugar, hace sentido pensar que cuantos más actores integren el proceso penal existen mayores posibilidades de que no caiga un caso ya sea por error, negligencia, impericia o por una cuestión política.

Ahora bien, teniendo en consideración lo expuesto en el apartado anterior (V.A) y las implicancias de que la OA querelle que se analizarán en los próximos apartados, corresponde preguntarse si el hecho de que la OA haga uso de dicha atribución es la mejor manera de proteger la acción penal o si, en todo caso, se deberían implementar otras estrategias. En este sentido, es interesante observar uno de los resguardos que incorpora el Código Procesal Penal Federal a tal fin. En el artículo que delimita las reglas de disponibilidad de la acción, dicho Código determina expresamente que el representante del MPF “No puede prescindir ni total ni parcialmente del ejercicio de la acción penal si el imputado fuera funcionario público y se le atribuyera un delito cometido en el ejercicio o en razón de su cargo (...). Tampoco podrá en los

¹⁰⁷ Oficina Anticorrupción, providencia Nro. PV-2020-70269270-APN-OA#PTE, 19 de octubre de 2020.

¹⁰⁸ Nicolás Wiñazki, “Wiñazki al hueso: El juego de la Oficina Anticorrupción | TN CENTRAL”, fragmento de “TN Central”, 14 de Mayo de 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=xfqKUOV9i1g>, min 0.54.

supuestos que resulten incompatibles con previsiones de instrumentos internacionales (...)” (art. 30).

C. El principio de igualdad de posiciones en el procedimiento penal

Otra de las evaluaciones que cabe realizar al momento de considerar las implicancias de que la OA querelle es si su participación en el proceso penal vulnera el principio de igualdad de posiciones y, así, el derecho de defensa del imputado (art. 18 CN). A este respecto corresponde exponer que la igualdad de posiciones (conocida, también, como igualdad de armas), no especificada en realidad en ningún texto positivo sino deducida de los principios rectores de la idea de debido proceso, se entiende como el dar igualdad de oportunidades en igualdad de condiciones a todos los que intervienen en el proceso. Más concretamente dicho principio impone, en primer lugar, una igualdad de tratamiento entre la acusación, el imputado y su defensa; y, además, una igualdad de posibilidades de intervención.¹⁰⁹

Parte de la doctrina considera que, en la actualidad, por el hecho de que la acción es pública y de que, en consecuencia, es un órgano estatal el encargado de acusar, la igualdad de armas es un ideal ya que es complejo alcanzarla.¹¹⁰ Se argumenta, en este sentido, que nunca se va a poder igualar a un individuo con el estado y que, por ello, debe equilibrarse dicha disparidad a través del principio de inocencia y sus repercusiones (“in dubio pro reo” y que la carga de la prueba sea obligación del acusador).

En línea con lo anterior, una primera pregunta a responder es si el hecho de que haya más de un acusador público en el proceso, como el MPF y la OA (o incluso querellas múltiples), atenta contra la igualdad de armas. Estimo que se trata de una cuestión que debe ser resuelta caso por caso ya que es relevante considerar que también existen causas en los que el agente

¹⁰⁹ Luis M. García, “El Principio de Igualdad de Armas y los nuevos requerimientos (El derecho al control de la prueba introducida en el juicio. La incorporación de actas y la ocultación de la identidad de testigos, informantes e investigadores bajo cubierta)”, *elDial*, 25 de febrero del 2000, *elDial.com* - DC69.

¹¹⁰ Maier, *Derecho Procesal Penal: Tomo I. Fundamentos*, 578.

fiscal se encuentra, por ejemplo, frente a dos o más estudios jurídicos perfectamente coordinados. De hecho, habría que evaluar si este último no es el caso en las causas que involucran hechos de corrupción.

No obstante, en lo que hace al objeto de estudio, el Procurador General realizó un análisis con el cual la CSJN concordó:

En cuanto al argumento (...) de que con la inclusión de la Oficina Anticorrupción como parte querellante se contraría el principio de igualdad de posiciones en el proceso, (...) el principio aludido no exige que exista tan solo un sujeto que ejerza la función acusadora, sino que se relaciona fundamentalmente con la facultad del imputado y de su asistencia técnica de participar activamente en la causa.¹¹¹

A su vez, es importante recordar que el delito que nos ocupa en este trabajo es el de la corrupción. Es decir, que abarca hechos cuya detección e investigación resulta compleja por diversas razones: (1) Se trata de actos de naturaleza opaca que rara vez se documentan. (2) Son actos que suelen requerir el despliegue de maniobras complejas, por lo que muchas veces resulta necesario contar con una opinión técnica incluso para poder identificar aspectos centrales de la maniobra delictiva y/o para poder acreditar la existencia de un perjuicio cuando así lo exija el tipo para su consumación, a la vez de que requieren para su investigación más tiempo y recursos y presentan serias dificultades a la hora individualizar a los sujetos responsables. (3) Son actos que dejan víctimas difusas o mediatas. (4) Son actos que no suelen ser denunciados y respecto de los cuales existen pocos incentivos para atestiguar sobre su comisión, el hecho de que en estas maniobras intervengan personas que ostentan cierto poder (político y/o económico) muchas veces dentro del ámbito de la propia administración pública los reduce aún más. (5) En supuestos de corrupción estructural o sistémica, suelen ser actos cometidos por personas que conforman redes de corrupción que suelen estar insertas dentro de las elites políticas y en el mundo de los negocios.¹¹²

¹¹¹ CSJN, *Gostanián, Armando s/ recurso extraordinario*, 30/05/2006, *Fallos*: 329:1997.

¹¹² Paula Honisch, “¿Por qué es tan complejo detectar, investigar y castigar hechos corrupción?”, 1-2, https://www.palermo.edu/Archivos_content/derecho/pdf/Honisch-Paper-8-10.pdf.

Las características reseñadas acerca de los delitos de corrupción podrían implicar que separar a la OA como querellante de las causas por corrupción, en muchos casos, “sería poner en mejor condición al funcionario que, abusando de tal calidad, cometió supuestos delitos contra la administración pública, que a los particulares que soportan la intervención conjunta de dos acusadores”.¹¹³ En este sentido, otro punto que es importante tener en consideración es que el Ministerio Público no está situado *frente* al imputado para inquirir y requerir sólo *en contra* de él, sino más bien todo lo contrario, para aclarar la imputación procesal que soporta y requerir también a su favor cuando corresponde.¹¹⁴

En fin, corresponde destacar lo resuelto por la CSJN en ocasión de tratar un caso en el que, precisamente, la defensa esgrimió que la participación de la OA en el proceso violentaba su derecho a ser juzgado en el marco de un debido proceso legal:

(...) lo cierto es que no logra demostrar en concreto por qué la intervención de la Oficina Anticorrupción impide la defensa del imputado, de qué manera se restringen las garantías y derechos que le acuerdan las leyes, o, incluso, de qué modo atenta contra el debido proceso la intervención de un querellante aunque sea una persona del derecho público junto a un fiscal, cuando el procedimiento penal regula esa coexistencia acusadora. ¿Cuál sería, entonces, la diferencia perjudicial entre un querellante privado y el Estado cumpliendo ese rol? ¿Qué haya una doble intervención del Estado? Pero, justamente, con base en el principio de la separación de los poderes, no hay ningún riesgo de que se confundan el ente ejecutivo y aquél que tiene la titularidad, la potestad exclusiva y aun la facultad dispositiva de la acción penal pública.¹¹⁵

Entonces, debe concluirse que para decir que el hecho de que la OA querelle vulnera el principio de igualdad de posiciones no alcanza realizar un análisis generalizado de la cuestión, sino que debe efectuarse un examen del caso concreto. Dicha valoración deberá, además, llevarse a cabo teniendo en cuenta las características del imputado (por ejemplo, los recursos con los que cuenta para defenderse) y las particularidades de los delitos de corrupción antes reseñadas.

¹¹³ CSJN, *Gostanián, Armando s/ recurso extraordinario*, 30/05/2006, *Fallos*: 329:1997.

¹¹⁴ Maier, *Derecho Procesal Penal: Tomo I. Fundamentos*, 582.

¹¹⁵ CSJN, *Gostanián, Armando s/ recurso extraordinario*, 30/05/2006, *Fallos*: 329:1997.

1. Múltiples acusaciones

Otro de los asuntos que corresponde tener en cuenta en relación con la igualdad de posiciones es el hecho de que puede suceder que, además del MPF y de la OA, otros organismos que integran el PEN deseen constituirse en parte querellante. Por ejemplo, la Administración Federal de Ingresos Públicos y la Unidad de Información Financiera. Es así que puede suceder que el imputado deba defenderse de distintos acusadores estatales más otros varios privados y, en algunos casos, hasta del propio juez ya que aún convivimos con un sistema procesal con rasgos inquisitivos.

Ahora bien, un punto a destacar en esta instancia es que no solo el imputado habrá de defenderse de múltiples acusaciones, sino que, a su vez, deberá defenderse de acusaciones que, probablemente, comprenderán intereses distintos. A modo de ejemplo, la Administración Federal de Ingresos Públicos querrela a fin de ejecutar a quienes hayan evadido impuestos mientras que la Unidad de Información Financiera se encuentra autorizada a intervenir como parte querellante en los procesos en los que se investigue la comisión de los delitos tipificados por la Ley Nro. 25.246 con el propósito de dar impulso a investigaciones en curso no sólo para perseguir a los responsables de delitos sino también para promover el decomiso de activos ilegalmente obtenidos. Como es posible vislumbrar, cada organismo realiza una acusación afín a sus propósitos y, por tanto, muchas veces no existe una coordinación entre estas. Entonces, ¿cómo puede el imputado defenderse de tantas imputaciones generalmente heterogéneas y hasta contradictorias?

Al respecto, el nuevo Código Procesal Penal Federal determina que si los querellantes constituidos fueren varios, y hubiere identidad de intereses entre ellos, deberán actuar bajo una sola representación, la que se ordenará de oficio si ellos no se pusieren de acuerdo. No obstante, dicho cuerpo legal agrega que no procederá la unidad de representación entre particulares y

entidades del sector público, asociaciones o fundaciones, salvo acuerdo de los querellantes (art. 85). Habrá que ver cómo aplican los tribunales esta norma.

Por otra parte, al abordar la cuestión desde la perspectiva de la administración y del servicio de justicia, es esencial pensar la participación en el proceso penal en términos de resultado. En este sentido, corresponde tener en consideración que la gran desventaja de un proceso integrado por diversos acusadores es que se torna excesivamente difícil llegar a un acuerdo. Principalmente, si estos no comparten una misma teoría del caso.

D. Diseño institucional

Si bien por una cuestión de extensión este trabajo no intenta abordar la cuestión de qué diseño institucional debe dársele a un organismo anticorrupción en la Argentina, corresponde observar algunos puntos de diseño institucional que se vinculan con la pregunta que esta tesis busca responder. En este punto vale la pena agregar que Ignacio Irigaray considera que la discusión que se plantea a lo largo de este trabajo está más bien vinculada con lo que hace al diseño institucional que al derecho procesal.¹¹⁶

Como se explicó en la introducción, la razón obvia por la cual los países comenzaron a crear agencias anticorrupción fue para combatir la corrupción mediante una institución especializada. Ahora bien, se supone y se espera que en las sociedades democráticas las funciones tradicionales de lucha contra la corrupción¹¹⁷ estén disponibles en las instituciones existentes. En este sentido, lo que sucedía hasta que florecieron las AAC es que dichas funciones anticorrupción se encontraban distribuidas entre distintas instituciones y, por tanto, no existía un solo organismo que se hiciera responsable de la lucha contra la corrupción. No

¹¹⁶ Ignacio Irigaray (Director y Subsecretario de Investigaciones de la OA mayo 2016 - diciembre 2019), en diálogo con la autora, 9 de abril de 2021.

¹¹⁷ Como lo son la detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos; un control financiero que asegure la transparencia del gasto público; acceso a la información que haga a un gobierno abierto y accesible a la sociedad civil; prevención de los conflictos de intereses, etc.

obstante, se reconoce que una institución especializada en la lucha contra este tipo de delitos puede ser necesaria cuando las deficiencias estructurales u operativas del marco institucional existente no permiten llevar a cabo acciones eficaces -preventivas y represivas- contra la corrupción.¹¹⁸

Por lo expuesto, subyace que la justificación para el establecimiento de una nueva institución anticorrupción se basa en la expectativa de que, a diferencia de las instituciones estatales existentes, la AAC: (a) no estará contaminada por la corrupción o la política; (b) resolverá los problemas de coordinación entre las múltiples agencias a través de la integración vertical; y, (c) centralizará toda la información e inteligencia acerca de la corrupción y liderará la lucha contra esta. Todo ello sugiere que el principal resultado esperado de una AAC es una mejora general en el desempeño de las funciones anticorrupción.¹¹⁹

Sin embargo, la red de fiscales anticorrupción (conocida como NACP, por sus siglas en inglés) resalta que la experiencia señala distintos peligros que entraña la creación de una institución especializada en la lucha contra la corrupción, a saber: más burocracia; la desviación de recursos, atención y responsabilidades de las instituciones de control existentes; conflictos jurisdiccionales y batallas territoriales con otras instituciones (estos últimos dos puntos fueron objeto de estudio en el apartado V.A); y puede haber abuso de los poderes de la agencia para usarla como una herramienta contra los oponentes políticos.

En este sentido, la NACP indica que para superar los riesgos antes expuestos es primordial que al tomar un modelo de diseño institucional utilizado en otro país se adapten sus funciones preventivas y represivas al contexto local; y, para ello, recomienda tener en cuenta, entre otros, los siguientes factores: (i) La integridad, competencia y capacidades de las instituciones existentes. En este sentido, señala que la institución anticorrupción debe

¹¹⁸ “Anti-corruption models”, NACP, consultado el 11 de mayo de 2021, <https://www.iap-association.org/NACP/Anti-Corruption-Models>.

¹¹⁹ NACP, “Anti-corruption models”.

desempeñar o reforzar las funciones que faltan o son particularmente débiles en el marco institucional existente. (ii) El marco jurídico existente y el sistema de justicia penal. Explica que los sistemas de justicia penal de todo el mundo difieren significativamente en el reparto de competencias y responsabilidades entre los diferentes actores -policía, fiscalía, magistrados de investigación, tribunales- especialmente en relación con la investigación preliminar y la fase previa al juicio. (iii) Los recursos financieros disponibles. Reformar o crear nuevas instituciones es una tarea costosa y, por ello, es importante evaluar de antemano si el presupuesto nacional puede proporcionar una financiación suficiente y sostenible, especialmente en los casos en los que se decida establecer una fuerte agencia central con propósitos múltiples. (iv) El nivel estimado de corrupción que hay en el país. Por ejemplo, un nivel bajo de corrupción no necesita de una respuesta fuerte, como una AAC con amplios poderes y múltiples funciones. Por el contrario, la corrupción endémica podría desbordar a una agencia que no tuviera todos los poderes y las funciones necesarias.

El primer punto fue al menos superficialmente estudiado en la sección II.A., al tratar el contexto histórico en el que se originó la OA. Las características del sistema de justicia penal que rige en la Argentina vinculadas al objeto de este trabajo fueron introducidas en el apartado IV.A y B y, luego, se estudió en profundidad el reparto de competencias y responsabilidades entre la OA y el MPF en el apartado V. A y B. A vez, en el apartado V. A se expuso la cuestión de los recursos escasos. En cuanto al nivel de corrupción que hay en la Argentina, se presentaron ya los resultados que ofrece *Transparency International* y también se tuvo en cuenta esta cuestión en el apartado V.B (El componente político. Resguardos para que no caiga la acción). Todo ello demuestra que la pregunta que intentamos responder es, definitivamente, en gran parte una cuestión de diseño institucional, como afirmó el Dr. Irigaray.

Por otro lado, en lo que hace al diseño institucional, Félix Crous ensaya un argumento muy contundente en relación con la función de querellar de la OA al señalar que trazar y promover políticas públicas, por un lado, e investigar si estas se cumplen, por el otro, son tareas incompatibles por definición.¹²⁰ En esta línea, en la providencia a través de la cual dispuso el desistimiento del rol de querellante en los procesos penales en los que la OA intervenía como querellante, citó a la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés):

Las instituciones públicas podrían, por ejemplo, pensar que las medidas dirigidas a reunir información con fines preventivos, tales como encuestas o entrevistas, son de hecho otra manera de obtener información para fines investigativos. Si los organismos públicos creen que la información que proveen está realmente destinada a detectar señales de alerta o prácticas indebidas, puede que no tengan el incentivo de cooperar y brindar información veraz. Además, la Oficina Anticorrupción puede verse ante una situación en la cual recomendó medidas preventivas que fueron implementadas por el organismo público pero que, no obstante ello, surja con posterioridad un caso de corrupción. Podría hacerse una analogía entre las funciones de asesoría y auditoría.

En línea con lo anterior, es interesante exponer la opinión de Bruno Rezzoagli: “En la actualidad, existe una tendencia a crear agencias dotadas de un conjunto de competencias de distinta naturaleza. Sin embargo, hay que evitar caer en la tentación de conferir a la agencia anticorrupción competencias que no podrá ejercer de manera eficaz como consecuencia de su ubicación institucional.”¹²¹

VI. ANÁLISIS COMPARADO

En este apartado se pretende evaluar si otras agencias AAC asumen el rol de querellante en los procesos penales que involucran hechos de corrupción en los respectivos países en los que operan. Ello, con el fin de abrir el espectro, revisar otras experiencias y así cotejarlas con las de la OA. No obstante, en ningún momento debe olvidarse que, como se explicó en el

¹²⁰ Félix Crous, “La Oficina Anticorrupción deja de querellar”, entrevista de la Televisión Pública, 20 de octubre de 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=roj18kAPBh0>, min. 10.30.

¹²¹ Bruno Rezzoagli es Director de la Maestría en Administración Pública en Universidad Nacional del Litoral y Doctor por la Universidad de Salamanca en el programa "Aspectos jurídicos y Económicos de la corrupción". Rezzoagli, “La Ubicación Institucional de las Agencias Anticorrupción: Un Debate Vigente”, 10.

apartado V. D, cada una de estas agencias se encuentra insertada en un contexto (económico, social, político, cultural, etc.) especial y distinto al de otras agencias.

Para llevar a cabo este análisis comparado he procurado seleccionar instituciones especializadas con múltiples competencias como las que posee la OA (organismos multipropósito, conforme lo explicado en el apartado II. C). Es decir, lo que se conoce como organismos anticorrupción *stricto sensu*, con poderes preventivos y represivos, y que realizan un amplio espectro de actividades que van más allá de la investigación penal tradicional, como el análisis de políticas, el asesoramiento y la asistencia técnica, la difusión de información, el control ético, la formación y la investigación científica (evaluaciones de riesgo, encuestas, etc.).¹²²

No obstante lo antedicho, el modelo de agencia única no traslada todas las funciones anticorrupción a una sola oficina -esto sería imposible bajo casi cualquier arreglo constitucional que pretenda ser democrático. Más bien, el enfoque de agencia única coloca una serie de capacidades, responsabilidades y recursos clave bajo un mismo techo, creando así una poderosa agencia centralizada capaz de liderar un amplio esfuerzo contra la corrupción. Sin embargo, ello sigue requiriendo la interacción de la ACA con otras entidades con jurisdicción en este campo, obviamente de los tribunales y, en la mayoría de los casos, de los fiscales, así como de los ministros competentes en las áreas que suelen verse afectadas por la corrupción. Por ejemplo, las de recaudación de impuestos y la de obras públicas.¹²³

Antes de comenzar con el estudio comparado, también vale la pena agregar que la doctrina califica a este tipo de agencias con funciones tanto de prevención como de aplicación de la ley como “*guard dog ACAs*”, en comparación con aquellas que solo ejercen tareas de prevención, conocidas como “*watch dog ACAs*”. En esta línea, el director adjunto del Centro

¹²² Luís De Sousa, “Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance”, *Crime, law and social change* 53.1 (2010): 12.

¹²³ Patrick Meagher, “Anti-corruption agencies: A review of experience” (Final Paper, University of Maryland, IRIS Center, 2002), 14.

para el avance de la integridad pública de la Facultad de Derecho de la Universidad de Columbia asegura que las “*guard dog ACAs*” tienen varias deficiencias en comparación con las “*watch dog ACAs*” ya que las primeras requieren una inversión sustancial de atención y de recursos; se enfrentan a expectativas poco realistas; requieren controles más estrictos que limitan sus investigaciones y comunicaciones; están condicionadas por los preceptos del derecho penal; se enfrentan a mayores riesgos de subversión política y a tensiones con otros organismos gubernamentales, especialmente con aquellos que también deben aplicar la ley.¹²⁴

A. Hong Kong: la Comisión Independiente Contra la Corrupción

En Hong Kong,¹²⁵ la AAC es la Comisión Independiente Contra la Corrupción (ICAC, por sus siglas en inglés), fundada en febrero de 1974. El estatus de la ICAC se deriva de la Ordenanza de la Comisión Independiente contra la Corrupción. La institución es un organismo dedicado a la lucha contra la corrupción, independiente de la administración pública, de otros organismos encargados de hacer cumplir la ley y de la fiscalía. Su independencia está garantizada por la Ley Básica, la mini constitución de Hong Kong, que establece que la ICAC es responsable ante el Jefe del Ejecutivo. Además, la ICAC está dotada de competencias y tareas legales específicas, determinadas en otras dos leyes: la Ordenanza de Prevención del Soborno y la Ordenanza de Elecciones (Conducta Corrupta e Ilegal).¹²⁶

Desde su creación, la Comisión se ha comprometido a luchar contra la corrupción utilizando un triple enfoque de aplicación de la ley, prevención y educación, el que se encuentra plasmado en los tres departamentos con los que cuenta la Comisión (ver anexo III a)¹²⁷. Hong

¹²⁴ Gabriel Kuris, “Watchdogs or guard dogs: Do anti-corruption agencies need strong teeth?”, *Policy and society*, 34:2, (2015), 129.

¹²⁵ País que, en el año 2020, ha obtenido una puntuación de 77 puntos sobre 100 en el Índice de Percepción de la Corrupción de *Transparency International*, posicionándose en el lugar número 11 de los 180 países evaluados.

¹²⁶ “Anti-corruption models”, NACP, consultado el 23 de mayo de 2021, <https://www.iap-association.org/NACP/Anti-Corruption-Models>.

¹²⁷ El Departamento de Operaciones, el Departamento de Prevención de la Corrupción (examina las prácticas y los procedimientos de los departamentos gubernamentales y los organismos públicos para reducir las oportunidades de corrupción y ofrece asesoramiento gratuito y confidencial en materia de prevención de la

Kong reconoció que la prevención era tan importante como el enjuiciamiento, y que la batalla contra la corrupción sólo podía ganarse cambiando la actitud de la gente hacia el soborno. Según señala dicho organismo, por su eficacia, esta sigue siendo la estrategia rectora del ICAC en la actualidad.¹²⁸

Los tres departamentos que conforman la ICAC, los que son asistidos por una oficina central de administración, son interdependientes. Para lograr la máxima eficacia posible, cada departamento capitaliza y aprovecha el rendimiento de los demás. En lo que hace a este trabajo, es el Departamento de Operaciones el que recibe, examina e investiga los presuntos delitos de corrupción.¹²⁹ Se trata del departamento más grande de la ICAC (ver su estructura en el Anexo III b).

Las funciones del Departamento de Operaciones, establecidas en la Ordenanza de la Comisión Independiente contra la Corrupción, son las siguientes: recibir y evaluar las denuncias de prácticas corruptas; investigar todos los presuntos delitos tipificados en la Ordenanza de la ICAC, la Ordenanza de Prevención del Soborno y la Ordenanza de Elecciones (Conducta Corrupta e Ilegal); investigar todo presunto delito de extorsión cometido por un funcionario mediante el uso indebido del cargo y toda conducta de funcionarios relacionada con prácticas corruptas o que las propicie, e informar al respecto al Jefe del Ejecutivo.¹³⁰

Al final de una investigación, si no hay pruebas suficientes para un enjuiciamiento, el caso se presenta ante el Comité de Revisión de Operaciones, que es la única autoridad que puede dar por terminada una investigación. Lo más importante a los fines de este trabajo es resaltar que el ICAC lleva a cabo investigaciones solo para producir pruebas. La autoridad para

corrupción a las organizaciones privadas que lo soliciten) y el Departamento de Relaciones con la Comunidad (educa al público contra los males de la corrupción y busca su apoyo para combatirla).

¹²⁸ ICAC. Sobre ICAC. Breve historia. <https://www.icac.org.hk/en/about/history/index.html>.

¹²⁹ ICAC. Sobre ICAC. Estructura de la organización. <https://www.icac.org.hk/en/about/struct/index.html>.

¹³⁰ ICAC. Departamento de operaciones. Deber legal. <https://www.icac.org.hk/en/ops/duty/index.html>.

procesar recae en el Secretario de Justicia, que decide en cada caso si avanzar o no en función de las conclusiones de la investigación presentadas por la ICAC (Ver Anexo III c).¹³¹

Vinculado a lo anterior, es esencial destacar que la propia ICAC informe mediante su página web que su poder de investigación está estructurado para garantizar que no haya abusos. En este sentido, remarca que se ha establecido un sólido sistema de pesos y contrapesos, entre los cuales se encuentran los siguientes: en primer lugar, la ICAC es directamente responsable ante el Jefe del Ejecutivo y el Director de la ICAC reporta al Consejo Ejecutivo sobre las principales cuestiones políticas. A su vez, es el parlamento de Hong Kong el que tiene la autoridad de conferir y derogar los poderes del ICAC y el Director de la ICAC debe responder ante el parlamento por cuestiones vinculadas a las políticas y a la financiación del organismo. En tercer lugar, un poder judicial independiente garantizaría que la ICAC no abuse de sus poderes ya que este último organismo está obligado a solicitar la aprobación previa de los tribunales para ejercer determinadas competencias. Por último, y especialmente vinculado con la temática de este trabajo la ICAC resalta, como se explicó supra, que una vez concluidas las investigaciones la facultad de enjuiciamiento corresponde al Secretario de Justicia y que, así, la separación de poderes garantiza que ningún caso sea llevado a los tribunales únicamente por el juicio de la ICAC.

En conclusión, de la revelación efectuada no se pudo determinar que la ICAC cuente con una atribución similar a la de la OA cuando querella. Como se expuso, la ICAC lleva adelante la investigación, para la cual tiene amplios poderes¹³², pero luego este organismo no tiene la potestad de realizar una acusación ante el poder judicial.

¹³¹ ICAC. Departamento de investigaciones. Nuestro trabajo. Investigación. <https://www.icac.org.hk/en/ops/work/op/index.html>.

¹³² Arrestar, detener, allanar, tomar muestras para análisis forenses, buscar cuentas bancarias, retener y examinar documentos comerciales y privados, exigir a los sospechosos que proporcionen detalles de sus activos, ingresos y egresos, retener documentos de viaje y restringir la disposición de bienes para impedir que los corruptos intenten huir de Hong Kong o blanquear sus ganancias mal habidas para evitar su confiscación por los tribunales, entre otros. "Legal Empowerment", ICAC, <https://www.icac.org.hk/en/about/power/index.html>.

B. Singapur: la Oficina de Investigación de Prácticas Corruptas

La Oficina de Investigación de Prácticas Corruptas (CPIB, por sus siglas en inglés) es la AAC de Singapur¹³³ y es, a su vez, la AAC más antigua del mundo, creada en 1952 por el gobierno colonial británico. Esta agencia independiente es responsable de la investigación y prevención de la corrupción tanto en el sector público como privado de Singapur.¹³⁴ La CPIB depende de la Oficina del Primer Ministro (PMO, por sus siglas en inglés) y reporta directamente ante el Primer Ministro.¹³⁵

En Singapur, la CPIB es el único organismo autorizado para investigar los delitos de corrupción relacionados con la Ley de Prevención de la Corrupción (PCA, por sus siglas en inglés) y otros delitos conexos.¹³⁶ La PCA es la principal legislación anticorrupción de Singapur y constituye uno de los pilares fundamentales de la lucha contra la corrupción en el país. La PCA otorga a la CPIB los poderes para investigar la corrupción y otros delitos susceptibles de detención que se revelen en el curso de la investigación.¹³⁷

Encabezada por su Director, la CPIB está compuesta por tres departamentos: Operaciones¹³⁸, Asuntos Corporativos¹³⁹ e Investigaciones. Por último, una Oficina de Auditoría Interna, totalmente independiente de los otros departamentos, reporta directamente al Director de la CPIB.

¹³³ País que, en el año 2020, ha obtenido una puntuación de 85 puntos sobre 100 en el Índice de Percepción de la Corrupción de *Transparency International*, posicionándose en el lugar número 3 de los 180 países evaluados.

¹³⁴ CPIB. Quienes somos. Nuestra Filosofía Corporativa. Misión, visión y valores fundamentales. <https://www.cpiib.gov.sg/about-cpiib/mission-vision-core-values>.

¹³⁵ CPIB. Sobre la corrupción. Prevención y educación. Marco de control de la corrupción de Singapur. <https://www.cpiib.gov.sg/about-corruption/corruption-control-framework>.

¹³⁶ CPIB. Quienes somos. Nuestro trabajo. Roles y funciones. <https://www.cpiib.gov.sg/about-cpiib/roles-and-functions>.

¹³⁷ CPIB. Sobre la corrupción. Legislaciones y aplicación de la ley. Introducción. <https://www.cpiib.gov.sg/about-corruption/introduction>.

¹³⁸ Departamento de Operaciones consta de tres divisiones: Operaciones de Inteligencia, Análisis de Inteligencia & Asuntos Internacionales, y Ciencia y Tecnología/Proyectos Especiales. Todas estas divisiones trabajan para apoyar la detección e investigación de los delitos de corrupción realizando análisis de inteligencia o proporcionando herramientas de investigación especializadas.

¹³⁹ Compuesto por cinco divisiones: Gestión y Desarrollo de Personas; Finanzas y Administración; Planificación, Investigación y Relaciones Corporativas; Tecnologías de la Información y la Oficina de Transformación Digital.

El Departamento de Investigaciones ejecuta la función principal de la Oficina al investigar los delitos contemplados en la PCA. Este departamento consta de tres divisiones: *Training Development & Policy* (revisa las políticas de capacitación y desarrollo de la Oficina, trata de mejorar el nivel general de competencia de todos sus funcionarios y analiza las tendencias de la corrupción y se encarga de elaborar políticas de investigación para subsanar las deficiencias descubiertas en las organizaciones durante las investigaciones), *Training Operations* (es responsable de la planificación y conducción de cursos sobre investigación de la corrupción) e *Investigations Operations*.¹⁴⁰

La *Investigations Operations Division* cuenta con seis ramas de investigación. Entre ellas se dividen la labor de investigar todos los casos de corrupción, tanto del sector público como del privado, incluidos los casos cotidianos de corrupción y los asuntos relacionados con el lavado de dinero y la corrupción transnacional.¹⁴¹

En cuanto al tratamiento de las denuncias recibidas por la CPIB, todas ellas son remitidas al Comité de Evaluación de Denuncias (CEC, por sus siglas en inglés) para su evaluación. El CEC, compuesto por miembros del Directorio, examina las denuncias de corrupción y determina si entran en el ámbito de competencia de la CPIB, y si las denuncias contienen información suficiente para la investigación u otro tipo de acciones de seguimiento. En el caso de las denuncias que no son competencia de la CPIB, se remiten a las autoridades competentes.

Una vez tomada la decisión de examinar una denuncia de corrupción, se lleva a cabo una investigación para la cual la CPIB tiene amplios poderes.¹⁴² En aquellos casos en que se

¹⁴⁰ CPIB. Quienes somos. Nuestro trabajo. Estructura organizacional. <https://www.cpiib.gov.sg/about-us/our-work/organisational-structure>.

¹⁴¹ CPIB. Quienes somos. Nuestro trabajo. Estructura organizacional. <https://www.cpiib.gov.sg/about-us/our-work/organisational-structure>.

¹⁴² Arrestar, investigar cuentas bancarias, cajas fuertes, y libros contables, entre otras cosas. Dependiendo el caso necesitará o no permiso del Fiscal. (Powers of arrest and investigation. Prevention of Corruption Act. [https://sso.agc.gov.sg/Act/PCA1960#pr6-.](https://sso.agc.gov.sg/Act/PCA1960#pr6-))

encuentran involucrados funcionarios públicos, a pesar de que la investigación no revele ningún delito, si se demuestra que estos pueden haber infringido las reglas de sus departamentos o del servicio público, el caso es remitido a los departamentos a los que pertenecen dichos funcionarios para que se tomen las medidas que correspondan.

Por otra parte, una vez concluidas las investigaciones de la CPIB, todos los casos de presunta corrupción se remiten al *Attorney-General's Chambers* (AGC). El *Attorney-General* es el asesor legal del gobierno y el Fiscal General de Singapur¹⁴³. El Fiscal General es quien tiene a su cargo el control y la dirección de todos los procesos penales en Singapur. La CPIB necesita obtener el consentimiento del Fiscal General para poder proceder a la etapa del juzgamiento (Art. 33 PCA).¹⁴⁴

A diferencia de otras AAC, la CPIB no cuenta con abogados *in-house* ni lleva adelante la acusación en el proceso penal. La CPIB depende de la AGC para obtener asesoramiento jurídico y también depende de su consentimiento expreso para poder acusar por corrupción a una persona ante un tribunal (Ver Anexo IV).¹⁴⁵ En este sentido, quien fue el Director de la CPIB entre 2005 y 2010 describe que

Así hay una división de responsabilidades y sistema de pesos y contrapesos. En la CPIB somos los expertos operativos en la investigación de los delitos de corrupción. Elaboramos el expediente del caso y documentamos todas las pruebas reunidas. Pero necesitamos a los expertos jurídicos de la AGC, por lo que se les envía el expediente del caso. Juntos, cuando tanto los expertos operativos como los jurídicos están de acuerdo en que hay un caso, podemos proceder a acusar al delincuente ante el tribunal. Una vez realizada la acusación, los funcionarios de la CPIB trabajarán junto con los fiscales para presentar las pruebas ante el tribunal.¹⁴⁶

El Código de Procedimiento Penal de Singapur le permite al Fiscal General delegar muchas de sus prerrogativas en otros funcionarios (Art. 11). Ahora bien, el artículo 13 de dicho

¹⁴³ Art. 11, Singapore Criminal Procedure Code. <https://sso.agc.gov.sg/Act/CPC2010>.

¹⁴⁴ CPIB. Sobre corrupción. Prevención & Educación. Management de los reclamos de corrupción. <https://www.cpi.gov.sg/about-corruption/management-of-corruption-complaints>.

¹⁴⁵ Soh Kee Hean, "Investigation and Prosecution of Corruption Offences", *UNAFEI Resource Material Series* No. 80, (2010): 161. https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No80/No80_20VE_Hean2.pdf.

¹⁴⁶ La traducción es propia. Soh Kee Hean, "Investigation and Prosecution of Corruption Offences", 161.

cuerpo legal determina que cuando es una persona distinta al Fiscal General el que lleva a cabo el enjuiciamiento, este último podrá, de considerarlo necesario, reasumir la dirección de la acusación en cualquier fase del proceso y continuar o abandonar la acusación.

En fin, la CPIB se erige como un organismo poderoso en tanto concentra todo el poder para investigar los delitos de corrupción en Singapur –a diferencia de la OA que se superpone en este aspecto con la PIA– y hasta puede llegar a convertirse en el acusador principal del proceso penal si el *Attorney-General* así lo dispone. Ahora bien, a diferencia de lo que sucede en nuestro país, en Singapur la AAC requiere de la autorización expresa del *Attorney-General* para poder iniciar el trámite judicial y, a su vez, es el *Attorney-General* el que conserva la palabra final en los procesos de corrupción al tener la posibilidad de reasumir la investigación en caso de haberla delegado en otro oficial.

C. Indonesia: la Comisión para la Erradicación de la Corrupción

La Comisión para la Erradicación de la Corrupción (KPK, por sus siglas en indonesio), creada por la Ley Nro. 30 del año 2002, tiene el mandato de erradicar la corrupción de forma profesional, intensa y continua en Indonesia¹⁴⁷. Se trata de una institución estatal que en el desempeño de sus funciones y de su autoridad es independiente del resto de los poderes.¹⁴⁸

Es importante mencionar que la KPK no se originó con el objetivo de asumir la función de otras instituciones ya existentes que tenían el deber de erradicar la corrupción. Más bien, la Ley establece el papel de la KPK como un organismo estímulo, es decir, con la tarea de fomentar y/o impulsar los esfuerzos de erradicar la corrupción de las instituciones preexistentes para que sean más eficaces y eficientes y, solo en determinados casos, estar preparada para

¹⁴⁷ País que, en el año 2020, ha obtenido una puntuación de 37 puntos sobre 100 en el Índice de Percepción de la Corrupción de *Transparency International*, posicionándose en el lugar número 102 de los 180 países evaluados.

¹⁴⁸ “Descripción general de KPK”, KPK, consultado el 23 de mayo de 2021, <https://www.kpk.go.id/en/about-kpk/overview-of-kpk>.

asumir investigaciones y acusaciones (en esencia, actuar como un "super organismo") que están siendo llevados a cabo por la Policía o la Fiscalía.¹⁴⁹

En línea con lo anterior, las funciones de la KPK son: la coordinación con las instituciones autorizadas para erradicar la corrupción y su supervisión; la conducción de investigaciones, pesquisas y acusaciones en contra de la corrupción; la adopción de medidas preventivas contra la corrupción; y la supervisión de la aplicación de la gobernanza estatal.¹⁵⁰ En el desempeño de sus funciones, la KPK se guía por cinco principios: seguridad jurídica, transparencia, *accountability*, interés público y proporcionalidad. La KPK responde a la propia ciudadanía y presenta su informe abierta y periódicamente al Presidente, a la Cámara de Representantes de la República de Indonesia y al organismo auditor de esta República.¹⁵¹

La KPK está presidida por una comisión de cinco personas: un presidente y cuatro vicepresidentes. Todos ellos son funcionarios públicos procedentes de distintos sectores del gobierno y de la sociedad. Los dirigentes de la KPK ocupan su cargo durante cuatro años y sólo pueden ser reelegidos por un mandato. En cuanto a la toma de decisiones del organismo, se trata de un órgano colegiado y la toma de decisiones es colectiva.¹⁵²

La KPK está organizada en cuatro áreas abocadas a diferentes cuestiones: prevención; aplicación de la ley; información y data; monitoreo interno y denuncia pública. Cada una de estas áreas está dirigida por un delegado que reporta a la comisión directiva. El KPK también se encuentra asistido por la Secretaría General, dirigida por un Secretario General que es

¹⁴⁹ "Anti-corruption models", NACP, consultado el 23 de mayo de 2021, <https://www.iap-association.org/NACP/Anti-Corruption-Models>.

¹⁵⁰ "Funciones y tareas", KPK, consultado el 13 de junio de 2021, <https://www.kpk.go.id/en/about-kpk/function-and-tasks>.

¹⁵¹ "Descripción general de KPK", KPK, consultado el 23 de mayo de 2021, <https://www.kpk.go.id/en/about-kpk/overview-of-kpk>.

¹⁵² "Descripción general de KPK", KPK, consultado el 23 de mayo de 2021, <https://www.kpk.go.id/en/about-kpk/overview-of-kpk>.

Los dirigentes de la KPK son preseleccionados por un comité de selección específico creado a tal efecto por el Presidente de Indonesia. Su candidatura es presentada al parlamento por el Presidente; son elegidos por el parlamento, y juran su cargo ante el Presidente. "Anti-corruption models", NACP, consultado el 23 de mayo de 2021, <https://www.iap-association.org/NACP/Anti-Corruption-Models>.

nombrado y destituido por el Presidente de la República de Indonesia, pero que rinde cuentas a la comisión de la KPK (Ver Anexo V).¹⁵³

Como su nombre lo indica, el área de aplicación de la ley trabaja para formular y aplicar políticas que aseguren el cumplimiento de la ley en materia anticorrupción. Por ello, tiene las siguientes funciones: formular políticas para sus subdivisiones (investigación preliminar, investigación, enjuiciamiento y coordinación y supervisión de los casos de corrupción tratados por otros organismos de aplicación de la ley); llevar a cabo investigaciones preliminares sobre las denuncias de corrupción; investigar los casos de delitos de corrupción; acusar, interponer acciones legales, ejecutar las decisiones de los jueces y las sentencias de los tribunales, y llevar a cabo otras acciones legales relacionadas con la gestión de los delitos de corrupción de acuerdo con la normativa vigente; coordinar con y supervisar a otros organismos de aplicación de la ley durante los procesos de investigación preliminar, investigación y acusación de los delitos de corrupción; entre otras.¹⁵⁴

La KPK está autorizada a llevar a cabo investigaciones preliminares, investigaciones y acusaciones de casos de corrupción que: (i) impliquen a agentes de aplicación de la ley, funcionarios del Estado y otras personas relacionadas con actos de corrupción perpetrados por agentes de aplicación de la ley o funcionarios del Estado; (ii) hayan generado una preocupación pública significativa y/o (iii) hayan hecho perder al Estado al menos RP 1.000.000.000 (un billon de rupias) (Art. 11 Ley No. 30/2002 KPK). A tal fin el organismo de mención cuenta con poderes contundentes.¹⁵⁵

¹⁵³ “Descripción general de KPK”, KPK, consultado el 23 de mayo de 2021, <https://www.kpk.go.id/en/about-kpk/overview-of-kpk>.

¹⁵⁴ “Oficina del Adjunto de Ejecución”, KPK, consultado el 23 de mayo de 2021, <https://www.kpk.go.id/en/about-kpk/overview-of-kpk>.

¹⁵⁵ En el desempeño de sus tareas de investigación, acusación y enjuiciamiento la KPK está autorizada a intervenir las líneas de comunicación y grabar las conversaciones, ordenar a la institución correspondiente que prohíba a una o varias personas viajar al extranjero, solicitar información a los bancos u otras instituciones financieras, ordenar a los bancos u otras instituciones financieras que bloqueen las cuentas, ordenar al superior jerárquico de un sospechoso que lo cese temporalmente de su cargo, entre otros (Art. 12 Ley No. 30/2002 KPK).

Dentro de la KPK se ha nombrado a un Fiscal General, el que, obviamente, tiene la función de perseguir actos delictivos vinculados a la corrupción (Art. 51 Ley No. 30/2002 KPK). Este funcionario tras recibir los expedientes de los acusadores, debe transmitirlos al Tribunal de Distrito, el que tiene la obligación de aceptarlos para su posterior tramitación y resolución (Art. 52 Ley No. 30/2002 KPK). Los procesos se llevan a cabo ante tribunales especiales anticorrupción, o TIPIKOR (Art. 53 Ley No. 30/2002 KPK).

La KPK, en su labor de supervisar a las entidades que deben trabajar para erradicar la corrupción, tiene la competencia de hacerse cargo de la investigación o de la acusación de los casos de corrupción tramitados por la Policía Nacional y la Fiscalía General en ciertos supuestos (Art. 6.b y 8.1 y 2): en caso de existir denuncias de los ciudadanos de que estas instituciones no dan seguimiento a los casos, o que los manejan lentamente sin una razón adecuada; que los casos se procesan de manera inadecuada, protegiendo así al autor; que hay indicios de corrupción en el procesamiento de los casos; o cuando hay indicios de interferencia de los poderes ejecutivo, legislativo y/o judicial durante el proceso (Art. 9 Ley No. 30/2002 KPK).

En cuanto a la coordinación con otros organismos: (i) Cuando la Policía o la Fiscalía descubren un caso de corrupción por el que la KPK no ha iniciado su proceso de acusación, estas instituciones se encuentran obligadas a informar a la KPK a más tardar catorce días después del inicio del proceso de acusación. (ii) Un proceso de acusación llevado a cabo por la Policía o la Fiscalía, debe coordinarse continuamente con la KPK. (iii) Cuando la KPK haya iniciado su proceso de acusación la Policía o la Fiscalía pierden el poder hacerlo. (iv) Cuando la Policía y/o la Fiscalía llevan a cabo un proceso de acusación de forma simultánea con la KPK, el proceso llevado a cabo por la Policía o la Fiscalía debe cesar inmediatamente (Art. 50 Ley No. 30/2002 KPK).

En fin, para el caso de Indonesia corresponde concluir que la KPK, en su labor de aplicación de la ley, ejerce un rol muy fuerte en tanto tiene prioridad ante la Fiscalía para acusar por un caso de corrupción si existen investigaciones o procesos tramitándose simultáneamente. Además, la KPK parece tener discreción para decidir hacerse cargo de las investigaciones y acusaciones llevadas adelante por otros organismos cuando estime que lo están haciendo inadecuada o negligentemente. Ello, en tanto, el artículo 9 de la Ley No. 30/2002 no brinda precisiones en relación a cada una de las causales por las que la KPK puede ejercer dicha atribución.

D. Ecuador: la ex Secretaría Anticorrupción

Con fecha 6 de febrero de 2019 el ex presidente ecuatoriano, Lenin Moreno, dispuso la creación de la Secretaría Anticorrupción (Decreto Nro. 665/2019). Dicha entidad, estuvo adscrita a la Presidencia de la República de Ecuador y su labor era generar políticas públicas y acciones para facilitar la denuncia de actos de corrupción. También se encargaba de coordinar la cooperación entre las instituciones del Gobierno, los organismos de control y las entidades judiciales involucradas en la investigación, juzgamiento y sanción de estos delitos. Además, debía articular con la Cancillería la implementación de los acuerdos internacionales existentes a favor de la lucha contra la corrupción.¹⁵⁶

Sin embargo, pasados apenas 15 meses de su creación, el ex Presidente firmó el Decreto Ejecutivo Nro. 1065 con el que suprimió la Secretaría Anticorrupción. Para sostener su decisión argumentó: “Si hay alguna duda de que esta Secretaría podría impedir la celeridad en cualquier caso de corrupción, señora Fiscal, Presidenta de la Corte Nacional de Justicia y Presidenta del Consejo de la Judicatura, hoy cierro la Secretaría Anticorrupción ratificando mi

¹⁵⁶ “Presidente Lenin Moreno crea la Secretaría Anticorrupción”, *El Comercio*, 6 de febrero 2019, <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/moreno-secretaria-anticorrupcion-ivan-granda.html>.

confianza en la eficacia y celeridad con la que ustedes llevan adelante sus funciones”.¹⁵⁷ Ello tras el reclamo de una fiscal, sobre una “injerencia” de la Secretaría en las acciones fiscales y la recomendación de que se la elimine la agencia. A su pedido se unieron el Consejo de la Judicatura, la Corte Nacional de Justicia, y el contralor general del Estado.¹⁵⁸

De lo que surge de los Informes Finales de Rendición de Cuentas del Gobierno de Ecuador en los años 2019 y 2020¹⁵⁹ es posible determinar que la Secretaría Anticorrupción realizó una gran cantidad de presentaciones ante la Fiscalía General de Estado y, además, se encargó del monitoreo de las denuncias efectuadas. Si bien la información que existe sobre dicha AAC no permite evaluar la participación de esta agencia en los procesos penales – probablemente, por su efímera existencia– es interesante notar que quien fue coordinador de la Secretaría señaló que era bueno que se la haya eliminado porque era “como poner al ratón cuidando el queso”. A su vez, agregó que “Estas instancias no funcionan porque no tienen libertad” y que “Lo que debe hacerse es fortalecerse a los entes de control y a la sociedad civil”¹⁶⁰; dichos que se encuentran íntimamente vinculados con lo analizado en el apartado V.D.

En la actualidad no existe una AAC en Ecuador. No obstante, este país cuenta con un organismo similar a la PIA dentro de la Fiscalía General del Estado. Se trata de una fiscalía especializada en la “Administración pública”. Los principales delitos que investiga esta unidad son peculado, cohecho, enriquecimiento ilícito y concusión, delitos imprescriptibles que se

¹⁵⁷ “Secretaría Anticorrupción se suprimió con Decreto 1065”, *El Comercio*, 22 de mayo de 2020, <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/secretaria-anticorrupcion-decreto-lenin-moreno.html>.

¹⁵⁸ “Secretaría Anticorrupción de Ecuador desaparece después de quince meses en funciones”, *El Universo*, 22 de mayo de 2020, <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/05/22/nota/7848282/secretaria-anticorrupcion-desaparece-despues-quince-meses-funciones/>.

¹⁵⁹ Presidencia de la república del Ecuador. Rendición de cuentas 2019, *Informe narrativo de la gestión de presidencia. Del 01 de enero al 31 de diciembre de 2019*, 18-22, https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2020/10/RENDICIO%CC%81N_2019abc-comprimido.pdf; Presidencia de la República del Ecuador. Rendición de cuentas 2020, *Informe narrativo de la gestión de la presidencia de la República. Del 01 de enero al 31 de diciembre del 2020*, 11-13, <https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2021/06/1.-Informe-Final-de-Rendicio%CC%81n-de-Cuentas-2020-4.pdf>.

¹⁶⁰ “Secretaría Anticorrupción de Ecuador desaparece después de quince meses en funciones”, *El Universo*.

juzgan incluso en ausencia del procesado, que causen conmoción social y ameriten una respuesta positiva y efectiva del titular de la acción penal.¹⁶¹

VI. CONCLUSIONES

Lo primero que este análisis permite concluir es que la Oficina Anticorrupción conserva características -como sus competencias y diseño institucional- que hacen caso al contexto en que este organismo se originó. En el año 1999, el Poder Ejecutivo Nacional tenía múltiples desconfianzas en el cuerpo de fiscales y hasta en el Poder Judicial; por ello, creó una agencia anticorrupción con funciones tanto preventivas como de investigación. Además, por esta misma razón, le otorgó a la DIOA la legitimidad para querellar.

En segundo lugar, he explicado que el interés y, por tanto, la legitimación de los organismos públicos para intervenir en los procesos penales no es originario sino como delegación de una facultad legal; la que en este caso le fue concedida a la Oficina Anticorrupción por el Poder Ejecutivo de la Nación. Como se enseñó, ello permite desestimar el argumento de que en el sistema procesal penal argentino la figura del querellante está pensada para las personas físicas y no para el estado y de que la OA no es una fiscalía y, por tanto, no debe acusar. Pues, como se expuso, la OA interviene en el proceso penal por otro tipo de razones.

Por otra parte, he expuesto que la Oficina Anticorrupción posee la facultad pero no la obligación de querellar. Ello, a pesar de que a primera vista el desistimiento del carácter de querellante por parte de la OA genere una sensación de impunidad en el común de la gente. Como bien remarca Félix Crous, que se haya tomado dicha decisión no implica que no se persigan los hechos de corrupción en nuestro país. La acción penal en la Argentina para este tipo de delitos es pública y los fiscales federales sí tienen la obligación de perseguirlos y de

¹⁶¹ Fiscalía general del estado. Fiscalía especializada en la administración pública. <https://www.fiscalia.gob.ec/fiscalia-especializada-en-administracion-publica/>.

mantener la acción a lo largo del proceso, excepto que la ley permita lo contrario. Lo que es más, el Ministerio Público Fiscal cuenta con una procuraduría especializada en la temática de la corrupción.

Como se ha plasmado en el desarrollo de este trabajo, la Procuraduría de Investigaciones Administrativas se superpone con la OA tanto temáticamente como territorialmente y, sobre todo, en términos de deberes y funciones. En este sentido, estimo que lo más destacable es que la PIA tiene la facultad de apelar ante la postura de no prosecución de la acción por parte del Fiscal Federal. A su vez, esta procuraduría cuenta con un adicional –del que carece la OA–, que es su nivel de independencia del resto de los poderes y organismos del estado.

Sin lugar a dudas, lo concluido hasta el momento permite pensar que el rol de la Oficina Anticorrupción que se encuentra en debate es sobreabundante. Más aún si recordamos que los recursos con los que cuenta el estado son limitados y que, por ello, es necesario que sean perfectamente asignados. Ello lleva a pensar que es más eficaz contar con resguardos procesales para que no caiga erróneamente un caso en vez de crear organismos que se superpongan en sus funciones. No obstante, restan sopesar algunas de las implicancias de que la OA desista de su carácter de querellante. En este sentido, otros factores a tener en cuenta son los siguientes: (1) el índice de percepción de la corrupción en la Argentina es alto; (2) el tipo de delito en cuestión cuenta con características que hacen especialmente difícil su detección y punición; y, (3) la Argentina no cuenta con un sistema de justicia especialmente robusto y fortalecido.

Como puede notarse, son varios los aspectos a tener en cuenta y aún queda un punto esencial por considerar. La OA se encuentra desarrollando dos tareas incompatibles: trazar y promover políticas públicas, por un lado, e investigar si estas se cumplen, por el otro. En este sentido, considero acertado concluir que, si bien todos los diseños institucionales cuentan con

ventajas y desventajas, en este punto de la historia las últimas parecen estar superando a las primeras. Ello es así ya que, si bien no contamos con sistema penal robusto, se puede decir que los niveles de transparencia y de independencia de los tribunales, del MPF y de la PIA han aumentado desde el momento en que se ha creado la OA. Ello permite pensar que varias de las razones que llevaron al PEN a crear un organismo multifacético hacia fines de los años noventa se han, a la fecha, al menos en parte, desvanecido. Por lo expuesto puede decirse que la Oficina Anticorrupción nació con una doble impronta –preventiva y enfocada en la planificación de políticas públicas, por un lado, e investigadora y acusadora, por el otro– que hoy en día es su propia condena.

En línea con lo que antecede, y en tanto no caben dudas de que la OA es sumamente virtuosa en su faz investigativa, estimo que sería eficiente que dicha Oficina se limite, en todo caso, a presentar denuncias para, luego, mantenerse como colaboradora de la PIA y/o del servicio de justicia en general. De esta forma, se podría reducir, al menos en parte, la dificultad reseñada acerca de que existan múltiples acusaciones en un proceso penal. Además, así, los esfuerzos anticorrupción estarían concentrados en un solo ente que podría articular con coherencia los intereses relativos a dicho objetivo.

Ahora bien, lo cierto es que, por ley, en la actualidad la Oficina anticorrupción cuenta con dos funciones: prevenir la corrupción e investigar presuntos delitos de corrupción. Por tanto, el argumento del titular de la OA de que “(...) la misión que tiene el organismo es la prevención (...)”, que da a entender que esta es su única tarea, es sin dudas erróneo y, en consecuencia, no basta para justificar la decisión que ha tomado. Ello quiere decir que, si bien, como se fue concluyendo, en la actualidad hay razones para que se revea el diseño y las atribuciones con las que cuenta la OA, es necesario que una decisión de esta índole se encuentre basada en argumentos sólidos y precisos para que pueda contar con el apoyo de los ciudadanos. A su vez, la decisión de modificar rasgos tan críticos de un organismo como la OA debería

realizarse mediante un procedimiento al menos algo más democrático y/o plural. Entre otras razones, para que su fundamento no pueda ser controvertido u opacado por cuestiones políticas.



Universidad de
San Andrés

VII. BIBLIOGRAFÍA

Leyes:

- Ley Nro. 17.516. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28644/norma.htm>.
- Ley Nro. 22.520. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48853/texact.htm>.
- Ley Nro. 24.050. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/449/norma.htm>.
- Ley Nro. 24.121. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/520/norma.htm>.
- Ley Nro. 24.759. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/41466/norma.htm>.
- Ley Nro. 24.946. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/49874/texact.htm>.
- Ley Nro. 25.188. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60847/norma.htm>.
- Ley Nro. 25.233. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/61394/norma.htm>.
- Ley Nro. 25.319. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64615/norma.htm>.
- Ley Nro. 26.097. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116954/norma.htm>.



Decretos:

- Decreto Nro. 102/1999. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/61724/texact.htm>.
- Decreto Nro. 54/2019 B.O. 21/12/2019, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=333548>.
- Decreto Nro. 885/2020. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/237256/20201113>.

Otra normativa:

- Resolución Nro. 17/2000. Ministerio de Justicia y derechos Humanos. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/61934/norma.htm>.
- Resolución Nro. 749/2000. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Resolución Nro. 458/2001. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Resolución Nro. 147/2008. Procuración General de la Nación.
- Resolución Nro. 1316/2008. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.
- Resolución Nro. 2970/2015. Procuración General de la Nación. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ptn-resolucion2970.pdf>.
- Resolución Nro. 186/2018. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Resolución Nro. 2/2019. Comisión Bicameral de Monitoreo e Implementación del Código Procesal Penal Federal. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/331847/norma.htm>.
- Decisión administrativa Nro. 312/2018. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/307797/norma.htm>.
- Providencia Nro. PV-2020-70269270-APN-OA#PTE. Oficina Anticorrupción.

Convenciones Internacionales:

- *Convención Interamericana contra la Corrupción*, Caracas, 4 de diciembre de 1996. http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf.
- *Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales*, París, 7 de septiembre del 2000. https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf.
- *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Nueva York, 31 de octubre de 2003. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf.

Jurisprudencia:

- CSJN, *Gostanián, Armando s/ recurso extraordinario*, 30/05/2006, *Fallos*: 329:1997.
- CSJN, *Ministerio de Educación de la Nación c/ Universidad Nacional de Mar del Plata s/ recurso directo - Ley de Educación Superior 24.521*, 27 de febrero de 2020, *Fallos*: 343:119.
- CSJN, *Moreno, Guillermo s/ recurso de queja*, 8 de mayo de 2012, *Fallos*: 335:622.
- CSJN, *Santillán, Francisco Agustín s/ recurso de casación*, 13/08/1998, *Fallos*: 321:2021.
- CSJN, *Skanska S.A. s/ causa n° 12.935*, 9 de diciembre de 2015.

Libros:

- Langer, Máximo. “La dicotomía acusatorio-inquisitivo y la importación de mecanismos procesales de la tradición jurídica anglosajona. Algunas reflexiones a partir del procedimiento abreviado”. En *Las garantías penales y procesales. Enfoque histórico-comparado*, Edmundo S. Hendler, 239-268. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2001.

- Maier, Julio, B. J. *Derecho Procesal Penal: Tomo I. Fundamentos*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2004.
- Maier, Julio, B. J. *Derecho Procesal Penal: Tomo II. Fundamentos. Parte General: Sujetos Procesales*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2003.
- Oficina Anticorrupción; PNUD. *Perspectivas del derecho penal sobre los actos de corrupción. El rol de la Oficina Anticorrupción*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2012.

Artículos:

- De Sousa, Luís. “Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance”. *Crime, law and social change* 53.1 (2010): 5-22.
- García, Luis M. “El Principio de Igualdad de Armas y los nuevos requerimientos (El derecho al control de la prueba introducida en el juicio. La incorporación de actas y la ocultación de la identidad de testigos, informantes e investigadores bajo cubierta)”. *elDial*, 25 de febrero del 2000, elDial.com - DC69.
- Gault Arellano, David, Jesús Fidel Hernández Galicia y Walter Lepore. "Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina". *Revista del CLAD Reforma y democracia* 61, (2015): 76-106.
- Gilli, Juan José. “Corrupción: Análisis de un concepto complejo”. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados* N° 61, Octubre 2014. Consultado el 15 de febrero de 2021. https://www.eseade.edu.ar/wp-content/uploads/2016/08/gilli_riim61.pdf.
- Heilbrunn, John R. “Anti-Corruption Commissions. Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?”. *World Bank Institute*, 2004, 3. https://www.researchgate.net/profile/John-Heilbrunn/publication/255663762_Anti-

[Corruption Commissions Panacea or Real Medicine to Fight Corruption/links/57342fe208ae9f741b261f94/Anti-Corruption-Commissions-Panacea-or-Real-Medicine-to-Fight-Corruption.pdf](https://www.palermo.edu/Archivos_content/derecho/pdf/Honisch-Paper-8-10.pdf).

- Honisch, Paula. “¿Por qué es tan complejo detectar, investigar y castigar hechos de corrupción?”. 1-2, https://www.palermo.edu/Archivos_content/derecho/pdf/Honisch-Paper-8-10.pdf.
- Kuris, Gabriel. “Watchdogs or guard dogs: Do anti-corruption agencies need strong teeth?”. *Policy and society*, 34:2, (2015), 125-135.
- Rezzoagli, Bruno Ariel. “La Ubicación Institucional de las Agencias Anticorrupción: Un Debate Vigente”. *Políticas Públicas* 8, no. 2 (2015): 11. <http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/view/2282/2111>.
- Soh Kee Hean. “Investigation and Prosecution of Corruption Offences”. *UNAFEI Resource Material Series* No. 80, (2010): 157-163. https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No80/No80_20VE_Hean2.pdf.

Reportes e informes:

- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, *Informe Anual de la Oficina Anticorrupción -Misión, funciones, políticas, acciones y proyectos-. 1999 – diciembre – 2000*. Consultado el 16 de febrero de 2021. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_anual_2000-0a.pdf.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación, *Informe de Gestión Oficina Anticorrupción 2015-2019*, 8-9.
- OCDE, *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina: Lograr un cambio sistémico y sostenido, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*, (París: OECD Publishing, 2019), 48.

- Presidencia de la república del Ecuador. Rendición de cuentas 2019, *Informe narrativo de la gestión de presidencia. Del 01 de enero al 31 de diciembre de 2019*, 18-22, https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2020/10/RENDICIO%CC%81N_2019abc-comprimido.pdf.
- Presidencia de la República del Ecuador. Rendición de cuentas 2020, *Informe narrativo de la gestión de la presidencia de la República. Del 01 de enero al 31 de diciembre del 2020*, 11-13, <https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2021/06/1.-Informe-Final-de-Rendicio%CC%81n-de-Cuentas-2020-4.pdf>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, *Guía práctica para: evaluar capacidades de las agencias anticorrupción* (Nueva York, 2011).

Tesis:

- Meagher, Patrick. “Anti-corruption agencies: A review of experience” Final Paper, University of Maryland, IRIS Center, 2002.

Sitios webs:

- “Descripción general de KPK”, KPK, consultado el 23 de mayo de 2021, <https://www.kpk.go.id/en/about-kpk/overview-of-kpk>.
- “Funciones y tareas”, KPK, consultado el 13 de junio de 2021, <https://www.kpk.go.id/en/about-kpk/function-and-tasks>.
- “Oficina del Adjunto de Ejecución”, KPK, consultado el 23 de mayo de 2021, <https://www.kpk.go.id/en/about-kpk/overview-of-kpk>.
- CPIB. Quienes somos. Nuestra Filosofía Corporativa. Misión, visión y valores fundamentales. <https://www.cpiib.gov.sg/about-cpiib/mission-vision-core-values>.
- CPIB. Quienes somos. Nuestro trabajo. Estructura organizacional. <https://www.cpiib.gov.sg/about-us/our-work/organisational-structure>.

- CPIB. Quienes somos. Nuestro trabajo. Estructura organizacional. <https://www.cpiib.gov.sg/about-us/our-work/organisational-structure>.
- CPIB. Quienes somos. Nuestro trabajo. Roles y funciones. <https://www.cpiib.gov.sg/about-cpiib/roles-and-functions>.
- CPIB. Sobre corrupción. Prevención & Educación. Management de los reclamos de corrupción. <https://www.cpiib.gov.sg/about-corruption/management-of-corruption-complaints>.
- CPIB. Sobre la corrupción. Legislaciones y aplicación de la ley. Introducción. <https://www.cpiib.gov.sg/about-corruption/introduction>.
- CPIB. Sobre la corrupción. Prevención y educación. Marco de control de la corrupción de Singapur. <https://www.cpiib.gov.sg/about-corruption/corruption-control-framework>.
- Fiscalía general del estado. Fiscalía especializada en la administración pública. <https://www.fiscalia.gob.ec/fiscalia-especializada-en-administracion-publica/>.
- Historia y doctrina de la UCR. “UCR – FREPASO: “Carta a los argentinos” (10 de agosto de 1998)”. Consultado por última vez el 29 de junio de 2021. <http://www.historiaydoctrinadelaucr.com/2011/07/ucr-frepaso-carta-los-argentinos-10-de.html>.
- ICAC. Departamento de investigaciones. Nuestro trabajo. Investigación. <https://www.icac.org.hk/en/ops/work/op/index.html>.
- ICAC. Departamento de operaciones. Deber legal. <https://www.icac.org.hk/en/ops/duty/index.html>.
- ICAC. Departamento de Operaciones. Organización. <https://www.icac.org.hk/en/ops/struct/index.html>.
- ICAC. Estructura organizacional. <https://www.icac.org.hk/en/about/struct/index.html>.

- ICAC. Sobre ICAC. Breve historia. <https://www.icac.org.hk/en/about/history/index.html>.
- ICAC. Sobre ICAC. Estructura de la organización. <https://www.icac.org.hk/en/about/struct/index.html>.
- INTERPOL. Delitos. Corrupción. Consultado el 15 de febrero de 2021. <https://www.interpol.int/es/Delitos/Corrupcion>.
- KPK. Estructura Organizacional. <https://www.kpk.go.id/en/about-kpk/organizational-structure>.
- NACP. “Anti-corruption models”. <https://www.iap-association.org/NACP/Anti-Corruption-Models>.
- Oficina Anticorrupción. “Institucional. Objetivos”. <https://www.argentina.gob.ar/node/156548>.
- *Transparency International*. Our work in Argentina. Country Data. <https://www.transparency.org/en/countries/argentina>.
- *Transparency International*. What is corruption. <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>.

Notas periodísticas:

- “Desestiman una denuncia contra el titular de la Oficina Anticorrupción”. *Télam*, 4 de junio de 2021, <https://www.telam.com.ar/notas/202106/556625-sebastian-casanello-justicia-denuncia-felix-crous-oficina-anticorrupcion.html>.
- “El polémico retiro del rol de querellante. Denunciaron al titular de la Oficina Anticorrupción por desistir de la denuncia contra los Kirchner”. *Clarín*, 15 mayo 2020, 17:18. https://www.clarin.com/politica/denunciaron-titular-oficina-anticorrupcion-desistir-denuncia-kirchner_0_i8oYpq3gj.html.

- “Félix Crous: “La OA no es una fiscalía y no debe acusar”. *Clarín*, 25 de octubre, 2020, 46.
- “La doble vara de la Oficina Anticorrupción”. *Página 12*, enero, 2017. <https://www.pagina12.com.ar/13418-la-doble-vara-de-la-oficina-anticorrupcion>.
- “Nueva denuncia contra Laura Alonso, titular de la Oficina Anticorrupción”. *Perfil*, septiembre, 2017. <https://www.perfil.com/noticias/actualidad/otra-denuncia-contra-laura-alonso.phtml>.
- “Presidente Lenín Moreno crea la Secretaría Anticorrupción”. *El Comercio*, 6 de febrero 2019. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/moreno-secretaria-anticorrupcion-ivan-granda.html>.
- “Secretaría Anticorrupción de Ecuador desaparece después de quince meses en funciones”. *El Universo*, 22 de mayo de 2020. <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/05/22/nota/7848282/secretaria-anticorrupcion-desaparece-despues-quince-meses-funciones/>.
- “Secretaría Anticorrupción se suprimió con Decreto 1065”, *El Comercio*, 22 de mayo de 2020, <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/secretaria-anticorrupcion-decreto-lenin-moreno.html>.
- “Sobreseyeron al titular de la Oficina Anticorrupción por inexistencia de delito”. *Télam*, 21 de agosto de 2020, <https://www.telam.com.ar/notas/202008/504975-sobreseyeron-titular-oa.html>.
- “Un dirigente cercano al Papa denunció a Laura Alonso por “direccionar sus denuncias””. *Cronista*, enero, 2017. <https://www.cronista.com/economiapolitica/Un-dirigente-cercano-al-Papa-denuncio-a-Laura-Alonso-por-direccionar-sus-denuncias-20170109-0088.html>.

- Krauss, Clifford. “Vote for Me, Declares Argentine, I'm Boring”. *The New York Times*, 26 de septiembre de 1999. Consultado por última vez el de 2021. <https://www.nytimes.com/1999/09/26/world/vote-for-me-declares-argentine-i-m-boring.html>.

Contenido multimedia:

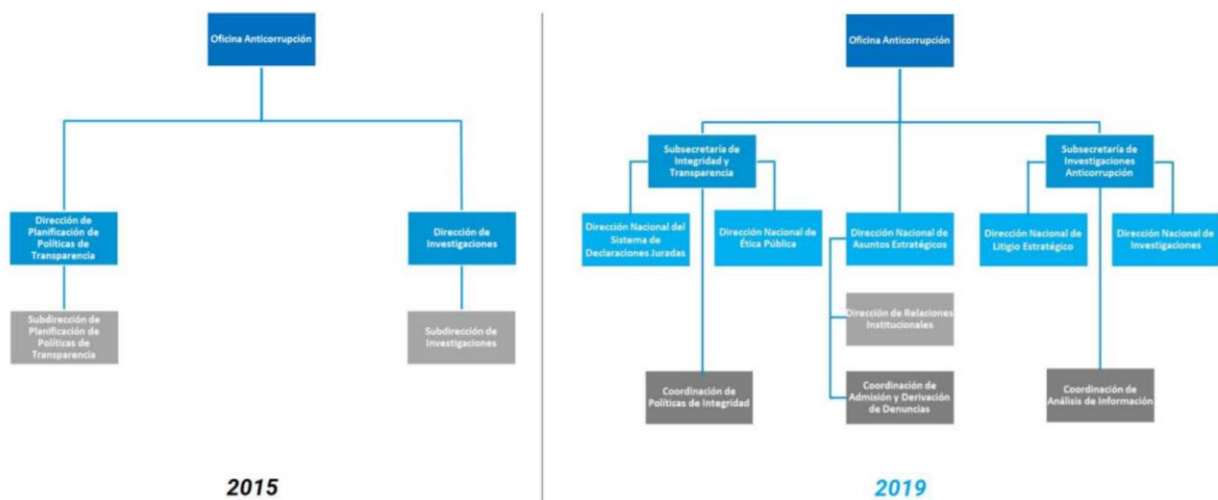
- Felix Crous, “Conversatorio con el Titular de la Oficina Anticorrupción, el Dr. Félix Crous”, World Compliance Association, <https://www.youtube.com/watch?v=sy0n3i9T1o8>, min. 58.40.
- Felix Crous, “Conversatorio con el Titular de la Oficina Anticorrupción, el Dr. Félix Crous”, World Compliance Association, <https://www.youtube.com/watch?v=sy0n3i9T1o8>.
- Felix Crous, “La Oficina Anticorrupción deja de querellar”, 20 de octubre, Televisión Pública noticias, <https://www.youtube.com/watch?v=roj18kAPBh0>.
- Nicolás Wiñazki, “Wiñazki al hueso: El juego de la Oficina Anticorrupción | TN CENTRAL”, fragmento de "TN Central", 14 de Mayo de 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=xfqKUOV9i1g>, min 0.54.

Comunicaciones personales:

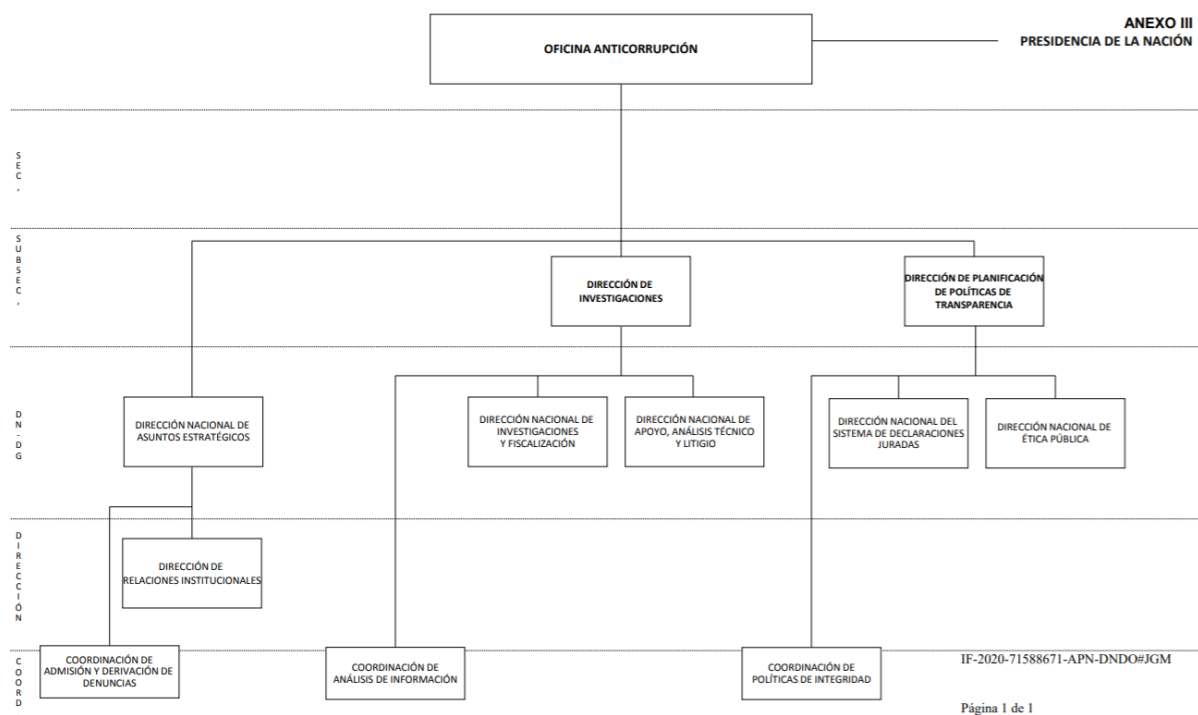
- Ignacio Irigaray (Director y Subsecretario de Investigaciones de la OA mayo 2016 - diciembre 2019), en diálogo con la autora, 9 de abril de 2021.
- María Andrea Garmendia (Fiscal de investigaciones Administrativas), comunicación personal con la autora vía correo electrónico, 9 de junio de 2021.

VIII. ANEXOS

Anexo I

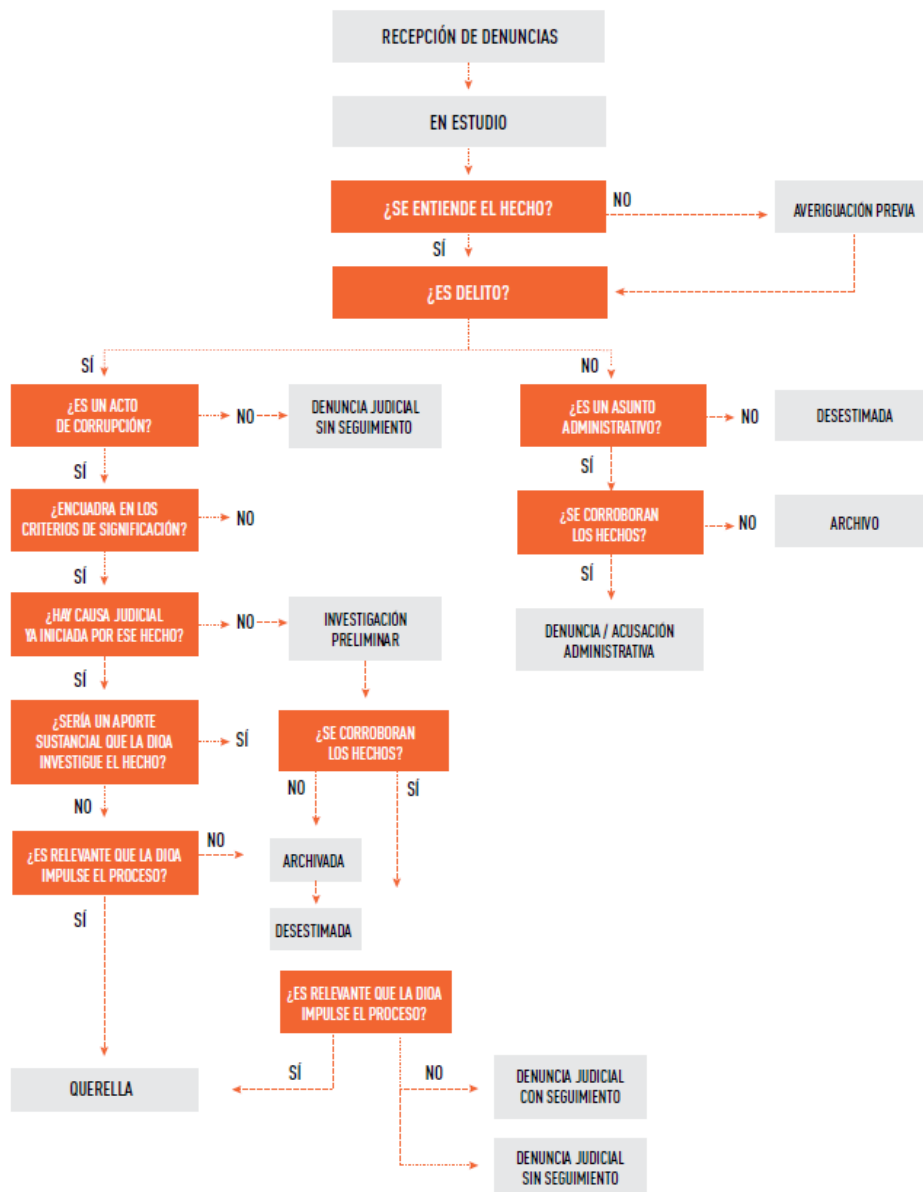


Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación, *Informe de Gestión Oficina Anticorrupción 2015-2019*, 8-9.



Decreto Nro. 885/2020. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/237256/20201113>.

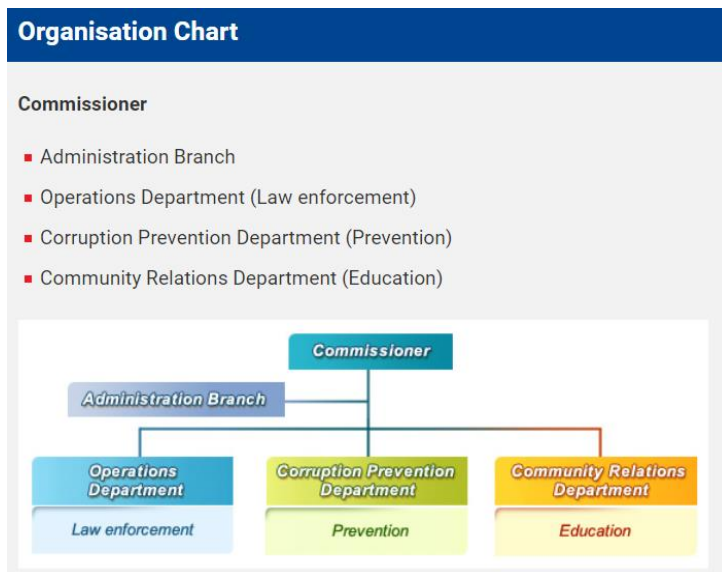
Anexo II



Oficina Anticorrupción; PNUD, *Perspectivas del derecho penal sobre los actos de corrupción. El rol de la Oficina Anticorrupción* (Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2012), 25.

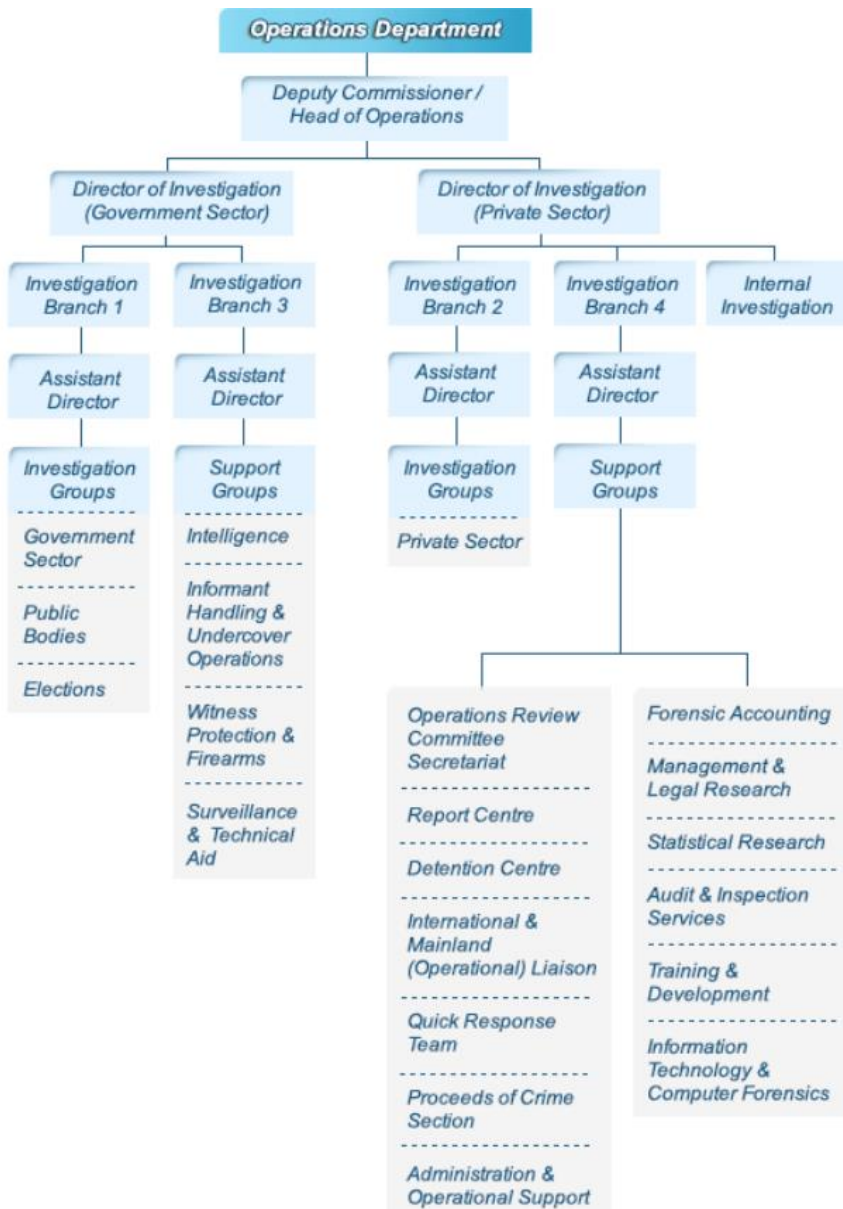
Anexo III

a)



ICAC. Estructura organizacional. <https://www.icac.org.hk/en/about/struct/index.html>.

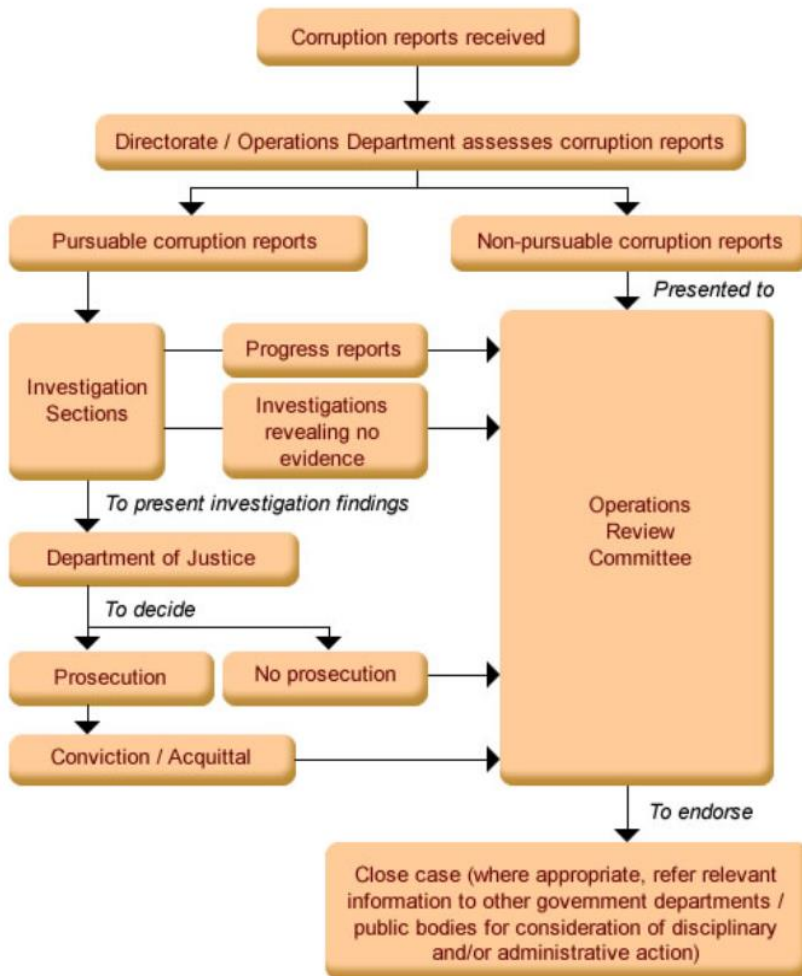
b)



ICAC. Departamento de Operaciones. Organización. <https://www.icac.org.hk/en/ops/struct/index.html>.

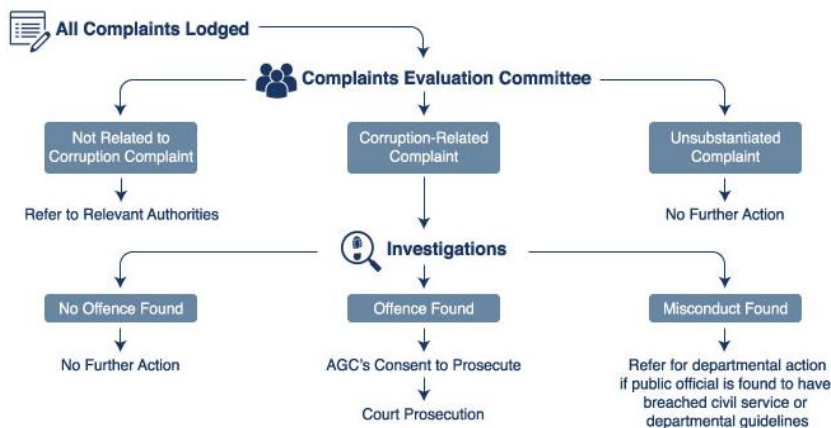
c)

Operations Department's complaint investigation procedures



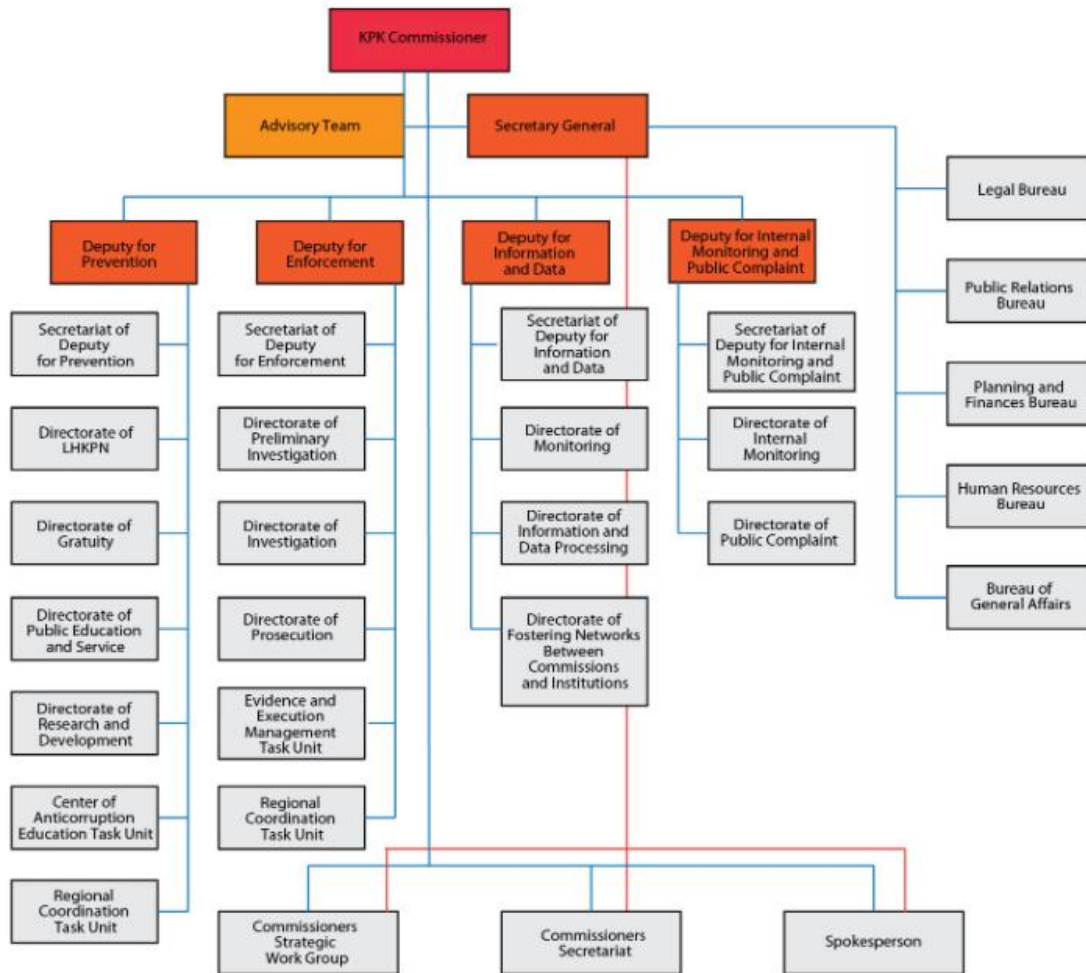
ICAC, Departamento de Operaciones. Nuestro Trabajo. Investigación.
<https://www.icac.org.hk/en/ops/work/op/index.html>.

Anexo IV



CPIB. Sobre corrupción. Prevención & educación. Management de los reclamos de corrupción. <https://www.cpib.gov.sg/about-corruption/management-of-corruption-complaints>.

Anexo V



KPK. Estructura Organizacional. <https://www.kpk.go.id/en/about-kpk/organizational-structure>.