



Poder Ciudadano

Capítulo Argentino de Transparency International

Informe de sociedad civil

Seguimiento de la implementación de las recomendaciones formuladas y las disposiciones analizadas en la Segunda Ronda, así como con respecto a las disposiciones de la Convención seleccionadas para la Quinta Ronda

**Informe de sociedad civil en el Marco del Seguimiento de la Implementación de las
Recomendaciones Formuladas y las Disposiciones analizadas en la Segunda Ronda, así como
con respecto a las Disposiciones de la Convención seleccionadas para la Quinta Ronda**

Fundación Poder Ciudadano

23 de Junio de 2016

Fundación Poder Ciudadano

Contacto: Germán Emanuele

Correo: gemanuele@poderciudadano.org

Presidente:

Wortman Jofre, Hugo

Director Ejecutivo:

Secchi, Pablo A.

Consejo de Administración:

Wortman Jofre, Hugo

Secchi, Pablo A.

Arcidiácono, Pilar

Goday, Lilia

Amado, Adriana

Etchever, Martín

D'Alessandro, Martín

Katz, Alejandro

Elaboración del informe:

Área de Justicia y Acción Ciudadana

Director del área:

Emanuele, Germán

Autores del informe:

Wortman Jofre, Hugo

Berazategui, María Emilia

Albisu Ardigó, Iñaki

Colaboradores:

Brusco, Paula

Cortes, Nathalie

Izcurdia, Julieta

Martínez Sansogne, Juan Cruz



**Poder
Ciudadano**

Capítulo Argentino de Transparency International

Sobre la Institución

Poder Ciudadano es una **fundación apartidaria** y sin fines de lucro que nació en 1989 como iniciativa de un grupo de ciudadanos preocupados por la defensa de los derechos cívicos en nuestro país. Desde sus orígenes nuestros fundadores tuvieron en cuenta para su integración el criterio de igualdad de género, la diversidad en las inclinaciones político-partidarias y de clases sociales. Pero compartieron una base de valores comunes, al considerar que en esa pluralidad se podía construir un pensamiento cívico que comprometiera a los participantes más allá del voto, dejando de lado las diferencias para fortalecer el verdadero valor de la democracia. Estas motivaciones fueron el eje central por las cuales construyeron Poder Ciudadano. Las diferencias ideológicas entre los fundadores reforzaron su condición de apartidarios.

Nuestro objetivo es promover la participación ciudadana y concientizar a la población sobre los problemas de interés público que requieren del compromiso y de la participación de todos.

Poder Ciudadano es una organización que lidera el trabajo por el buen gobierno del Estado, la transparencia en el manejo de la cosa pública y el compromiso por vigorizar las instituciones de la democracia.

Desde hace 25 años nuestro trabajo impacta en la vida de los ciudadanos que ven en nuestra organización una referencia para el control de los actos de gobierno y un canal efectivo para la participación y expresión de las demandas fundamentales para el respeto de las instituciones.

Desde 1993 somos el Capítulo Argentino de Transparency International, organización que lidera la lucha contra la corrupción a nivel global.

Área Justicia y Acción Ciudadana:

Desde esta área se trabaja por una justicia transparente, eficaz y accesible a la ciudadanía, promoviendo el debate y la participación para mejorar el sistema judicial. Desarrollamos acciones y herramientas para promover la transparencia en la administración del Estado y la lucha contra la corrupción, desde una perspectiva de derechos. Además, trabajamos en la construcción de una red de ciudadanos que sepa cómo actuar frente al Estado, cómo involucrarse en los asuntos públicos para incidir en las políticas públicas que definen su calidad de vida.

Índice

Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del estado (artículo III, párrafo 5 de la Convención)..... 12

Sistemas para la contratación de funcionarios públicos 12

Recomendación 1.1.1: Fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos en el Poder Ejecutivo Nacional. 16

Medida a): Avanzar aún más en la elaboración de manuales de perfiles de empleos... 16

Medida c): Continuar adoptando medidas para evitar la utilización del régimen de contratación regulado por el Decreto N. 1184/01, relativo a los contratos cuyo objeto sea la prestación de servicios profesionales a título personal, para contratar personas que por sus características y por la naturaleza de las funciones a desarrollar deberían ser contratadas a través de un régimen diferente..... 26

Medida d): Continuar avanzando en la regularización de la situación de revista de los empleados públicos, en la medida en que se va superando la emergencia económica que motivó la prohibición de cubrir cargos vacantes en la Administración Pública, adoptando las medidas que sean necesarias para garantizar la efectiva aplicación de los procesos de selección basados en el mérito..... 30

Conclusión 32

Recomendación 1.1.2: Fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos en el Poder Legislativo Nacional. 33

Medida a): Modificar, por parte de la autoridad correspondiente, el Decreto Parlamentario DP-43/97, en el sentido de reglamentar el inciso e) del artículo 5 de la Ley 24.600 sin privilegiar la condición de trabajador de planta temporaria del Congreso de la Nación al momento de postular para un cargo en su planta permanente, y guiándose para esto por los principios de publicidad equidad y eficiencia previstos en la Convención.....37

Medida b): Adoptar, por parte de las autoridades correspondientes, las bases para los concursos de selección a los que se alude en el Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (artículo 39, inciso 12; y artículo 213) y en el Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación (artículo 32, inciso j), observando los principios de publicidad, equidad y eficiencia previstos en la Convención. 39

Conclusión:40

Recomendación 1.1.3: Fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos en el Poder Judicial de la Nación. 40

Única medida: Fijar, por parte de la autoridad correspondiente, pautas con el nivel de desarrollo que se requiera para que los procesos de selección que las Cámaras de Apelaciones realicen en cumplimiento de la delegación que les fue conferida por la Corte Suprema de Justicia, mediante Acordada del 3/III/1958, se inspiren en los principios de publicidad, equidad y eficiencia previstos en la Convención; al igual que adoptar las medidas necesarias para que dicha autoridad verifique el adecuado desarrollo de tales pautas y la unificación de criterios al respecto. 51

Conclusión:61

Recomendación 1.1.4: Fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos en el Ministerio Público de la Nación.61

Medida a): Adoptar, por parte de la autoridad correspondiente, un procedimiento de selección meritoria previo a la postulación de candidatos para ocupar empleos permanentes en el escalafón correspondiente a los agrupamientos Técnico Jurídico,

Técnico Administrativo y De Servicios Auxiliares, del Ministerio Público Fiscal de la Nación, teniendo en cuenta la naturaleza eminentemente técnica de dichos empleos. 66

Medida b): Adoptar, por parte de la autoridad correspondiente, la reglamentación para la designación y promoción de los funcionarios y del personal de la Defensoría General de la Nación, a la que se alude en el inciso e) del artículo 65 de la Ley Orgánica No. 24.966, guiándose para esto por los principios de publicidad, equidad y eficiencia previstos en la Convención. 68

Conclusión 69

Sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado 71

Recomendación 1.2.1: Fortalecer los sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado en el Poder Ejecutivo Nacional. 72

Medida a): Adoptar la reglamentación del Decreto Delegado No. 1023/01, dispuesta en el artículo 39 de este Decreto, a través de la autoridad correspondiente (Poder Ejecutivo Nacional), observando los principios consagrados en dicho Decreto y los de publicidad, equidad y eficiencia previstos en la Convención..... 72

Medida b): Adoptar la regulación integral de las contrataciones públicas electrónicas, dispuesta en el artículo 22 del Decreto Delegado No. 1023/01, a través de la autoridad correspondiente (Poder Ejecutivo Nacional), contemplando los aspectos mencionados en dicha norma y observando los principios consagrados en dicho Decreto y los de publicidad, equidad y eficiencia previstos en la Convención..... 74

Medida c): Adoptar las medidas, por parte de la autoridad correspondiente del Poder Ejecutivo Nacional, que garanticen que la utilización de la contratación directa sea consecuencia de la aplicación estricta de las excepciones previstas en la ley. 76

Conclusión: 79

Recomendación 1.2.2: Fortalecer los sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado en el Poder Legislativo Nacional; el Poder Judicial de la Nación y el Ministerio Público de la Nación. 79

Medida a): Adoptar, por parte de las autoridades correspondientes de la Cámara de Diputados del Poder Legislativo Nacional; del Poder Judicial de la Nación; y del Ministerio Público de la Nación, la reglamentación del Decreto Delegado No. 1023/01, dispuesta en el artículo 39 de este Decreto, para la aplicación de su régimen en sus respectivas jurisdicciones, observando los principios consagrados en dicho Decreto y los de publicidad, equidad y eficiencia previstos en la Convención. 80

Medida b): Desarrollar, por parte de las autoridades correspondientes, el convenio celebrado en el año 2005 entre el Poder Judicial de la Nación (Consejo de la Magistratura) y la Auditoría General de la Nación, para realizar auditorías a dicho Poder, en materias en las que está comprendida la actividad contractual. 82

Medida c): Adoptar las medidas, por parte de las autoridades correspondientes de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados del Poder Legislativo Nacional, que garanticen que la utilización de la contratación directa sea consecuencia de la aplicación estricta de las excepciones previstas en la ley. 83

Conclusión 85

Recomendación 1.2.3: Fortalecer los sistemas para la contratación de obras públicas en el Poder Ejecutivo Nacional; el Poder Legislativo Nacional; el Poder Judicial de la Nación; y el Ministerio Público de la Nación, complementando las previsiones con las que cuenta en dicha materia. 86

Única medida: Contemplar la implementación de sistemas de control propios de cada contrato de obra pública en particular que, teniendo en cuenta su magnitud, prevean el ejercicio de labores de interventoría o supervisión directa de la ejecución del contrato por parte de la entidad contratante o de quien esta designe; permitan adelantar veedurías cívicas o actividades de control ciudadano; impongan el deber de rendir periódicamente cuentas sobre el desarrollo del contrato; y hagan posible

determinar si se obtuvo efectivamente la relación costo-beneficio esperada y si la calidad de las obras se ajustó a lo convenido.86

Conclusión87

Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción (artículo III, párrafo 8 de la Convención)..... 88

Recomendación 2: Fortalecer los sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción.89

Única medida: Adoptar, a través de la autoridad correspondiente, una regulación integral sobre protección de los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno, la cual podría incluir, entre otros, los siguientes aspectos:89

Protección para quienes denuncien actos de corrupción que puedan estar o no tipificados como delitos y que puedan ser objeto de investigación en sede judicial o administrativa.89

Medidas de protección, orientadas no solamente hacia la protección de la integridad física del denunciante y su familia, sino también hacia la protección de su situación laboral, especialmente cuando se trate de un funcionario público y cuando los actos de corrupción puedan involucrar a su superior jerárquico o a sus compañeros de trabajo.89

Mecanismos para denunciar las amenazas o represalias de las que pueda ser objeto el denunciante, señalando las autoridades competentes para tramitar las solicitudes de protección y las instancias responsables de brindarla.....89

Mecanismos que faciliten la cooperación internacional en las materias anteriores, cuando sea pertinente.89

Simplificar la solicitud de protección del denunciante.	89
Conclusión:	91
Actos de Corrupción (artículo VI de la Convención).....	92
Recomendación 3: Adecuar y/o complementar los artículos del Código Penal que se relacionan a continuación, de la manera que seguidamente se menciona:.....	92
Medida a): Artículo 256 del Código Penal, que se relaciona con el párrafo a. del artículo VI.1 de la Convención: podría complementarse de tal manera que incluyera los elementos “requerimiento” y “aceptación”, al igual que “favores” y “ventajas” previstos en dicho párrafo.	92
Medida b): Artículo 257 del Código Penal, modificado por el artículo 33 de la Ley 25.188, que se relaciona con el párrafo a. del artículo VI.1 de la Convención: podría complementarse de tal manera que incluyera los elementos “requerimiento” y “aceptación”, al igual que “favores” y “ventajas” previstos en dicho párrafo.	93
Medida c): Artículo 258 del Código Penal, modificado por el artículo 34 de la Ley 25.188, que se relaciona con el párrafo b. del artículo VI.1 de la Convención: podría complementarse de tal manera que incluyera los elementos “favores”, “promesas” o “ventajas” previstos en dicho párrafo.	93
Recomendaciones Generales	95
Recomendación 4.2: Seleccionar y desarrollar procedimientos e indicadores, cuando sea apropiado y cuando ellos no existan aún, para analizar los resultados de los sistemas, normas, medidas y mecanismos considerados en el presente informe, y para verificar el seguimiento de las recomendaciones formuladas en el mismo.....	95
Desarrollos nuevos en relación con las disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en la Segunda Ronda.....	99
Sistemas para la contratación de funcionarios públicos.....	99

Sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado	99
Recomendaciones de Poder Ciudadano	101
Sistema de Contrataciones de Personal.....	101
Sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado	102
Protección de testigos de buena fe.....	103
Casos de corrupción	103

Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del estado (artículo III, párrafo 5 de la Convención)

Sistemas para la contratación de funcionarios públicos

Contextualización:

En el informe elaborado por la sociedad civil en el año 2006, en el marco de la Segunda Ronda del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción¹, Poder Ciudadano indicó que, en lo que respecta al sistema para la contratación de funcionarios públicos, existen diversos mecanismos dependiendo no sólo del régimen normativo en base al cual se efectúan dichas contrataciones, sino también de la fuente de financiamiento. Así, se informó que existían:

- Régimen general de estabilidad en el empleo público
- Regímenes contractuales que no cuentan con la estabilidad formal en el cargo ni con un sistema de ingreso basado en el mérito

A su vez, se procedió a analizar diferentes modalidades de contratación, entre las cuales se destacan, los contratados en virtud del artículo 9 de la Ley Marco de Empleo Público Nacional (Ley 25.164²), contratados a través del decreto 1184/01 (el cual fue

¹ Disponible en: <http://www.poderciudadano.org/files/INFORME%20SOC%20CIV%20ARGENTINA.pdf>

² Ley 25.164. Disponible en:

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

modificado por el Decreto 2031/06³), Régimen de Prestación de Servicios del personal de Gabinete (artículo 10, ley 25.164), contratos financiados por Organismos Multilaterales de Crédito y Contratos que se rigen por la Ley de Contrato de Trabajo (Ley 20.744⁴).

Ahora bien, el Artículo 8 de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público (Ley 25.164) señala que el régimen de estabilidad comprende al personal que ingrese por los mecanismos de selección que se establezcan, a cargos pertenecientes al régimen de carrera cuya financiación será prevista para cada jurisdicción u organismos descentralizados en la Ley de Presupuesto. La carrera administrativa básica y las específicas deberán contemplar la aplicación de criterios que incorporen los principios de:

- i) Transparencia
- ii) Publicidad
- iii) Mérito (para el ingreso y para la promoción en la carrera administrativa)

Así, con la finalidad de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 8 de la Ley 25.164, en el año 1991 se implementó el Decreto 993/91⁵, el cual creó el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), que prevé dos tipos de cargos para el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa: los simples y las funciones ejecutivas.

Los cargos simples se estructuran en tres agrupamientos de funciones con seis niveles cada uno:

³ Decreto 2031/06. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/124532/norma.htm>

⁴ Ley 20.744. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25552/texact.htm>

⁵ Decreto 993/91. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/6293/norma.htm>

- i) general (al cual pertenece la mayoría de los empleados públicos);
- ii) científico-técnico (organismos de investigación)
- iii) especializado (asesoramiento, formulación o gerenciamiento de políticas sustantivas de alta especialización en áreas específicas de la gestión del Estado)

En cuanto a los niveles escalafonarios al interior de cada agrupamiento, éstos se definen del Nivel A al Nivel F, siendo el A el nivel superior y el F el inferior, en función de la complejidad, responsabilidad y requisitos de capacitación propios de las funciones respectivas.

Los cargos con funciones ejecutivas corresponden a cargos de conducción, con incidencia en la gestión de políticas públicas, que prestan servicios esenciales para la comunidad o que tienen incidencia sobre el manejo de los recursos presupuestarios de la Jurisdicción o alto grado de participación en la reforma del Estado.

Finalmente, en el ya mencionado informe, Poder Ciudadano realizó diversas recomendaciones vinculadas al sistema para la contratación de funcionarios públicos, entre las cuales se destacan las siguientes:

En lo relativo al personal designado con el régimen del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA):

- Contar con concursos de carácter abiertos para cubrir la totalidad de los cargos, dándoles amplia difusión con tiempo suficiente para que los interesados del sector público o privado presenten su inscripción.
- Revisar la política de congelamiento de vacantes a fin de regularizar la situación de miles de empleados públicos designados con carácter transitorio y personal contratado.
- Convocar a nuevos concursos para cubrir o renovar los cargos con funciones ejecutivas que se encuentran con concursos vencidos.

- Diseñar mecanismos que aseguren la confección de perfiles competitivos de los cargos a cubrir, tales como someter a la consulta pública del pliego previa su aprobación, o que sean redactados por expertos independientes de la jurisdicción en la cual se cubrirá la vacante.
- Diseñar mecanismos que prevengan la designación de personal basado en favoritismos ajenos al requisito de idoneidad, tales como, entre otros, la corrección de exámenes y antecedentes bajo anonimato.
- Impulsar auditorías externas y/o internas, concomitantes a los procesos de selección de personal.

En lo que respecta al personal contratado (Decreto 1184/01⁶, contratos financiados con fondos de Organismos Multilaterales de Crédito, Contratados bajo el artículo 9 de la Ley Marco de Empleo Público Nacional –Ley 25.164-, o bajo el régimen de la ley de contrato de trabajo) Poder Ciudadano recomendó:

- Revisar la política de contratar agentes, a fin de evitar el establecimiento de relaciones de dependencia encubiertas.
- Eliminar la contratación de personal bajo la modalidad de la Ley de Contrato de Trabajo.
- Convocar con tiempo suficiente y amplia difusión a procesos abiertos y competitivos que aseguren la igualdad de oportunidades para acceder al cumplimiento de funciones públicas en carácter de contratados, cualquiera sea su base legal o fuente de financiamiento.
- Publicar en Internet bases de datos completas con las personas efectivamente contratadas, incluyendo sus antecedentes profesionales y académicos.

⁶ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/69034/norma.htm>

Recomendación 1.1.1: Fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos en el Poder Ejecutivo Nacional.

Medida a): Avanzar aún más en la elaboración de manuales de perfiles de empleos

En lo que respecta al fortalecimiento de los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos del Poder Ejecutivo Nacional, en general, y la elaboración de manuales de perfiles de empleos, se puede afirmar que en el año 2008, a través del Decreto 2098/08⁷, se homologó el primer Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional que pone en marcha un nuevo Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP)⁸, reemplazando así al régimen anterior del SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa).

El régimen del SINEP define cuatro tipos de agrupamientos, es decir, personal cuyo rol principal es desarrollar funciones con una finalidad similar y ocupar puestos de trabajo de una misma naturaleza, estableciendo una escala salarial acorde con la jerarquía funcional y la capacidad técnica de cada empleado público. Así, los cuatro tipos de agrupamiento previstos por el SINEP son:

- *General*: cuando fuera seleccionado para desarrollar puestos o funciones que comporten realizar tareas específicas, sean éstas principales, complementarias o auxiliares, de naturaleza y/o finalidad administrativa, técnica, de servicios complementarios, de mantenimiento o generales y de apoyo a la gestión del personal de otros agrupamientos y de las demás unidades organizativas de las jurisdicciones o entidades descentralizadas, así como todos aquéllos no

⁷ Decreto 2098/08. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148090/norma.htm>

⁸ Disponible en:

http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/normativa/docs/SINEP_Dctos_y_compl.pdf

incorporados en los restantes agrupamientos, comprendidos en los niveles escalafonarios B a F.

- *Profesional*: cuando fuera seleccionado para desarrollar puestos o funciones que exijan necesariamente acreditar la posesión de título de grado universitario correspondiente a carreras con ciclo de formación de duración no inferior a CUATRO (4) años reconocidas oficialmente, no incluidos en los DOS (2) agrupamientos establecidos en los incisos c) y d) del presente artículo, comprendidos en los niveles escalafonarios A, B, C y D.
- *Científico- técnico*: cuando fuera seleccionado para desarrollar puestos o funciones que exijan necesariamente acreditar la posesión de título de grado universitario correspondiente a carreras con ciclo de formación de duración no inferior a CUATRO (4) años reconocidas oficialmente, de generación, mejoramiento, innovación, difusión, transferencia y/o aplicación de conocimientos científicos avanzados, la producción, desarrollo y transferencia de tecnologías así como la formación de especialistas, en entidades y unidades organizativas con responsabilidad primaria en estas materias identificadas en el nomenclador respectivo, comprendidos en los niveles escalafonarios A, B, C y D.
- *Especializado*: cuando fuera seleccionado para desarrollar puestos o funciones de asesoramiento, formulación o gerenciamiento de políticas sustantivas de alta especialización en áreas específicas de la gestión del Estado, comprendidos en los niveles A y B.

El SINEP, además, crea seis niveles escalafonarios, los cuales son caracterizados por letras que van de la A (siendo el nivel superior, generalmente destinado a agentes con cargos jerárquicos) a la F (nivel más bajo). Por otro lado, cada nivel escalafonario posee un grado, que van del 0 al 10, para la promoción horizontal del personal para el que fue seleccionado. Así, por ejemplo, un profesional recién ingresante en la

Administración Pública puede ocupar la Letra B, y su grado será el 0. La promoción horizontal comprende el resultado de la suma de la capacitación, desempeño, competencias, pero también el mero paso del tiempo, ya que se avanza un grado cada tres años de prestación de servicios en la Administración. La promoción vertical, por su parte, consiste en el acceso a niveles escalafonarios superiores mediante los procesos de selección diseñados para ocupar cargos o funciones de mayor responsabilidad, complejidad y autonomía.

Respecto a los niveles escalafonarios se puede afirmar que el artículo 13 del Decreto 2098/08 establece los siguientes niveles escalafonarios dentro de cada Agrupamiento y el perfil de sus actividades:

- Nivel A: comprende al personal designado para desarrollar funciones de planeamiento, asesoramiento, organización, dirección de nivel ejecutivo y/o control de unidades organizativas o grupos o equipos de trabajo de muy considerable responsabilidad, complejidad y tamaño o acciones a cargo, así como funciones profesionales superiores de alta especialización o pericia que implican la participación en la formulación, propuesta, asesoría o gestión de políticas públicas específicas y/o de planes y programas de acción de máxima relevancia y complejidad e impacto. Supone responsabilidad sobre el cumplimiento o materialización de los objetivos generales y resultados establecidos en términos de excelencia, cantidad, calidad y oportunidad en las respectivas políticas, normas, planes o programas y para las unidades organizativas o grupos o equipos de trabajo a su cargo, el asesoramiento al más alto nivel administrativo o político, sujeto a políticas generales y a los marcos normativos y a estándares de mayor rigor y normas profesionales del campo de actuación, con delegación de máxima autonomía dentro de la competencia asignada. Por la índole de las responsabilidades implicadas se requiere formación profesional de nivel universitario de grado o superior, especialización de alto nivel, y experiencia y competencias laborales

debidamente acreditadas tanto en las materias profesionales de referencia o aplicación como en materia de dirección de personal y políticas o planes complejos.

- Nivel B: comprende al personal designado para cumplir funciones de planeamiento, asesoramiento, organización, dirección de nivel ejecutivo y control en unidades organizativas o grupos o equipos de trabajo de gran complejidad, responsabilidad y tamaño o acciones a cargo, así como funciones profesionales o técnicas especializadas que implican la formulación, propuesta, asesoría o gestión de planes, programas y/o proyectos de relevancia y complejidad. Supone responsabilidad sobre el cumplimiento o materialización de objetivos y resultados establecidos en términos de cantidad, calidad y oportunidad para la unidad organizativa o grupo o equipo de trabajo a cargo o para los planes, programas o proyectos de los que participe, con sujeción a políticas específicas y marcos normativos, profesionales o técnicos del campo de actuación, con relativa autonomía para la toma de decisiones dentro de la competencia asignada. Por la índole de las responsabilidades implicadas se requiere formación profesional de nivel de grado universitario o superior, o formación técnica superior de nivel universitario o terciario, con especialización en la función, y experiencia y competencias laborales acreditadas tanto en las materias profesionales o técnicas de referencia o aplicación como en materia de dirección de personal y proyectos de mediana complejidad.
- Nivel C: comprende al personal designado para desarrollar funciones profesionales o funciones y servicios que comportan la aplicación de técnicas, de procedimientos o de normas jurídicas específicas. Pueden suponer funciones de formulación, desarrollo y/o dirección de proyectos y procedimientos de cierta relevancia y complejidad. Pueden comportar funciones de jefatura y control en unidades organizativas, o la supervisión o coordinación de grupos o equipos de trabajo de igual o menor nivel y mediana

complejidad, responsabilidad y tamaño o acciones a cargo. Suponen responsabilidad por el cumplimiento o materialización de las metas y los resultados encomendados con sujeción a normas y procedimientos jurídicos, profesionales o técnicos específicos, con autonomía para aplicar la iniciativa personal en la resolución de problemas dentro de las pautas establecidas. Por la índole de las responsabilidades implicadas se requiere formación profesional de nivel de grado universitario, o formación técnica superior de nivel universitario o terciario, en este último supuesto, con especialización específica pertinente a las funciones a desarrollar y experiencia y competencias laborales debidamente acreditadas. Excepcionalmente podrá habilitarse para puestos que admitan exigencia de título secundario completo y no menos de DIEZ (10) años de experiencia laboral atinente.

- Nivel D: Comprende al personal designado para ejecutar funciones profesionales, o funciones o servicios técnicos o especializados que requieren conocimientos, habilidades o pericias determinadas para la aplicación de normas, procedimientos, métodos o rutinas específicas a una diversidad de tareas bajo dirección de personal de mayor nivel. Pueden comportar la jefatura o control operativo de unidades organizativas de menor nivel o la supervisión de tareas de grupos o equipos de trabajo del mismo o menor nivel. Supone responsabilidad sobre resultados de procedimientos y tareas individuales o grupales, con sujeción a objetivos, métodos, procedimientos y/o técnicas específicas con relativa autonomía ante su superior. Por la índole de las responsabilidades implicadas se requiere formación profesional de grado universitario, o técnica intermedia o superior de nivel universitario o terciario, o formación de nivel de educación secundaria con especialización específica para la función, y experiencia y competencias laborales debidamente acreditadas.

- Nivel E: comprende al personal designado para cumplir con funciones semi especializadas de relativa complejidad y/o diversidad que comportan la aplicación de conocimientos, procedimientos, métodos, rutinas o pericias muy específicas bajo dirección o supervisión de personal de igual o superior nivel. Puede suponer la supervisión de tareas de otros agentes del mismo o inferior nivel y la jefatura de unidades organizativas de menor nivel jerárquico. Supone responsabilidad por la correcta aplicación de los procedimientos, métodos y rutinas así como por el adecuado resultado de las tareas individuales o grupales sujeto a instrucciones de su superior y a normas de trabajo determinadas, con alternativas de simple elección de medios para su desempeño. Por la índole de las responsabilidades implicadas se requiere nivel no inferior al ciclo de educación obligatoria, acreditar conocimientos, aptitudes y habilidades para las tareas, especialización específica para la función y experiencia laboral debidamente acreditada.

- Nivel F: comprende al personal designado para cumplir con funciones de cierta diversidad y especialización elemental que comportan la aplicación de conocimientos y habilidades muy específicas bajo rutinas e instrucciones o directivas muy precisas. Puede suponer el encargo de las tareas de personal de igual nivel, bajo dirección y supervisión estrechas de personal de mayor nivel. Supone responsabilidad por el oportuno y estricto cumplimiento de las tareas y rutinas a su cargo y eventualmente, del personal bajo supervisión. Por la índole de las responsabilidades implicadas se requiere nivel de educación obligatoria, acreditar conocimientos y aptitudes y habilidades para las tareas.

Además, tal como lo establece el artículo 43 del SINEP, en este sistema se reducen los mecanismos de selección de personal a dos variables:

- a) La *general*, de participación exclusiva del personal comprendido en el SINEP, y

- b) La *abierta*, de la cual podrán participar todos los postulantes, procedan del ámbito público o del privado. La convocatoria abierta se prevé en general para los procesos de selección destinados a cubrir cargos de los dos niveles inferiores del agrupamiento general, de todos los niveles escalafonarios de los agrupamientos Profesional y Científico-Técnico, del nivel escalafonario inferior del agrupamiento Especializado, de las funciones ejecutivas.

Por otro lado, en el artículo 16 del Decreto que le dio origen al SINEP, se prevé la sanción de un nomenclador clasificador de puestos y funciones, que, a junio de 2016, no ha sido aprobado. Además, el mismo artículo crea el Directorio Central de Competencias Laborales y Requisitos Mínimos, responsable por el control de calidad de las contrataciones y la validación de las contrataciones públicas en general con los requisitos y los perfiles establecidos en sus convocatorias. Sin embargo, tal como se ha mencionado anteriormente, dicho artículo todavía no ha sido reglamentado por lo que dicho Directorio no se encuentra ejerciendo sus funciones.

Así, y ante la falta de reglamentación del artículo 16 del Decreto, la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación implementó la Resolución 166/2015⁹ cuyo artículo 82 establece como procedimiento transitorio y hasta tanto el Directorio Central de Competencias Laborales y Requisitos Mínimos comience a ejercer sus funciones, que el perfil de los requisitos exigibles será aprobado junto con las Bases de cada Concurso.

Además, en el año 2014, la Oficina Nacional de Empleo Público publicó la “*Guía metodológica para la elaboración de la propuesta de denominación de los puestos de trabajo a convocar y del perfil l de requisitos para su cobertura*”¹⁰ la cual tuvo como

⁹ Resolución 166/2015. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/250000-254999/250968/norma.htm>

¹⁰ Disponible en:

http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/facilitadores/docs/Guia_Metodologica_ONEP.pdf

objetivo establecer un estándar para las convocatorias y los perfiles de trabajo aplicables a los puestos en el Poder Ejecutivo. El documento elabora una guía detallada de la metodología de creación de perfiles dentro del Estado.

La introducción a la guía destaca entre sus objetivos principales:

- a. *Denominar los puestos de trabajo que se proyectan cubrir mediante los procesos de selección correspondientes;*
- b. *Preparar los Perfiles de Requisitos y demás características que permitirán la convocatoria correspondiente, la definición de las Bases del Concurso por parte de los Comités de Selección y la aprobación de estas por parte de la Autoridad Convocante.*¹¹

El documento fue realizado con la colaboración activa y participativa de miles de profesionales pertenecientes a la ONEP, que han pasado por varias instancias de concurso público. Asimismo el documento se inscribe en el marco normativo laboral pertinente y suscripto a la normativa que rige el SINEP (ex SINAPA).

A pesar de la implementación del SINEP, todavía sigue sin existir un régimen uniforme para todos los trabajadores estatales dentro del sector público nacional. Así, un relevamiento realizado por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (En adelante, CIPPEC) en diciembre de 2015 estimó que solamente para el sector público nacional existían más de 50 regímenes laborales diferentes coexistiendo entre sí y regulando los criterios de ingreso, carrera y compensaciones en los 18 ministerios, los 88 organismos descentralizados y las 51 empresas estatales¹². Por su parte, el Estado Argentino identificó que a diciembre de

¹¹ Disponible en:

http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/facilitadores/docs/Guia_Metodologica_ONEP.pdf

¹² Disponible en:

<http://www.cippec.org/documents/10179/51825/162+DPP+GP+El+rompecabezas+del+empleo+p%C3%BAblico+en+Argentina+%C2%BFQui%C3%A9nes+hacen+funcionar+la+maquinaria+del+Estado,%20Diego+ez,%20Gaspar%C3%ADn,%20abril+2016.pdf/f1b6cbcd-f6d9-4c38-8201-ce3342012b17>

2015 se localizaron en la Administración Pública Central Nacional 36 sistemas distintos de liquidaciones de sueldo y administración de personal.¹³

Siguiendo con lo expresado en el párrafo anterior, se puede afirmar que actualmente en Argentina coexisten en la Administración Pública Nacional diversos tipos de contrataciones que acentúan la precarización laboral, de las cuales se puede destacar:

- a) *Contratos por Locación de Obra o Servicio*: este tipo de contratación, diseñada normativamente para contratar a personal que realiza una obra o brinda un servicio por tiempo determinado, se utiliza en la práctica en el Estado para contratar a trabajadores que realizan actividades de tipo permanente, renovando así sucesivamente contratos con plazos no mayores a un año.
- b) *Convenios con Organismos Internacionales*: es el caso de los contratos realizados bajo convenio con el PNUD, BID, BM, BIRF, etc. El Estado empleador contrata a través de los programas de colaboración internacional instrumentando convenios de costos compartidos, donde una parte (generalmente el 50%) destinada al pago de salarios la aporta el Tesoro Nacional y el resto lo aportan los organismos internacionales para financiar gastos operativos del Programa.
- c) *Contratos a través de fondos especiales*: dentro de la Administración pública nacional existen organismos que tienen recaudación propia, que han generado mecanismos particulares de contratación de personal. Muchos de sus empleados trabajan en una sede administrativa del Estado, pero cobran un salario distinto al del resto de los trabajadores estatales, rigiéndose su relación contractual por la Ley de Contrato de Trabajo¹⁴.

¹³ Disponible en:

<http://www.casarosada.gob.ar/elestadodeleestado/introduccion.html#estado>

¹⁴ Ley 20.744. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25552/texact.htm>

- d) *Contratos a través de fundaciones*¹⁵: a partir de la década del '90 se expandió esta modalidad, en muchos casos con la intención de eludir la Ley de Contabilidad del Estado, que obliga a devolver cada fin de año al Tesoro Nacional el presupuesto no ejecutado. Los funcionarios de los organismos vinculados a fundaciones transfieren el dinero público a las mismas, con lo cual las partidas figuran como ejecutadas y, por tanto, no tienen que ser devueltas al Tesoro. Las fundaciones también quedan al margen del marco normativo del empleo público: las fundaciones no tienen la obligación que cumplir con la pauta salarial, ni con el régimen de aportes y de cobertura social que prevén los Convenios Colectivos, ya que sus trabajadores pertenecen a otro sector independiente al Sector Público. En este sentido, un empleado trabajando en una Fundación es más económico para el Estado, y el Estado no está obligado a rendir cuentas por contrataciones precarias ni por incorporaciones poco meritocráticas.
- e) *Empleados de servicios tercerizados*: en esta categoría se incluye a la gran mayoría de los servicios de apoyo a la administración pública que están actualmente tercerizados. Los empleados de estas empresas de servicios están cubiertos por convenios colectivos más desfavorables que el de la administración pública, e incluso muchos están en negro¹⁶ a pesar de que el Estado debe controlar que cada una de estas empresas esté en regla.
- f) *Pasantías y asistencia técnica*: los contratos de “formación” mediante los que se contrata a estudiantes se han utilizado como una forma más de contratación

¹⁵ En mayo de 2016, Poder Ciudadano presentó una denuncia ante los Tribunales Criminales Federales relacionado a un caso de corrupción a través del cual el Estado Nacional utilizaba una Fundación (relacionada a una Universidad Pública) a los efectos de contratar mano de obra profesional trasgrediendo las leyes laborales.

¹⁶ En Argentina la expresión “estar en negro” hace referencia a los empleados que no cuentan con aportes jubilatorios, obra social ni seguro de riesgo del trabajo. Por lo que son trabajadores que no forman parte del sistema laboral formal.

de personal por parte del Estado, que no respeta el espíritu formativo que debería imperar. Como los pasantes no son considerados por la ley como trabajadores, carecen de todo tipo de derechos. Por otra parte, la modalidad de contratación para asistencia técnica –que no está regulada por ninguna ley-, se ha utilizado en la práctica para continuar empleando a los estudiantes que han cumplido con su pasantía. Al igual que los pasantes, no gozan de ningún derecho laboral y ni siquiera tienen un objetivo formativo”¹⁷.

Por otro lado, en lo que respecta al cumplimiento con los estándares y marcos metodológicos establecidos en los perfiles de trabajo, se puede sostener que los mismos no son loables ya que, por ejemplo, un informe de CIPPEC de diciembre 2015 sostiene que, en base a un análisis de la información sobre contrataciones públicas disponible Boletín Oficial, solamente 32% de los empleados contratados para la Alta Función Pública cumplían con los requisitos profesionales establecidos para su puesto.¹⁸

Medida c): Continuar adoptando medidas para evitar la utilización del régimen de contratación regulado por el Decreto N. 1184/01, relativo a los contratos cuyo objeto sea la prestación de servicios profesionales a título personal, para contratar personas que por sus características y por la naturaleza de las funciones a desarrollar deberían ser contratadas a través de un régimen diferente.

En lo que concierne a la adopción de medidas para evitar la utilización del régimen de contratación regulado por el Decreto 1184/01 se puede afirmar que el

¹⁷ Apuntes sobre la Precarización Laboral en el Sector Público Nacional. Asociación de Trabajadores del Estado (ATE). Septiembre de 2015.

¹⁸ Disponible en:

https://issuu.com/cippec/docs/gps_del_estado

último informe observado sobre personal contratado por la Administración Pública Nacional bajo el régimen establecido en el decreto 1184/01 ha sido realizado en el año 2008 y contiene los siguientes datos: “Según la información proporcionada por las jurisdicciones y entidades descentralizadas la cantidad de contratados durante el 2.008 alcanzó a 3.116. Esta cifra denota una disminución de las 15.901 personas registradas en 2.004 y de las 4.485 registradas en el 2.007, como consecuencia de la aplicación de los Decretos Número: 707/05, 2.031//06 y 480/08 e en el marco de una sostenida política gubernamental de propiciar modalidades de contratación bajo relación de dependencia laboral a término fijo.”¹⁹

Además, en el año 2008 se sancionó el Decreto 2345/08²⁰ que sustituye el régimen de contrataciones establecido en el decreto 1184/01. Así, en el nuevo decreto se establecen los nuevos perfiles y el régimen retributivo para las contrataciones de los consultores profesionales. En mayo de 2013 y como consecuencia del tiempo transcurrido desde la implementación del decreto 2345/2008 y la mejora salarial de los diversos colectivos del personal de la Administración Pública Nacional, se actualizó el régimen retributivo a través del decreto 485/13²¹ que promueve mejoras salariales.

De esta manera, el decreto 485/13 actualizó los honorarios para las personas que cumplen las siguientes funciones:

- Responsable de proyectos
- Coordinador
- Consultor Experto
- Consultor

¹⁹ Disponible en:

http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/cuerpo1/docs/informes/Informe_1184-08.pdf

²⁰ Decreto 2345/08. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/149104/norma.htm>

²¹ Decreto 485/13. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/210000-214999/213848/norma.htm>

- Administrativo

Ahora bien, a pesar de la existencia del Decreto 2345/08, un estudio realizado por Martín Gonilski en el año 2012 afirma que, en base a lo dispuesto por los Boletines Oficiales, en el año 2012 6769 empleados se encontraban contratados en el marco del Decreto 1184/01, representando un 14% de los empleados públicos del Poder Ejecutivo Nacional.²²

Siguiendo esta línea de ideas, un informe de CIPPEC del año 2013 afirma que 6780 trabajadores estatales fueron contratados bajo el régimen del Decreto 1184/2001 y 1421/2002, aproximadamente 4% del total de empleados públicos²³. Adicionalmente, según un informe realizado por la Oficina Nacional de Empleo Público en el año 2012 titulado 'clima laboral V'²⁴, sostiene que el 17% de los trabajadores estatales encuestados manifestaron que habían accedido a su puesto de trabajo por contratación directa. Además, en dicho informe se indica que el 18,5 % de los empleados permanentes y el 13,9% de los empleados permanentes contratados en el Estado desde el año 2002 habían sido contratados mediante contratación directa. La encuesta acierta que la población encuestada es una representación fiel de la población global de empleados públicos a nivel federal.

Por otro lado, un informe²⁵ presentado por el Poder Ejecutivo en el año 2016 estimó que, en 2015, "de los alrededor de 217.000 empleados de servicio civil en la administración centralizada y descentralizada, más de 70.000 tenían contratos

²² Transformaciones y continuidades en el vínculo laboral de los empleados públicos argentinos (1990-2011). Un estudio de caso sobre los trabajadores del Poder Ejecutivo Nacional Martín Gonilski

²³ Disponible en:

<http://www.cippec.org/documents/10179/51827/117+DT+PyGG+Empleo+publico+2013.pdf/f3cb4e4b-0a4f-4f7f-b66e-c5849ea05118> , p14

²⁴ Disponible en: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/docs/Informe_CLIMA_V_9_ONEP.pdf

²⁵ Disponible en: <http://www.caserosada.gob.ar/elestadodelestado/introduccion.html#estado>

precarios, que debían ser renovados cada año a voluntad de sus jefes de área”. El informe no hace mención si la manera de contratación de estos 70.000 empleados correspondía al régimen establecido por el Decreto Nº 1.184/2001.

En consonancia con lo expresado anteriormente un informe²⁶ de la Asociación de Trabajadores del Estado (en adelante, ATE) del año 2015 reconoce que, si bien conforme el artículo 7 del Decreto 2345/08 el porcentaje de los trabajadores de la Administración Pública contratados bajo el régimen establecido por el Decreto 1184/01 no puede superar el 15% de la cantidad de cargos, el porcentaje oficial reconocido de empleados contratados bajo la modalidad del Decreto 1184/01 es 17% sólo dentro del Poder Ejecutivo. Así, el sindicato estima que este porcentaje es mayor dado a relevamientos de sus afiliados en los Ministerios de Economía, Planificación y Educación, de los cuales 5.500 se encontraban contratados como monotributistas.

En consonancia con lo expresado anteriormente, ATE considera que el problema de trabajo precario dentro del Poder Ejecutivo Nacional se ha hecho (y va seguir siendo) difícil de cuantificar por las diversas medidas que ha tomado el Estado Nacional para evadir la obligación de incorporar trabajadores a la planta permanente. Un claro ejemplo de esta situación es la cantidad de trabajadores contratados bajo convenios con Organismos Internacionales, fondos especiales, fundaciones o empresas que prestan servicios para el Estado. En todos los casos, ATE sostiene que no rige suficiente monitoreo de las condiciones laborales de los trabajadores contratados bajo estos regímenes.²⁷

²⁶ Para mayor información se sugiere leer *Apuntes sobre la Precarización Laboral en el Sector Público Nacional*. Disponible en:

http://www.ateargentina.org.ar/idep/documentos/134Analisis_sobre_la_precarizacion_laboral_en_el_sector_publico_nacional.pdf

²⁷ Para mayor información sobre este aspecto se sugiere leer *Apuntes sobre la Precarización Laboral en la Administración Pública Nacional*. Disponible en:

http://www.ateargentina.org.ar/idep/documentos/134Analisis_sobre_la_precarizacion_laboral_en_el_sector_publico_nacional.pdf

Finalmente, Nicolás Diana Menéndez menciona en su artículo del año 2010²⁸ un problema común que es percibido dentro de la Administración Pública Argentina: el recambio político. Así, Menéndez detalla la tendencia en Argentina de la incertidumbre dentro de la Administración Pública Nacional (en adelante, APN) cuando hay un recambio político. Esta incertidumbre, más allá de llevar a modificaciones de rubros y cuadros laborales y posibles despidos, lleva a muchos trabajadores en la APN a permanecer y no reportar la precariedad laboral en la que se encuentra por temor de ser despedido. Con un nuevo cambio de Gobierno en diciembre 2015 y con una ola de despidos masivos en la APN que corresponde a los despidos para purgar a la burocracia de “acomodados políticos” como hace referencia Menéndez, el trabajador promedio en situación precaria se mostrará más renuente a declarar su situación.

Medida d): Continuar avanzando en la regularización de la situación de revista de los empleados públicos, en la medida en que se va superando la emergencia económica que motivó la prohibición de cubrir cargos vacantes en la Administración Pública, adoptando las medidas que sean necesarias para garantizar la efectiva aplicación de los procesos de selección basados en el mérito.

En relación a la regularización de la situación de revista de los empleados públicos, la Decisión Administrativa 506/2009²⁹ aprueba la normativa para la cobertura de las vacantes de planta permanente existentes en el ámbito del Sistema Nacional de Empleo Público. Así, el artículo 1 de la Decisión en análisis expresamente establece que aprobar “las normas para tramitar la autorización prevista en el artículo 7 de la ley 26.422 o el que lo sustituya, y para la cobertura mediante la convocatoria a

²⁸ Diana Menéndez, Nicolás, La múltiple dimensión de la precariedad laboral: El caso de la Administración Pública en Argentina. Disponible en: www.redalyc.org/pdf/153/15319334009.pdf

²⁹ Decisión Administrativa 506/2009. Disponible en:

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/161048/norma.htm>

los procesos de selección de personal respectivos, de las vacantes de planta permanente existentes en el ámbito del Sistema Nacional de Empleo Público, aprobado por el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial homologado por Decreto n 2098/08, de acuerdo con el Anexo integrante de la presente”.

Además de la Decisión Administrativa 506/2009, en el año 2012 se implementó la Decisión Administrativa 1126/12³⁰, la cual buscó cubrir cinco mil cargos vacantes en el ámbito del Sistema Nacional de Empleo Público.

Por otro lado, en diciembre de 2015 asumió el nuevo Presidente de la Nación y el 24 de diciembre de ese año promulgó el Decreto 254/15³¹ a través del cual se autoriza la revisión de los procesos concursales y de selección de personal de los últimos tres años con la finalidad de identificar vicios, omisiones o irregularidades que impliquen la nulidad del proceso. En este sentido, el artículo 1 del Decreto en análisis expresamente establece: “Instrúyase a los Ministros, Secretarios de la Presidencia de la Nación, Autoridades Superiores de organismos descentralizados, Empresas y Sociedades del Estado de la Administración Pública Nacional, a revisar los procesos concursales y de selección de personal. La revisión que se ordena por la presente medida deberá cumplimentarse en un plazo no mayor a SEIS (6) meses computados a partir del presente decreto, en cualquier instancia en que se encuentren a fin de analizar su legalidad, y en particular el cumplimiento y pertenencia de los requisitos previstos para el cargo concursado merituando los antecedentes presentados por los postulantes”. Desde la implementación del presente decreto y según informó el

³⁰ Decisión Administrativa 1126/12. Disponible en:

<http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/200000-204999/204497/norma.htm>

³¹ Decreto 254/15. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257348/norma.htm>

Ministerio de Modernización³², se ha decidido "no renovar" los contratos de 10.921 trabajadores.

Finalmente, en la actualidad no existe un informe o un estudio de seguimiento de la nueva política de revalorización y terminación de contratos dentro de la Administración Pública Nacional que permita valorar si los puestos vacantes a causa de la Ley de Emergencia Económica fueron cubiertos correctamente. No ha existido una declaración del gobierno sobre la incorporación de personal a la Administración Pública Nacional mediante procesos meritocráticos de selección.

Conclusión

Tomando como punto de partida las recomendaciones efectuadas por Poder Ciudadano en el año 2006, se puede afirmar que si bien la implementación del SINEP ha significado un avance en comparación con el SINAPA ya que, por ejemplo, el SINEP no sólo prevé cuatro agrupamientos en lugar de dos, sino que, a su vez, coexisten distintos niveles escalafonarios, los cuales son divididos dependiendo la complejidad, responsabilidad y autonomía de cada puesto de trabajo para el que haya sido seleccionado el agente.

Sin embargo, y tal como ha sido desarrollado en las páginas anteriores, en lo que respecta el fortalecimiento de los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos en el Poder Ejecutivo Nacional y en la elaboración de manuales de perfiles de empleos, aún falta un largo camino por recorrer ya que por ejemplo, al día de la fecha el propio SINEP reconoce la posibilidad de realizar concursos de

³² Realizado en Casa Rosada, 05-04-2016. No existe un enlace oficial de la conferencia, pero se observa el acontecimiento en los diarios Pagina12, Diario Popular y La Nación.

<http://www.lanacion.com.ar/1886458-el-gobierno-informo-que-los-despidos-en-la-administracion-publica-llegaron-a-los-10921-trabajadores>,

<http://www.diariopopular.com.ar/notas/254459-confirman-que-fueron-10921-los-despidos-estatales>

carácter general, en los cuales sólo puede participar el personal que actualmente se encuentra trabajando en la Administración Pública Nacional.

Por otro lado, la falta de reglamentación del artículo 16 del Decreto 2098/08 imposibilita no sólo la implementación del nomenclador clasificador de puestos y funciones, sino también el funcionamiento del Directorio Central de Competencias Laborales y Requisitos Mínimos.

Finalmente, respecto a evitar la utilización del régimen de contratación regulado por el Decreto 1184/01, se puede afirmar que a pesar de la implementación del Decreto 2345/08, todavía siguen existiendo empleados que prestan sus servicios a la Administración Pública Nacional bajo el régimen del Decreto 1184/01

Recomendación 1.1.2: Fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos en el Poder Legislativo Nacional.

Contextualización:

Tal como se explicó en el informe del año 2006 elaborado por Poder Ciudadano, la ley marco para la contratación de personal es la Ley 24.600³³ sobre el Estatuto y Escalafón para el Personal del Congreso de la Nación, la cual es aplicable a todo el personal designado tanto en planta temporaria como permanente en todo el ámbito del Poder Legislativo Nacional, lo cual incluye tanto a la Cámara de Diputados como de Senadores.

Resulta importante destacar que el artículo 2 de la Ley 24.600 expresamente establece que “quedan excluidos del ámbito de aplicación de este régimen jurídico los legisladores nacionales, los secretarios, y prosecretarios de cada una de las Cámaras

³³Ley 24.600. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/30000-34999/31305/norma.htm>

del Honorable Congreso de la Nación y el personal de la Auditoría General de la Nación”.

En el año 2002, y a través del Decreto Parlamentario 1002/02³⁴ se dispuso eliminar la estabilidad en el cargo público de los cargos de Director y Subdirector, lo que sin lugar a dudas implica una precarización en la carrera administrativa de los más altos cargos técnicos. Dicha decisión dispone que “quedan excluidos asimismo del ámbito de aplicación de la ley 24.600, los cargos de Director General y Subdirector General, ambos pertenecientes a la planta política exclusivamente de ambas Cámaras, cuya creación, misiones, funciones y créditos presupuestarios sean establecidos mediante el acto administrativo correspondiente. Las designaciones en los cargos antes mencionados no gozarán de la estabilidad en el cargo y concluirán con la finalización del mandato de la autoridad que lo nombró”.

Tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados de la Nación existe una Dirección General de Recursos Humanos y la Ley 24.600 establece en sus artículos 56 a 60 la creación de una Comisión Paritaria Permanente integrada por 5 miembros designados por las entidades gremiales y 5 miembros representantes de los legisladores.

El artículo 59 de la ley 24.600 enumera las funciones y atribuciones de dicha Comisión:

1. Interpretar con alcance general las normas del presente estatuto;
2. Establecer las normas reglamentarias, complementarias y de aplicación del estatuto, cuya validez estará sujeta a la aprobación por resolución conjunta de los presidentes de ambas Cámaras;

³⁴ Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/78135/norma.htm>

3. Dictar las normas específicas relacionadas con las condiciones y el medio ambiente de trabajo en el ámbito del Honorable Congreso de la Nación;
4. Vigilar el cumplimiento del presente estatuto y de las normas dictadas en su consecuencia;
5. Las demás funciones y atribuciones establecidas en los artículos anteriores.

Además, conforme el Decreto Parlamentario 463/08³⁵, la Comisión Paritaria Permanente puede reajustar mínimamente de manera anual el adicional por dedicación exclusiva que establece el Decreto Parlamentario 463/08.

En lo que respecta al acceso al servicio público a través del mérito, se puede afirmar que la regulación del personal permanente se encuentra a partir del artículo 4 de la Ley 24.600, el cual establece que esta clase de agentes desarrollará las necesidades permanentes de las cámaras, gozará de estabilidad y derecho a la carrera administrativa. Para ingresar a esta categoría de agentes el artículo 5 establece los siguientes requisitos:

- a) Ser argentino nativo o por opción o naturalizado con cuatro años de antigüedad en el ejercicio de la ciudadanía;
- b) Ser mayor de 18 años;
- c) Gozar de buena salud y aptitud psicofísica para la función a desempeñar, de las cuales certificará el organismo médico que se designe reglamentariamente;

³⁵ Decreto Parlamentario 463/08. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/140701/norma.htm>

d) Tener aprobado el ciclo primario de enseñanza o educación general básica;

e) Idoneidad para la función o cargo, acreditada mediante los criterios de selección que para cada caso establezca la reglamentación;

f) El ingreso del agente se efectuará por el cargo inferior del escalafón, con excepción de los cargos que requieran oficio o título habilitante, en cuyo caso tendrá prioridad para ocuparlos el personal permanente que acredite condiciones suficientes para su desempeño.

A su vez, el Decreto Parlamentario 43/97³⁶ reglamentó el artículo 5 estableciendo que “dentro de los criterios de selección, a fin de determinar la idoneidad para el ingreso a la planta permanente, establécese la preferencia de la condición de trabajador de planta temporaria del Honorable Congreso de la Nación del postulante”. Por su parte, el Decreto Parlamentario 1002/02³⁷ reglamentó el artículo 5 de la ley estableciendo que para ingresar a la planta permanente, el empleado deberá contar con aportes provisionales, exigiéndose así que, a partir de los 36 años de edad el empleado cuente como mínimo con un año de aporte previsional.

Finalmente, el personal transitorio está regulado a partir del artículo 49 de la ley 24.600, el cual se define como afectado a un legislador en particular, a un bloque, a una presidencia o vicepresidencia de una comisión (permanente o temporaria). En ningún caso se exige procedimiento de selección para la designación.

³⁶Decreto Parlamentario 43/97. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/78130/norma.htm>

³⁷ Decreto Parlamentario 1002/02. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/78135/norma.htm>

Medida a): Modificar, por parte de la autoridad correspondiente, el Decreto Parlamentario DP-43/97, en el sentido de reglamentar el inciso e) del artículo 5 de la Ley 24.600 sin privilegiar la condición de trabajador de planta temporaria del Congreso de la Nación al momento de postular para un cargo en su planta permanente, y guiándose para esto por los principios de publicidad equidad y eficiencia previstos en la Convención.

En lo que concierne a este punto, se puede afirmar que a la fecha de elaboración del presente informe³⁸ el Decreto Parlamentario 43/97 no ha sido modificado, por lo cual, y tal como ha sido desarrollado en los párrafos anteriores, aún continúa vigente la preferencia de la condición de trabajador de planta temporaria del Honorable Congreso de la Nación del postulante, privilegiándose así de manera injustificada la condición de trabajador de planta temporaria al momento de postular para un cargo en planta permanente por sobre el mérito.

Además, Según la página Web de la Honorable Cámara del Senado de la Nación, a la fecha de elaboración del presente cuestionario³⁹, se encuentran registrados 1822 trabajadores de planta temporaria y 3322 trabajadores de planta permanente⁴⁰. En cuanto a la Cámara de Diputados, el sitio web de la misma⁴¹ no brinda información alguna respecto a los empleados que prestan sus servicios para la Cámara de Diputados, ya sea como planta temporal o permanente.

En relación al número actual de empleados en planta permanente y temporaria que prestan sus servicios en ambas Cámaras es importante destacar que a

³⁸ Junio de 2016

³⁹ Junio de 2016.

⁴⁰ Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/recursos-humanos/agente/temporales>

⁴¹ Disponible en: http://www.diputados.gov.ar/secadmin/dgral_recursos_humanos/

agosto de 2014, Poder Ciudadano y otras organizaciones⁴² presentaron pedidos de acceso a la información pública a través de los cuales se solicitó, entre otras cuestiones, el número de empleados de planta permanente y por locación de servicios de la cámara de Diputados y Senadores.

Así, Poder Ciudadano y las otras organizaciones presentaron tanto ante la Cámara de Diputados como de Senadores pedidos de información pública solicitando el listado de empleados de la Cámara de Diputados de la Nación; la publicación de las resoluciones administrativas internas de la Cámara; informe de becas y subsidios entregados por parte de los/as diputados/as/ senadores Nacionales durante el periodo 2011 a 2014 (desglosado por diputados/senadores y por mes); nómina de los/as diputados/as/ senadores nacionales que cobre desarraigo y los montos asignados a cada uno de los bloques parlamentarios durante el periodo 2011/ 13.

En lo que respecta a la Cámara de Diputados, se puede afirmar que la misma, luego de la interposición de un amparo, sólo brindó una parte de la información solicitada, obviando indicar la cantidad de empleados que prestan sus servicios en planta permanente y los que lo hacen planta transitoria.

Ante esta situación, el 29 de septiembre de 2015, la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal ordenó a la Cámara de Diputados a que cumpla con la totalidad de los pedidos de información que le fueron solicitados, y con la publicación de las resoluciones administrativas en su página web. Ante este fallo, la Cámara de Diputados interpuso un Recurso Extraordinario Federal por lo que, actualmente, la causa se encuentra en la Corte Suprema de Justicia de la Nación a la espera de que el máximo tribunal confirme o revoque la sentencia anteriormente mencionada. Así, al día de la fecha, no es posible saber la cantidad de empleados que prestan sus servicios profesionales en la Cámara de Diputados.

⁴² Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Asociación por los Derechos Civiles (ADC) y Directorio Legislativo.

Por su parte, la Cámara de Senadores, tampoco brindó la información pública solicitada en tiempo y forma, por lo que Poder Ciudadano interpuso un amparo solicitando que se condene a la Cámara de Senadores a brindar la información. Luego de más de un año de litigio, el 10 de diciembre de 2015, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó la sentencia de fecha 16 de julio de 2015, a través de la cual se condenaba a la Cámara de Senadores a que brindará toda la información solicitada. En junio de este año y debido a que la sentencia judicial que obliga al Senado a brindar la información solicitada se encuentra firme, Poder Ciudadano presentó formalmente la solicitud de ejecución de la sentencia, lo cual no ha sucedido al día de la fecha⁴³.

Medida b): Adoptar, por parte de las autoridades correspondientes, las bases para los concursos de selección a los que se alude en el Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (artículo 39, inciso 12; y artículo 213) y en el Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación (artículo 32, inciso j), observando los principios de publicidad, equidad y eficiencia previstos en la Convención.

Respecto a la adopción de las bases para los concursos de selección a los que se alude tanto en el Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación como en el de la Honorable Cámara de Diputados, se puede afirmar que a la fecha de elaboración del presente cuestionario⁴⁴ no se observan cambios en esta materia, ya que, ni el Poder Legislativo (incluyendo ambas Cámaras) ni la Biblioteca o la Imprenta de Congreso y sus dependencias han aprobado ningún tipo de legislación o adoptado política pública alguna que implique un avance en la incorporación de principios de

⁴³ 18 de junio de 2016.

⁴⁴ Junio de 2016.

publicidad, equidad y eficiencia previstos en la Convención a los concursos y procesos de incorporación al Poder Legislativo.

Además, Los concursos para ingresar o ascender en el Poder Legislativo no se realizan de manera pública, no existiendo así información en relación a estos procesos. En este sentido, y tal como fue detallado anteriormente, en 2014 Poder Ciudadano realizó pedidos de información pública, uno a cada Cámara, para acceder a información en relación a los empleados de planta permanente y transitoria dentro del Poder Legislativo y sobre prácticas de contrataciones. Ambas Cámara se negaron a brindar la información de manera completa.

Conclusión:

En base a lo expresado en los párrafos anteriores, no cabe duda alguna que, en lo que respecta a la contratación de personal el Poder Legislativo no ha implementado las recomendaciones oportunamente señaladas porque, por ejemplo, los concursos no son públicos y aún se continúa privilegiando la pertenencia a la planta transitorio por sobre el mérito.

Recomendación 1.1.3: Fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos en el Poder Judicial de la Nación.

Contextualización:

En lo que respecta a la contratación de los funcionarios del Poder Judicial, se puede afirmar que los requisitos y procesos para prestar servicios profesionales varían según el cargo y fuero en el cual se quiera trabajar. Así, en lo que respecta a la Designación de los **Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación** se puede afirmar que en la República Argentina, la Corte Suprema de Justicia está integrada por

cinco magistrados⁴⁵. Sus integrantes son elegidos por el Presidente de la Nación, con Acuerdo del Senado de la Nación por 2/3 de sus miembros presentes, en sesión pública, convocada al efecto (artículo 99, inciso 4 de la Constitución Nacional). En el mes de junio de 2003, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto 222/03⁴⁶, creando un sistema público y participativo para que la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil puedan expresar su opinión con respecto a las candidaturas que propusiera el Presidente de la Nación.

Dicho Decreto fue el resultado de reclamos y propuestas de un grupo de organizaciones de la sociedad civil ante la grave crisis de legitimidad en la que estaba sumergido el Tribunal, por fuertes sospechas de falta de independencia de algunos de sus miembros con el poder político de la década de 1990. Los lineamientos generales del sistema creado por el Decreto 222/03 son los siguientes:

- La autoridad rectora es el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

- El Poder Ejecutivo, al momento de considerar la presentación de una candidatura para ocupar la Corte Suprema, deberá tener en cuenta las diversidades de género, especialidad y procedencia regional en el marco del ideal de representación de un país federal (artículo 3 del Decreto).

- Producida una vacante, en un plazo máximo de 30 días, se publica en el Boletín Oficial y en por lo menos DOS (2) diarios de circulación nacional, durante TRES (3) días, el nombre y los antecedentes curriculares de la o las personas que se encuentren en consideración para la cobertura de la vacancia. En simultáneo con tal

⁴⁵ La Ley 26.183 del año 2006 (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123154/norma.htm>) reduce el número de Jueces integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de 9 a 5. Actualmente el Senador Abal Medina presentó un proyecto de ley (expediente 2039/16. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/avanzada>) para ampliar el número de Jueces integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, debiendo respetarse en su integración la diversidad de género.

⁴⁶ Decreto 223/03. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/86247/norma.htm>

publicación se difunde en la página oficial de la red informática del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (artículo 4 del Decreto).

- Las personas propuestas deben presentar una declaración jurada con la nómina de todos los bienes propios, los de su cónyuge y/o los del conviviente, los que integren el patrimonio de la sociedad conyugal, y los de sus hijos menores, de acuerdo a los términos de la Ley de Ética de la Función Pública N° 25.188⁴⁷ (artículo 5 del Decreto).

- También deben adjuntar otra declaración en la que incluyen la nómina de las asociaciones civiles y sociedades comerciales que integren o hayan integrado en los últimos OCHO (8) años, los estudios de abogados a los que pertenecieron o pertenecen, la nómina de clientes o contratistas de por lo menos los últimos OCHO (8) años, en el marco de lo permitido por las normas de ética profesional vigentes, y en general, cualquier tipo de compromiso que pueda afectar la imparcialidad de su criterio por actividades propias, actividades de su cónyuge, de sus ascendientes y de sus descendientes en primer grado, ello con la finalidad de permitir la evaluación objetiva de la existencia de incompatibilidades o conflictos de intereses (artículo 5).

- La ciudadanía en general, las organizaciones no gubernamentales, los colegios y asociaciones profesionales, las entidades académicas y de derechos humanos, pueden en el plazo de QUINCE (15) días a contar desde la última publicación en el Boletín Oficial, presentar al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, por escrito y de modo fundado y documentado, las posturas, observaciones y circunstancias que consideren de interés expresar respecto de los incluidos en el proceso de preselección, con declaración jurada respecto de su propia objetividad respecto de los propuestos. No son consideradas aquellas objeciones irrelevantes desde la perspectiva de la

⁴⁷ Disponible en:

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

finalidad del procedimiento o que se funden en cualquier tipo de discriminación (artículo 6 del Decreto).

- Sin perjuicio de las presentaciones que se realicen, en el mismo lapso el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos puede requerir opinión a organizaciones de relevancia en el ámbito profesional, judicial, académico, social, político y de derechos humanos a los fines de su valoración (artículo 7 del Decreto).

- Se solicita un informe a la Administración Federal de Ingresos Públicos, preservando el secreto fiscal, a fin de constatar el cumplimiento de las obligaciones impositivas de las personas propuestas.

- En un plazo que no debe superar los QUINCE (15) días a contar desde el vencimiento del establecido para la presentación de las posturas u observaciones, haciendo mérito de las razones que abonaron la decisión tomada, el Poder Ejecutivo Nacional resuelve elevar, o no la propuesta respectiva al Senado de la Nación.

Una vez enviada la propuesta de designación al Senado de la Nación, se celebra ante la Comisión de Acuerdos de dicha Cámara un proceso público y participativo de similares características al Decreto 222/03 para que personas u organizaciones de la sociedad civil presenten sus comentarios sobre los candidatos propuestos. Finalmente, se celebra una audiencia pública ante el Plenario del Senado para votar la candidatura propuesta.

En lo que respecta a la designación de los **Jueces Federales y Nacionales de la Nación**, a partir de la reforma constitucional en 1994, con la consecuente creación del Consejo de la Magistratura, los jueces inferiores de la Nación se designan por el Presidente de la Nación, sobre la base de una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado, en sesión pública, en la que se

tendrá en cuenta la idoneidad de los candidatos (artículo 99, inciso 4, de la Constitución Nacional)⁴⁸.

El proceso para cubrir una vacante de un magistrado es complejo dada la importancia institucional que reviste designar un funcionario de tal jerarquía en un cargo que goza de inamovilidad. Así, producida la vacante, el Consejo de la Magistratura, a través de la Comisión de Selección, convoca a un concurso público de antecedentes y oposición con una amplia divulgación en los medios periodísticos para quienes deseen inscribirse como concursantes.

A continuación, se resumen las distintas etapas del Concurso, de acuerdo al Reglamento de Concursos Públicos de Oposición y Antecedentes para la Designación de Magistrados del Poder Judicial de la Nación⁴⁹:

- Integración del Jurado del concurso

A) Inscripción y prueba de oposición escrita:

- La convocatoria al concurso se publica durante tres (3) días en el Boletín Oficial de la República Argentina, en tres diarios de circulación nacional, dos de circulación local, cuatro medios de comunicación audiovisual nacional y en dos medios de comunicación audiovisual local colaboración. Además, la convocatoria deberá darse a conocer a través de la página web del Poder Judicial de la Nación y del Consejo de la

⁴⁸ El Consejo de la Magistratura es el órgano de gobierno del Poder Judicial; tiene 5 funciones: administrar el presupuesto del Poder Judicial, acusar a los magistrados por mal desempeño o la comisión de delito a los fines de su remoción ante el Jurado de Enjuiciamiento, ejercer las facultades disciplinarias sobre los jueces por faltas menores, dictar los reglamentos necesarios para la reforma judicial y, en lo que aquí interesa, seleccionar los candidatos a jueces inferiores de la Nación a través de un concurso público de oposición y antecedentes.

⁴⁹ Disponible en: http://www.pjn.gov.ar/publico/Reglamento_Comision_Seleccion.pdf

Magistratura del Poder Judicial de la Nación; se solicitará su publicidad en el Centro de Información Judicial; y se comunicará —por vía electrónica— al Poder Ejecutivo de la Nación, por intermedio del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, al Congreso de la Nación, por medio de las Secretarías Parlamentarias de cada una de las respectivas Cámaras, al Ministerio Público, a los Colegios de Abogados, a las Universidades Nacionales, a las Asociaciones de magistrados; así como al Tribunal Superior y Consejo de la Magistratura de las diferentes jurisdicciones, a cuyas autoridades se solicitará colaboración en la difusión.

- Una vez inscriptos los concursantes (previo a la inscripción el postulante deberá acreditar identidad. A tal fin, deberá ingresar en el Sistema de Registro de Usuarios web para Concursos su documento nacional de identidad con domicilio actualizado, título de abogado, y fotografía tipo carnet, todo ello en formato digital. Posteriormente deberá concurrir personalmente ante cualquiera de los funcionarios acreditantes con la respectiva documentación original, a fin de recibir la Constancia de Acreditación de Identidad. Una vez obtenida dicha Constancia, deberá cargarla en el sistema. Recién entonces podrá comenzar a incorporar sus antecedentes en el mismo, junto con los documentos que acrediten la información declarada, todo lo cual se hará en formato digital, sin excepción) , se ingresa en la etapa de la prueba de oposición escrita, la cual consiste en el planteo a cada concursante de uno o más casos, reales o imaginarios, para que cada uno de ellos proyecte por escrito una resolución o sentencia, como debería hacerlo estando en ejercicio del cargo para el que se postula.
- El Jurado corrige los exámenes con la nota máxima de 100 puntos, bajo condiciones de anonimato. Para ello, se identifica a cada concursante con claves alfanuméricas.

B) Evaluación de antecedentes:

- Los antecedentes profesionales, académicos y docentes de los concursantes son calificados hasta un máximo de 100 puntos por la Comisión de Selección del Consejo de la Magistratura.
- Una vez resueltos los exámenes y calificados los antecedentes, se notifica a los concursantes, quienes pueden impugnar sus calificaciones.
- La Comisión de Selección designa una subcomisión de tres integrantes para resolver las impugnaciones sobre los antecedentes. Si se impugna la calificación de los exámenes realizada por el Jurado -y si la Comisión de Selección lo estima necesario- convoca a consultores técnicos (especialistas en la competencia del juzgado o tribunal cuya vacante hay que cubrir), para revisar las impugnaciones.
- Una vez resueltas las impugnaciones, la Comisión establece un orden de mérito de los concursantes, y convoca a los 6 primeros para tener entrevistas personales con la Comisión de Selección.

C) Entrevista personal:

- La entrevista personal con cada uno de los aspirantes tendrá por objeto valorar su motivación para el cargo, la forma en que desarrollará eventualmente la función, sus puntos de vista sobre los temas básicos de su especialidad y sobre el funcionamiento del Poder Judicial, su criterio respecto de la interpretación de las cláusulas de la Constitución Nacional y de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los casos que versan sobre control de constitucionalidad, así como de los principios generales del derecho. También serán valorados sus planes de trabajo, los medios que propone para que su función sea eficiente y para llevar a la práctica los cambios que sugiera, sus valores

éticos, su vocación democrática y por los derechos humanos y cualquier otra información que, a juicio de los miembros de la Comisión, sea conveniente requerir. Al finalizar las entrevistas, el Secretario de la Comisión labrará la correspondiente acta.

- Después de realizada la entrevista personal, la Comisión aprobará en la sesión inmediata siguiente a la celebración de las entrevistas un dictamen que contenga la terna de candidatos a cubrir el cargo concursado, con un orden de prelación en función de las evaluaciones efectuadas. No podrán integrar la terna, ni la nómina de postulantes que participarán de la entrevista personal, quienes no alcancen entre los antecedentes y la oposición, un puntaje mínimo de cien (100) puntos, de los cuales al menos cincuenta (50), deberán corresponder a la prueba de oposición escrita. De no haber al menos tres (3) postulantes que satisfagan ese requisito, en el dictamen se propondrá que el concurso sea declarado desierto.
- Una vez recibido el dictamen de la Comisión de Selección el Plenario del Consejo de la Magistratura convoca a una audiencia pública, por lo menos, a los integrantes de la nómina propuesta, para evaluar su idoneidad, aptitud funcional y vocación democrática.
- El Plenario del Consejo de la Magistratura celebra entrevistas con los primeros concursantes para que los Consejeros que no integran la Comisión de Selección tengan oportunidad de hacerles preguntas y evaluar la idoneidad de los concursantes.
- El Plenario del Consejo de la Magistratura, con el voto de los dos tercios de los presentes, integra una terna con los tres primeros concursantes, la que es enviada al Presidente de la Nación.

Una vez recibido el orden de mérito con los tres primeros concursantes, el Poder Ejecutivo, a su vez, convoca a un proceso público y consultivo previsto en el Decreto 588/03⁵⁰ (idéntico al sistema del Decreto 222/03 para la designación de jueces de la Corte Suprema) para que la ciudadanía apoye o impugne a los candidatos que salieron seleccionados en los tres primeros lugares del concurso, y luego selecciona uno de los tres candidatos remitiendo el pliego al Senado de la Nación.

En el Senado, nuevamente se lleva adelante un proceso público y consultivo en forma previa a dar Acuerdo al candidato propuesto por el Poder Ejecutivo.

Respecto de las autoridades rectoras o administradoras del sistema, la designación de **empleados y funcionarios en el Poder Judicial de la Nación** está delegada por la Corte Suprema de Justicia a las distintas Cámaras de Apelación existentes⁵¹. Cada una de las Cámaras tiene sus propios Reglamentos en donde se establece el régimen de ingreso y de ascensos de los empleados y funcionarios.

En líneas generales, los Reglamentos establecen que los Tribunales y los juzgados de primera instancia son quienes proponen el ingreso y ascenso de sus propios empleados y funcionarios.

En cuanto al acceso al servicio público basado en la equidad o eficiencia, es posible afirmar que, en líneas generales, al Poder Judicial se ingresa a partir del cargo más bajo, con excepción de los cargos de Secretario Privado de los Jueces, y los Secretarios de Juzgado o de las Cámaras de Apelación. Para ingresar, las Cámaras de Apelaciones exigen el cumplimiento de requisitos genéricos y básicos⁵². Por otro lado,

⁵⁰ Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/87634/norma.htm>

⁵¹ Cámara de Apelaciones en lo Civil, en lo Comercial, en lo Criminal y Correccional, en lo Laboral, de Seguridad Social, Criminal Correccional Federal, Contencioso Administrativo Federal, Civil y Comercial Federal, en lo Penal Económico, Electoral, Tribunal de Casación Penal, más todas las Cámaras de Apelaciones Federales con jurisdicción en el interior del País.

⁵² Ser de nacionalidad argentina, mayor a 18 años, con título secundario completo, aprobar un examen médico y psicológico, y no contar con antecedentes penales.

el ingreso a un cargo permanente como **empleado en alguna dependencia del Consejo de la Magistratura** no se realiza a través de ningún proceso basado en la equidad o eficiencia y no existe un régimen de ingreso.

En cuanto a la designación de funcionarios de mayor jerarquía (Secretarios o Prosecretarios Letrados y Subsecretarios Administrativos), sí está previsto un régimen de concursos por oposición y antecedentes (Resolución 40/01), al igual que para ser Director y Subdirector de la Oficina de Mandamientos y Notificaciones, cuyos resultados no son auspiciosos: sólo se ha celebrado en una oportunidad, para cubrir la Secretaría de la Comisión de Administración y Financiera. Para ingresar como Oficial Notificador, es preciso inscribirse en un curso de capacitación. Este curso tiene vacantes limitadas, y quienes pueden inscribirse y, eventualmente, ser designados, es porque cuentan con un contacto personal con algún integrante del Consejo de la Magistratura de la Nación (antes de 2004, cuando esta Oficina dependía de la Corte Suprema de Justicia, el cupo de vacantes se repartía entre los jueces del Alto Tribunal).

En lo que respecta a los **meritorios**⁵³, si bien desde el año 2007 la acordada 35/2007⁵⁴ y las Resoluciones 1549/07, 1683/07 y 1886/07 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación prohíben que los Juzgados permitan el trabajo de los mismos y efectivizan a los trabajadores judiciales bajo este régimen. A pesar de este marco normativo, a octubre del 2009 todavía seguían ingresando meritorios al Poder Judicial. En este sentido, un censo que realizó el Consejo de la Magistratura en el año 2010 da

⁵³ Se llaman “meritorios” a personas que trabajan gratis en el Poder Judicial de la Nación. No cobran un salario, no tienen seguro médico, ni aportes jubilatorios y, si tienen un accidente de trabajo, tampoco están asegurados por una Aseguradora de Riesgos del Trabajo. En general se trata de estudiantes de derecho que, a través de un contacto personal con un juez, éste los incorpora en su juzgado para “colaborar” y “aprender”. Cuando se produce una vacante en ese juzgado, el juez los designa en un cargo.

⁵⁴ Disponible en:

<http://www.cij.gov.ar/nota-1122-La-Corte-decidi--efectivizar-a-todos-los-meritorios.html>

cuenta que, para esa época, había 1800 meritorios prestando sus servicios profesionales en la justicia⁵⁵.

Por otro lado, en lo que concierne a la contratación de *empleados* por parte del Poder Judicial, resulta relevante destacar que en el año 2013 se sancionó la ley de Ingreso Democrático e Igualitario de personal al Poder Judicial de la Nación y al Ministerio Público de la Nación, Ley 26.861⁵⁶, a través de la cual se regula, mediante el procedimiento de concurso público, el ingreso democrático e igualitario de personal al Poder Judicial de la Nación y al Ministerio Público de la Nación.

En este sentido, conforme el artículo 3 de ley, la norma se aplica tanto para cargos letrados, empleados, personal de maestranza y oficios que quieran prestar sus servicios ya sea en el Poder Judicial o en el Ministerio Público Nacional. Además, el artículo 13 de la norma prevé que en el mes de marzo de cada año, el postulante deberá presentar el formulario de inscripción a la autoridad de aplicación.

Ahora bien, conforme el artículo 3 de la ley 26.861, quedan exceptuados del régimen previsto por la ley en análisis, los cargos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y los cargos que dependan directamente de la estructura central de Procuración General de la Nación, Defensoría General de la Nación y Consejo de la Magistratura. Además, el artículo 5 de la ley prevé de manera excepcional la posibilidad de designación directa, estableciendo que los jueces, de manera excepcional, pueden designar de forma directa en los cargos de relator de Cámara y secretario privado de primera instancia, como también, dos cargos letrados pero tales agentes no podrán ser promovidos a planta permanente en forma definitiva.

El órgano encargado de ejecutar este procedimiento de ingreso de empleados –autoridad de aplicación–, en el ámbito de la Justicia Nacional es la Corte Suprema de

⁵⁵ Disponible en: <http://www.diariojudicial.com/nota/16944>

⁵⁶ Ley 26.861. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/215799/norma.htm>

Justicia de la Nación. Así, la autoridad de aplicación en el ámbito del Poder Judicial Nacional reglamentó de forma parcial el procedimiento de ingreso democrático, a través de las acordadas 26/13⁵⁷ y 49/13⁵⁸.

En lo que respecta específicamente al Poder Judicial, conforme el artículo 1 de la acordada 49/13 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación el escalafón judicial “letrados” al cual hace expresa mención la ley 26.861, equivale a Secretarios y Prosecretarios que requieren título de abogado para el cargo, “empleados” será el cargo de auxiliar y “personal de maestranza y oficios” equivale al cargo de ayudante. Además, el artículo 4 de la acordada 49/13 establece que los formularios de inscripción deben ser presentados ante las Cámaras Nacionales y Federales y que dichas Cámaras deberán establecer el mecanismo para asegurar su recepción y extender la correspondiente constancia de inscripción.

Única medida: Fijar, por parte de la autoridad correspondiente, pautas con el nivel de desarrollo que se requiera para que los procesos de selección que las Cámaras de Apelaciones realicen en cumplimiento de la delegación que les fue conferida por la Corte Suprema de Justicia, mediante Acordada del 3/III/1958, se inspiren en los principios de publicidad, equidad y eficiencia previstos en la Convención; al igual que adoptar las medidas necesarias para que dicha autoridad verifique el adecuado desarrollo de tales pautas y la unificación de criterios al respecto.

En relación con la fijación de pautas para que los procesos de selección que las Cámaras de Apelaciones realicen se inspiren en los principios de publicidad, equidad y

⁵⁷ Acordada 26/13. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/218854/norma.htm>

⁵⁸ Acordada 49/13. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/220000-224999/224652/norma.htm>

eficiencia y que se unifiquen criterios al respecto, se puede afirmar que a pesar de la sanción de la Ley 26.861 y de su reglamentación parcial por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Poder Judicial, del cual forman parte las Cámaras de Apelaciones, sigue sin cumplir con el mecanismo de ingreso democrático –en los términos de la ley 26.861– dado que no se encuentran disponibles las listas de inscriptos, ni los temario de estudio, ni fecha de exámenes y tampoco se avizoran, al menos a la fecha, pautas concretas de cumplimiento.

Además, si bien en el año 2013 se propuso una reforma integral del Sector Judicial que modificaría estructuras dentro del Poder Judicial. El paquete de propuestas contenía un proyecto ley en materia de ingreso por concurso para futuros empleados al Poder Judicial. En ese momento, la organización Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia analizó el contenido del proyecto de Ley⁵⁹ y consideró que establecer concursos para el ingreso del Poder era un avance positivo, pero destacaban que el proyecto de Ley no incluía garantías para que los concursos se basen en criterios meritocráticos, de eficiencia o relevancia al cargo.

Por otro lado, y en lo que respecta a los concursos para acceder al cargo de Juez, en Noviembre de 2015 Poder Ciudadano junto a la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) realizó un informe sobre la Situación de la Independencia Judicial en la Argentina⁶⁰ en el cual se alerta sobre la existencia de jueces subrogantes en el Poder Judicial.

Así, se puede afirmar que Juez subrogante es aquel funcionario que ocupa un cargo de magistrado que ha quedado vacante ya sea por renuncia, muerte o jubilación del anterior juez que ocupaba dicha cargo. Resulta necesario manifestar que tal cargo, es transitorio hasta que se designe un Juez definitivo, a través de los mecanismos

⁵⁹ Disponible en: <http://acij.org.ar/blog/2013/04/19/ingreso-por-concurso-al-poder-judicial/>

⁶⁰Situación de la Independencia Judicial en la Argentina. Disponible en:

<http://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2013/06/indep-5.pdf>

constitucionalmente establecidos. Esta situación, afecta notablemente al servicio de justicia toda vez que estos jueces asumen PROVISORIAMENTE la función de impartir justicia, siendo removidos por el mismo organismo que los ha nombrado, pudiéndose afectar su garantía de independencia e imparcialidad, ya que el tiempo mediante el cual ejercen su función se encuentra limitado toda vez que no son elegidos por los mecanismos constitucionalmente establecidos.

Las disposiciones que rigen los procedimientos de selección de jueces se sustentan en la aspiración de contar con una magistratura independiente e imparcial, lo que está directamente relacionado con la consagración constitucional de la garantía del "juez natural", expresada en la contundente prohibición de que los habitantes de la Nación puedan ser juzgados por comisiones especiales o sacados de los jueces legítimamente nombrados. De esta manera, las subrogancias, es decir, la selección de jueces nombrados por plazos provisorios, podría llegar a afectar la garantía de imparcialidad para el hipotético plano en que no se establezcan mecanismos cristalinos y que respeten la manda constitucional.

La existencia de los Jueces subrogantes implica una situación que ha sido generalizada en la República Argentina, ya que *“el número total de cargos en el Poder Judicial Nacional es de 922, de los cuales 172 son jueces/zas subrogantes, esto representa el 18,5 %. En 2012, un informe de la ADC relevó que el total de cargos era de 908 y el número de subrogantes 165, lo que daba un porcentaje de subrogancia de más del 18 %”*⁶¹.

Tal como surge del informe en análisis, desde hace más de una década la situación de las subrogancias es un problema estructural en el Poder Judicial de la Nación. El artículo 7 inciso 15) de la Ley 24.937 le otorgó al Consejo de la Magistratura la facultad de dictar los reglamentos “...que establezcan el procedimiento y los

⁶¹ Situación de la Independencia Judicial en la Argentina. Disponible en:

<http://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2013/06/indep-5.pdf>

requisitos para la designación de jueces subrogantes en los casos de licencia o suspensión de su titular y transitorios en los casos de vacancia para los tribunales inferiores”. En consecuencia, el Consejo aprobó la Resolución 76/2004⁶² permitiendo a los tribunales de alzada o los que ejercen la superintendencia, por sí mismos o con intervención de la Comisión de Selección de Magistrados del Consejo designar subrogantes a magistrados en ejercicio, de igual grado y jurisdicción o de la jurisdicción más próxima, a jueces jubilados que hayan sido nombrados con acuerdo del Senado, a abogados de la matrícula federal y por último, para los reemplazos de jueces de primera instancia, a secretarios de ambas instancias.

En 2006, la Ley 26.080⁶³, al derogar el citado inciso 15 del artículo 7 de la Ley 24.937, dejó al Consejo sin facultad para nombrar a los subrogantes. Sin perjuicio de esta reforma, el 28 de febrero de 2006 el Consejo de la Magistratura mediante el Acta 4/06 dispuso que hasta tanto el Congreso Nacional sancionara una ley reguladora de la materia, el Reglamento de Subrogaciones de los Tribunales Inferiores de la Nación mantendría plena vigencia.

En 2007, dicho Reglamento de Subrogaciones fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Rosza” por no contemplar la participación de los tres organismos que, por mandato constitucional son los encargados de designar a los jueces titulares, esto es: Consejo de la Magistratura, Poder Ejecutivo y Senado de la Nación. Sin embargo, frente a la altísima proporción de jueces subrogantes en ejercicio y por razones de seguridad jurídica, la Corte Suprema de Justicia de la Nación decidió mantener la validez de los actos procesales realizados por los jueces subrogantes y se dispuso que los jueces subrogantes continuaran en el ejercicio de su cargo hasta que cesen las razones que originaron su nombramiento o

⁶² Resolución 76/2004. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/93765/norma.htm>

⁶³ Ley 26.080. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/114258/norma.htm>

hasta que sean reemplazados o ratificados “mediante un procedimiento constitucionalmente válido”. Fijó además un plazo máximo de duración de las subrogancias, que no podrían ir “más allá del término de un año” y ordenó poner esta decisión en conocimiento del Poder Ejecutivo Nacional, del Congreso de la Nación y del Consejo de la Magistratura. En consecuencia, el Congreso sancionó las Leyes 26.372⁶⁴ y 26.376⁶⁵.

Así, la Ley 26.372 se refiere a la integración de los tribunales orales federales, y la Ley 26.376 a la de los demás tribunales y juzgados nacionales y federales. Además, la ley 26.376 dispuso que el nombramiento de subrogantes sería efectuado directamente por las Cámaras de Apelaciones entre jueces titulares de la misma jurisdicción, o entre una lista de conjueces que confeccionará el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado de la Nación exclusivamente entre abogados de la matrícula federal. Una de las falencias de la ley 26.376 es que no estableció la participación del Consejo de la Magistratura en el proceso de designación provisoria, contrariando así lo dicho por la Corte Suprema en el citado caso “Rosza”.

Al mismo tiempo, las Cámaras de Apelaciones entendieron que los Secretarios Judiciales estaban incluidos en las listas de conjueces. Sin embargo, la legitimidad de estas designaciones era dudosa. Ello motivó la presentación de un amparo por la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional, que abogaba por la posibilidad de que los Secretarios Judiciales pudieran ser designados como jueces transitorios.

Ante la presentación de dicho amparo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso “Asociación de Magistrados y Funcionarios”⁶⁶ consideró que la Ley

⁶⁴Ley 26.372. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/141078/norma.htm>

⁶⁵Ley 26.376. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/141226/norma.htm>

⁶⁶ Disponible en:

26.376 en ninguna hipótesis “contemplaba la posibilidad de que los secretarios judiciales puedan ser incluidos en las listas de abogados de la matricula federal que debe confeccionar el Poder Ejecutivo Nacional, con acuerdo del Senado de la Nación, para ser designados magistrados nacionales y federales”, sin que esa exclusión conlleve a la desigualdad de trato. En esa línea, el máximo tribunal entendió que el Congreso de la Nación, en ejercicio de atribuciones que le son privativas, decidió que sólo las categorías de Jueces del Poder Judicial de la Nación y de abogados de la matricula federal tendrán la posibilidad de ser designados magistrados subrogantes.

Ante este panorama, en el año 2013, el Congreso sancionó la Ley 26.855⁶⁷, la cual restableció la competencia del Consejo de la Magistratura para efectuar la designación y sorteo de los funcionarios suplentes. Así, el 13 de marzo de 2014 el Consejo de la Magistratura aprobó el “Reglamento de Subrogaciones de los tribunales inferiores de la Nación” (Resolución 8/2014⁶⁸) el cual también fue cuestionado, en tanto permitía la designación de secretarios judiciales, esto es en funcionarios de menor rango que no han sido designados de acuerdo a los procedimientos constitucionales requeridos para ser Juez/a.

La situación de los Jueces subrogantes se agravó con la sanción de la Ley 27.145⁶⁹, la cual reformó sustancialmente el sistema de designación de Jueces/zas subrogantes de los tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y

<http://www.cij.gov.ar/nota-18819-La-Corte-Suprema-declar--por-unanimidad-la-inconstitucionalidad-de-la-ley-de-jueces-subrogantes.html>

⁶⁷Ley 26.855. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/215215/norma.htm>

⁶⁸ Resolución 8/2014. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/225000-229999/228018/norma.htm>

⁶⁹ Ley 27.145. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/248172/norma.htm>

derogó a sus antecedentes: el Decreto Ley 1285/58⁷⁰ (párrafo segundo del artículo 7 y el artículo 31) y las leyes 26.372 y 26.376.

En este punto, es importante remarcar que la Ley 27.145 es objetable en tanto prevé la designación de subrogantes por decisión de la mayoría simple de los integrantes del Consejo de la Magistratura y elimina el orden de prioridad que gozaban los jueces en funciones para cubrir las vacancias respecto a los abogados de la matrícula federal que integraban la lista de conjueces elaboradas por el Poder Ejecutivo Nacional.

Por otra parte, la Ley en análisis establece que en la designación de subrogantes deben intervenir el Consejo de la Magistratura, el Poder Ejecutivo y el Senado, es decir, los tres actores que, de acuerdo a la Constitución Nacional, participan en la designación de Jueces titulares. De este modo, la Ley 27.145 receptando la jurisprudencia de la Corte Suprema en el citado caso “Rosza”.

Sin embargo, la ley 27.145 incluye una excepción a la intervención de estos tres actores señalados en el párrafo anterior ya que el artículo 4 dispone que: “Para el supuesto excepcional que no hubiere disponible una lista de conjueces con acuerdo del Honorable Senado de la Nación para aplicación inmediata de la presente ley, el Consejo de la Magistratura designará subrogantes de la lista aprobada por el Plenario (...)”. De este modo, habilita la designación de Jueces con la sola intervención del Consejo de la Magistratura, lo cual había sido declarado inconstitucional en el precedente “Rosza”.

Así, la aprobación de la Ley 27.145 motivó planteos judiciales y declaraciones de inconstitucionalidad, la Corte Suprema puso fin a la discusión sobre las

⁷⁰Decreto Ley 1285/58. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37915/texact.htm>

subrogancias mediante el dictado del fallo “Uriarte”⁷¹ en virtud del cual declaró la inconstitucionalidad de la Ley 27.145, del artículo 7 del Reglamento de Subrogancias y de todas las listas de conjueces aprobadas sin la debida intervención del Consejo de la Magistratura con las mayorías agravadas de dos tercios. Para así resolver la Corte entendió que, en primer lugar, la Ley 27.145, al no establecer orden alguno de prelación para la cobertura de vacantes, vulnera principios constitucionales. Así, la garantía de independencia judicial exige que el régimen de subrogación no deje librada la elección al arbitrio y discrecionalidad de la autoridad de turno. Se debe asegurar que, producida una vacante, ésta sea cubierta por magistrados de otros tribunales y, sólo excepcionalmente, por Jueces provenientes de la lista de conjueces.

En segundo lugar, la Ley de subrogancias 27.145 permite al Consejo aprobar las listas de abogados y secretarios judiciales por mayoría simple, esto es, con una mayoría inferior a la de dos tercios necesaria para aprobar las ternas de candidatos a Jueces permanentes. Por ello, la norma colisiona con la intención del constituyente de 1994 que, al definir la composición del Consejo de la Magistratura, procuró evitar que pudieran consolidarse posiciones hegemónicas.

Finalmente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la invalidez del nombramiento de todos los subrogantes cuyo procedimiento de designación no se haya ajustado a las pautas fijadas en la sentencia y fijó un régimen transitorio de designación hasta tanto el Congreso sancione una nueva ley que se ajuste a los estándares del fallo “Uriarte”.

Por otro lado, en lo que respecta a los Jueces, es necesario hacer alusión a la situación que debió padecer uno de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Dr. Carlos Fayt.

⁷¹ Disponible en:

<http://www.cij.gov.ar/nota-18819-La-Corte-Suprema-declar--por-unanimidad-la-inconstitucionalidad-de-la-ley-de-jueces-subrogantes.html>

Así, en Enero del 2015 el entonces Jefe de Gabinete, Aníbal Fernández, formalizó una presentación en la que expresó la necesidad de que se investigue la idoneidad del Ministro de la Corte Carlos Fayt frente de su cargo. La presentación, que se realizó frente a la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados de la Nación, peticionó lo siguiente:

“1. Investigue y evalúe la situación del Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Dr. Carlos Santiago Fayt, con relación a lo prescripto por el Artículo 99 inciso 4° párrafo tercero de la Constitución Nacional, adoptando las medidas que para su aplicación considere pertinentes.

2. Se efectúen las pericias necesarias y los demás medios probatorios fijados por el Reglamento de la Comisión de Juicio Político que resulten necesarios para determinar si el Dr. Fayt posee capacidad psicofísica para cumplir diligentemente con sus tareas jurisdiccionales, tomando en consideración la gran cantidad de causas que ingresan diariamente ante el Máximo Tribunal, última instancia de juzgamiento en el orden nacional, y la relevancia inherente al cargo que ocupa”.

Dicho petitorio tuvo por objetivo “...verificar que el referido magistrado no se encuentre inmerso en la causal de mal desempeño de sus funciones en los términos del citado Artículo 53 de la Constitución Nacional, producida por la posible disminución de su capacidad en virtud de su avanzada edad”⁷².

La Comisión creó, a su vez, una subcomisión encargada de recolectar material empírico respecto del estado de salud del magistrado. Es necesario mencionar que el Juez había presentado la renuncia la cual tendría efecto el 11 de Diciembre del 2015, cuando el nuevo presidente asumiese el cargo.

⁷² Disponible en: <http://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2013/06/indep-5.pdf>

El caso puede ser analizado desde la legislación interamericana, la cual dictamina en sus principios que las causas de remoción de todo funcionario deben contar con “una clara definición de la conducta incriminada, la fijación de sus elementos y el deslinde de comportamientos no punibles”⁷³.

Al no encontrarse legislado en nuestro compendio legal el petitorio contra Fayt, el mismo constituye no solo una violación al Principio de Legalidad establecido en el Artículo 9⁷⁴ de la Convención Americana, sino mismo una afcción directa a la garantía de independencia judicial establecida en el Artículo 8⁷⁵ de la misma Convención.

Por otra parte, es propicio mencionar que el sistema de registro interno de la Corte Suprema de la Nación contiene numerosos errores y discrepancias según órganos de control oficiales. Así, informes de la Auditoría General de la Nación del año 2008 y del 2009 muestran varias inconsistencias en el registro efectivo de personal que trabajan para la Corte Suprema de Justicia de la Nación entre los años 2006 y 2009. Según los informes de auditoría, existe un número importante de empleados que, o no cuentan con cargo oficial, que se encuentran duplicados en el registro, o que ocupan dos cargos diferentes dentro del registro. La Auditoría General también identifica un número reducido de empleados pertenecientes a otros organismos (puntualmente: el Consejo de la Magistratura) que figuran en los registros oficiales de empleados de la Corte Suprema.

⁷³ Corte IDH. Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207. Párr. 55

⁷⁴ Disponible en:

https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convención_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

⁷⁵ *Ibid.*

Conclusión:

Lamentablemente, y tal como ha quedado evidenciada en las páginas anteriores, aún hoy el ingreso al Poder Judicial en general, continúa siendo poco meritocrático no sólo porque la Corte Suprema de Justicia de la Nación no reglamentó de manera total la Ley de Ingreso democrático e igualitario de personal al Poder Judicial de la Nación y al Ministerio Público de la Nación, sino también porque las Cámaras, ante la falta de dicha reglamentación, siguen contratando a los empleados de manera poco transparente.

Por otro lado, la situación de los Jueces subrogantes es una clara y alarmante señal de fragilidad institucional del Poder Judicial, la cual a su vez afecta la independencia del mismo.

Recomendación 1.1.4: Fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos en el Ministerio Público de la Nación.

Contextualización:

Antes de analizar la contratación de funcionarios públicos en general en el ámbito del Ministerio Público de la Nación es necesario aclarar que tanto la designación del Procurador General de la Nación como del Defensor General de la Nación son llevadas a cabo por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado por dos tercios de los miembros presentes, previo proceso público y participativo previsto en el Decreto 588/03, y en el Reglamento de la Comisión de Acuerdos del Senado de la Nación⁷⁶.

⁷⁶ Este proceso fue explicado anteriormente en el caso de la designación de los Jueces.

Por otro lado, respecto a los Fiscales y los Defensores Públicos, los mismos son elegidos por el Poder Ejecutivo, con acuerdo de la mayoría absoluta del Senado, previo concurso público de oposición y antecedentes que se celebra en el ámbito de cada uno de estos Organismos.

Como resultado de los concursos, se realiza un orden de mérito, y el Procurador General o el Defensor General, según corresponda, enviará una terna vinculante al Poder Ejecutivo de la Nación. Al igual que para el caso de los jueces inferiores de la Nación, se aplica el proceso público y participativo previsto en el Decreto 588/03 y en el Reglamento de la Comisión de Acuerdos del Senado de la Nación.

Sin lugar a dudas, el Ministerio Público Fiscal cumple un rol trascendental en administración de la justicia. Así, la Constitución Nacional establece que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad. En los procesos penales, los/as fiscales impulsan la persecución de los delitos, mientras que en el resto de los procesos judiciales defienden el interés público. Con la reforma constitucional de 1994, el Ministerio Público es un órgano independiente. Esto es: no puede recibir instrucciones de ninguna autoridad o persona, incluidos los poderes políticos (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial), otros órganos públicos y sujetos privados.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) consideró que la relación de dependencia que puedan tener las fiscalías respecto de otros órganos puede tener un impacto en su actuación independiente, tanto en la efectividad e impulso en las investigaciones como en la decisión de ejercicio de la acción penal o archivo de la investigación así como las implicaciones que tenga en el debido proceso.

Ahora bien, a pesar de la importancia que el ordenamiento jurídico argentino le reconoce al Ministerio Público Fiscal, actualmente el artículo 11 de la **Ley Orgánica del**

Ministerio Público Fiscal⁷⁷ (que establece que el Procurador o Procuradora General de la Nación será reemplazado por el Procurador Fiscal ante la Corte con mayor antigüedad en el cargo y, por el otro, establece que los demás fiscales serán reemplazados según las leyes o reglamentaciones correspondientes) y la **Resolución de la Procuración General de la Nación 13/98** (Modificada por las Resoluciones Nº 35/98, 128/02, 39/04 y 72/07) establece las subrogancia de los fiscales.

Debe destacarse que por una cuestión de centralización de recursos y de cantidad de fiscalías, el procedimiento de subrogancia de los fiscales puede variar si se trata de Fiscalías ubicadas en las Provincias o las ubicadas en la Capital Federal (Ciudad de Buenos Aires).

Así, cabe destacar que la situación de jurídica y judicial⁷⁸ en la Ciudad de Buenos Aires resulta particular, ya que la Procuración General de la Nación resulta el Organismo rector de los Fiscales tanto en **materia federal** (por ejemplo crímenes relacionados con los estupefacientes o lavado de dinero) así como también en **materia criminal ordinaria** (por ejemplo hurtos, robos, homicidios) y en materia de estudio de legalidad de otras **contingencias civiles** (cuestiones comerciales, civiles y contencioso administrativas). Tal situación se debe al estatus jurídico constitucional que tiene la Ciudad de Buenos Aires donde se establece que tales prerrogativas corresponden ser tratadas a la Justicia Nacional (en cabeza de la Corte Suprema de Justicia de la Nación , de las Cámaras de Apelaciones Nacionales y de los Juzgados de Primera Instancia Nacionales). Se destaca que en las Provincias, las materias criminales ordinarias están en cabeza de cada Poder Judicial Provincial (a diferencia de la Ciudad de Buenos Aires).

⁷⁷ Ley 24.946. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/49874/texact.htm>

⁷⁸ Artículo 129 de la Constitución Nacional.

En líneas generales, el criterio de Subrogancia de las Fiscalías en las Provincias el siguiente:

- 1) *Fiscales de primera instancia*: Se reemplazan entre fiscales de misma jerarquía y fuero. De no ser posible, lo reemplaza el fiscal ante el tribunal oral o, en su defecto, el fiscal ante la cámara de apelaciones
- 2) *Fiscales ante las Cámaras Federales*: Se reemplazan entre fiscales de la misma jerarquía y fuero. De no ser posible, lo reemplaza fiscal general ante la cámara con asiento en la sede En su defecto, lo reemplaza el fiscal de primera instancia de la misma sección.
- 3) *Fiscales ante los Tribunales Orales Federales*: Se reemplazan entre fiscales de la misma jerarquía y fuero. De no ser posible, lo reemplaza fiscal general ante la cámara con asiento en la sede En su defecto, lo reemplaza el fiscal de primera instancia de la misma sección.

Subrogancias en la Capital Federal:

- 1) *Fiscalías de primera instancia en materia penal*: Se reemplazan entre fiscales de la misma jerarquía y fuero. De no ser posible, los fiscales federales en lo criminal y correccional serán subrogados por su respectivo fiscal auxiliar 3 o los que se desempeñan en las demás fiscalías, por el siguiente orden: por los fiscales en lo criminal de instrucción, por los fiscales en lo correccional, por los fiscales de menores y, por último, por los fiscales en lo penal económico.
- 2) *Fiscalías de primera instancias en materias NO penales*: Se reemplazan entre fiscales de la misma jerarquía y fuero. De no ser posible, los fiscales en civil comercial y contencioso administrativo federal se reemplazan con los fiscales en lo civil y comercial de la Capital. Los fiscales ante los juzgados de la seguridad social serán subrogados por los fiscales ante los juzgados del trabajo. En su defecto, por los fiscales generales ante la Cámara de la Seguridad Social, por el Fiscal General

ante la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo y por el Fiscal Adjunto en la misma sede.

3) *Fiscalías ante los Tribunales de Ejecución (de sentencias):* Se reemplazan por los fiscales generales ante los tribunales orales en lo criminal, en lo criminal federal, de menores, y en lo penal económico.

4) *Fiscalías ante los Tribunales Orales Federales y Penal Económico:* Se reemplazan entre sí. De no ser posible, será reemplazado por el fiscal general ante la cámara de apelaciones del mismo fuero. De no ser posible, subroga el titular de la fiscalía que haya intervenido en la instrucción del sumario.

5) *Fiscalías ante la Cámara de Apelaciones Criminal y Correccional:* Se reemplazan entre sí. De no ser posible, son reemplazados por el Fiscal General ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal Económico, o los fiscales generales ante los tribunales orales, indistintamente. En su defecto, por los fiscales de primera instancia de ese fuero.

6) *Fiscalías ante la Cámara de Apelaciones en lo Penal Económico y Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal:* Serán reemplazados por los fiscales de primera instancia del mismo fuero. Se reemplazan recíprocamente. De no ser posible, son reemplazados por el Fiscal General ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial y en lo Contencioso Administrativo Federal. En su defecto, serán reemplazados por los fiscales de primera instancia de cada fuero y en ese orden.

7) *Fiscalías ante la Cámara de la Seguridad Social:* Se reemplazan entre sí. De no ser posible, son reemplazados por el Fiscal General ante la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, por el Fiscal Adjunto ante la misma cámara o por los fiscales ante los juzgados primera instancia de su fuero.

8) *Fiscalía ante la Cámara Nacional de Casación:* Se reemplazan entre sí. De no ser posible, son reemplazados por los fiscales ante los tribunales orales en lo criminal federal, en lo criminal, de menores o penal económico, de la Capital Federal

Finalmente, es importante remarcar que, según información brindada por la Procuración General de la Nación, el número total de fiscales en ejercicio a la fecha de este informe es de 327 y el 28% de estos fiscales son subrogantes⁷⁹

Medida a): Adoptar, por parte de la autoridad correspondiente, un procedimiento de selección meritoria previo a la postulación de candidatos para ocupar empleos permanentes en el escalafón correspondiente a los agrupamientos Técnico Jurídico, Técnico Administrativo y De Servicios Auxiliares, del Ministerio Público Fiscal de la Nación, teniendo en cuenta la naturaleza eminentemente técnica de dichos empleos.

Respecto al procedimiento de selección meritoria previo a la postulación de candidatos para ocupar empleos permanentes en el Ministerio Público Fiscal de la Nación se puede afirmar que, tal como se mencionó anteriormente, en el año 2013 se sancionó la Ley 26.861, denominada “Ingreso democrático e igualitario de personal al Poder Judicial de la Nación y al Ministerio Público de la Nación”, para reglamentar y regular el ingreso a los cargos letrados, de empleados y personal de maestranza y oficios del Poder Judicial de la Nación y del Ministerio Público de la Nación.

Siendo la Procuración General de la Nación la autoridad de aplicación de la ley en el marco del Ministerio Público Fiscal, en el año 2013 y a través de las Resoluciones

⁷⁹ Disponible en:

<http://www.adc.org.ar/wp-content/uploads/2015/01/Designaci%C3%B3n-fiscales-titulares-y-subrogantes-Informe-preliminar-ADC.pdf>

PGN 507/14⁸⁰ y 508/14⁸¹ la Procuración General de la Nación, reglamentó de manera total la Ley 26.861 en el ámbito del Ministerio Público Fiscal.

Así, y en base a las resoluciones en análisis, se puede afirmar que el Ministerio Público Fiscal reglamentó el procedimiento de ingreso democrático y creó un sistema de inscripción digital con usuario con sesión individualizada que permite realizar todos los pasos en línea. En ese marco, el órgano estableció un calendario de inscripciones y concursos por jurisdicción de los cuales muchos se han realizado y otros están en trámite. De ahí que se pueda afirmar que el mecanismo previsto en la Ley 26.861 se está cumpliendo.

Por otro lado, en el año 2013 también se estableció el reglamento de Concursos de Magistradas y Magistrados del Ministerio Público Fiscal (Resolución PGN 751/13⁸²) estableció mecanismos más ágiles, transparentes y objetivos que garantizan el debido proceso y la igualdad de oportunidades a todas las personas idóneas interesadas en acceder a tales cargos. Entre esos mecanismos se destaca la filmación íntegra de todos los exámenes orales y el acceso libre a estos registros por parte de la ciudadanía.

En este punto es importante destacar que, a partir de la reglamentación de la ley 26.861 en el ámbito del Ministerio Público Fiscal, a fines del 2015 se había inscripto 66.064 personas a través de una plataforma informática para participar de los concursos y se han evaluado 21.244 aspirantes. Desde septiembre de 2014 se cubrieron por esa vía 286 vacantes en fiscalías de todo el país.⁸³ Adicionalmente, se

⁸⁰ Resolución PGN 507/14. Disponible en:

<http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2014/PGN-0507-2014-001.pdf>

⁸¹ Resolución PGN 508/14. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/225000-229999/228577/norma.htm>

⁸² Resolución PGN 751/13. Disponible en:

<https://www.mpf.gov.ar/docs/repositorioC/Documentos/Reglamento%20Res.%20PGN-751-2013.pdf>

⁸³ Disponible en:

realizaron jerarquizaciones en 199 fiscalías, que alcanzaron un total de 605 trabajadores.

Finalmente, con el objetivo de ejemplificar el efectivo cumplimiento de las designaciones y promociones del personal del Ministerio Público Fiscal, se puede hacer mención al caso del Fiscal Campagnoli. Así, durante el año 2014, el fiscal José María Campagnoli investigó una causa relacionada a enriquecimiento ilícito por parte de funcionarios vinculados al empresario Lázaro Báez. A poco de ser asignado fue acusado de comportamiento inadecuado e irrespetuoso por el Ministerio y fue suspendido y privado de funciones, a pesar de que el procedimiento formal dicte que debía permanecer en sus funciones durante el trámite del juicio. Este juicio no fue público (contrario a lo dispuesto por ley) y el proceso de remoción se efectivizó antes de que se contara con una sentencia. Considerando la importancia del Ministerio Público Fiscal en el avance de causas de corrupción, el hecho que este haya ignorado procedimientos relacionados a la designación de personal pone en peligro la capacidad para que los fiscales investiguen ciertos casos.⁸⁴

Medida b): Adoptar, por parte de la autoridad correspondiente, la reglamentación para la designación y promoción de los funcionarios y del personal de la Defensoría General de la Nación, a la que se alude en el inciso e) del artículo 65 de la Ley Orgánica No. 24.966, guiándose para esto por los principios de publicidad, equidad y eficiencia previstos en la Convención.

[http://www.mpf.gob.ar/wp-content/uploads/2016/06/Plan de desarrollo Institucional MPF digital.pdf](http://www.mpf.gob.ar/wp-content/uploads/2016/06/Plan_de_desarrollo_Institucional_MPF_digital.pdf)

⁸⁴ Un análisis del Caso Campagnoli se encuentra en el Informe Corrupción y Transparencia 2014 de Poder Ciudadano, disponible en:

<http://www.poderciadano.org/libros/CorrupcionyTransparencia-InformeAnual2014.pdf>

La designación y promoción de los funcionarios y del personal de la Defensoría General de la Nación se reglamentó en noviembre de 2010, mediante la Resolución 1628/10 de la Defensoría General De la Nación, a través de la cual se aprueba el "Régimen jurídico para los Magistrados, funcionarios y empleados del Ministerio Público de la Defensa de la Nación".⁸⁵

Además, mediante Resolución DGN. 1544/12⁸⁶, se aprobó el "Reglamento para el ingreso en el agrupamiento técnico administrativo del Ministerio Público de la Defensa de la Nación" y se dispuso que, al producirse una vacante permanente o no permanente o ante la creación de un nuevo cargo de ese nivel, el/la postulante debe ser seleccionado/a entre quienes hayan aprobado las instancias de evaluación establecidas en el referido reglamento. Por su parte, a través de la Resolución DGN 75/14⁸⁷, el Ministerio Público de la Defensa reglamentó la Ley 26.861, estableciendo concurso de oposición y antecedentes para el personal permanente y no permanente, en los agrupamientos "Técnico Jurídico", "Técnico Administrativo" y de "Servicios Auxiliares" del Ministerio Público de la Defensa⁸⁸.

Conclusión

Respecto al fortalecimiento para la contratación de funcionarios en el Ministerio Público Fiscal, se puede afirmar que a pesar de la implementación de las

⁸⁵ Resolución 1628/10. Disponible en:

<http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/176169/texact.htm>

⁸⁶ Resolución DGN 1544/12. Disponible en:

<http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/205000-209999/205529/norma.htm>

⁸⁷ Resolución DGN 75/14. Disponible en:

[http://www.mpd.gov.ar/users/admin/REGLAMENTO%20PARA%20EL%20INGRESO%20RES%2075_14%20\(13_07_2015\).pdf](http://www.mpd.gov.ar/users/admin/REGLAMENTO%20PARA%20EL%20INGRESO%20RES%2075_14%20(13_07_2015).pdf)

⁸⁸ Para mayor información sobre el proceso de ingreso democrático al Ministerio Público de la Defensa se sugiere visitar: <http://www.mpf.gob.ar/ingreso-democratico/ingresos/>

Resoluciones PGN 507/14 y 508/14 que reglamentan de manera total la Ley 26.861, la vigencia del artículo 11 de la **Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal** (que establece que el Procurador o Procuradora General de la Nación será reemplazado por el Procurador Fiscal ante la Corte con mayor antigüedad en el cargo y, por el otro, establece que los demás fiscales serán reemplazados según las leyes o reglamentaciones correspondientes) y la **Resolución de la Procuración General de la Nación 13/98** (Modificada por las Resoluciones Nº 35/98, 128/02, 39/04 y 72/07) **que establece** las subrogación de los fiscales implica un serio debilitamiento en la contratación de funcionarios.

Sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado

Contextualización:

En marzo de 2001, en uso de atribuciones delegadas por el Congreso de la Nación en materia de emergencia y administración (Ley 25.414⁸⁹), el Poder Ejecutivo dictó el Decreto delegado 1023/2001, estableciendo un Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional como marco general. En términos materiales, un Decreto delegado tiene una jerarquía normativa similar a las Leyes del Congreso de la Nación. El hecho de que no exista una ley de compras y contrataciones como marco general que rijan en los tres poderes del Estado es un dato de la dificultad para construir consensos en el Poder Legislativo.

El Decreto 1023/01 derogó un régimen vigente desde 1956 (Decreto-ley 23.354/56⁹⁰) que aún se sigue aplicando en algunos poderes que no se sienten obligados por el Decreto 1023/01, a pesar de que su artículo 39 dispone que “los Poderes Legislativo y Judicial y el Ministerio Público reglamentarán el presente régimen para su aplicación en sus respectivas jurisdicciones...”.

Ahora bien, en el ámbito de la Administración Pública Nacional, el Decreto 1023/01 recién fue reglamentado en el año 2012, por lo que, recién en ese año el Decreto reglamentario 436/00⁹¹ fue abrogado.

⁸⁹ Ley 25.414. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/66559/norma.htm>

⁹⁰ Decreto-ley 23.354/56. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/55000-59999/58383/texact.htm>

⁹¹ Decreto reglamentario 436/00. Disponible en:

Recomendación 1.2.1: Fortalecer los sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado en el Poder Ejecutivo Nacional.

Medida a): Adoptar la reglamentación del Decreto Delegado No. 1023/01, dispuesta en el artículo 39 de este Decreto, a través de la autoridad correspondiente (Poder Ejecutivo Nacional), observando los principios consagrados en dicho Decreto y los de publicidad, equidad y eficiencia previstos en la Convención.

En junio del 2012 el decreto 1023/01 fue reglamentado a través del Decreto 893/12⁹², el cual en su artículo 1 expresamente establece: “Apruébase la reglamentación del Decreto Delegado Nº 1023 de fecha 13 de agosto de 2001 y sus modificaciones, para los contratos comprendidos en el inciso a) del artículo 4° de la norma legal aludida, conformada por el cuerpo de disposiciones que, como Anexo, forma parte integrante del presente Decreto y constituye el “Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional”.

Resulta necesario destacar que, tal como surge del artículo 1 del Reglamento de Regímenes y Contrataciones de la Administración Pública Nacional⁹³, el decreto reglamentario 893/12 sólo es aplicable en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. A su vez, el artículo 2 del Reglamento enumera los contratos comprendidos por las disposiciones del reglamento: compraventa, suministros, servicios, locaciones,

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/63216/norma.htm>

⁹²Decreto 893/12. Disponible en:

<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/198583/texact.htm>

⁹³ Disponible en:

<http://www.infoleg.gob.ar/wp-content/uploads/2015/12/Decreto893-2012actualizadoal10-10-15.pdf>

consultoría, alquileres con opción a compra, permutas, concesiones de uso de los bienes del dominio público y privado del Estado Nacional.

En lo que respecta a la publicidad y transparencia del proceso, el artículo 49 del Reglamento establece que “La convocatoria a presentar ofertas en las licitaciones públicas y en los concursos públicos deberá efectuarse mediante la publicación de avisos en el órgano oficial de publicación de los actos de gobierno por el término de DOS (2) días, con un mínimo de VEINTE (20) días corridos de antelación a la fecha fijada para la apertura de las ofertas. Además se difundirá en el sitio de Internet de la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES desde el día en que se le comience a dar publicidad en el órgano oficial de publicación de los actos de gobierno. A tal fin la información referente a la convocatoria deberá remitirse a la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES, con DOS (2) días de antelación al de la fecha en que corresponda efectuar su difusión, conjuntamente con los pliegos de bases y condiciones particulares (...) Asimismo, durante el término de publicación de la convocatoria en el órgano oficial de publicación de los actos de gobierno, se deberán enviar invitaciones a por lo menos CINCO (5) proveedores del rubro.”

En cuanto a las contrataciones privadas, el artículo 50 del Reglamento expresamente establece que “La convocatoria a presentar ofertas en las licitaciones privadas y en los concursos privados deberá efectuarse mediante el envío de invitaciones a por lo menos CINCO (5) proveedores del rubro que se hallaren inscriptos en el Sistema de Información de Proveedores, con un mínimo de SIETE (7) días corridos de antelación a la fecha fijada para la apertura. (...) Además se difundirá en el sitio de Internet de la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES desde el día en que se cursen las invitaciones. A tal fin la información referente a la convocatoria deberá remitirse a la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES, con DOS (2) días de antelación al de la fecha en que corresponda efectuar su difusión, conjuntamente con los pliegos de bases y condiciones particulares.”

Medida b): Adoptar la regulación integral de las contrataciones públicas electrónicas, dispuesta en el artículo 22 del Decreto Delegado No. 1023/01, a través de la autoridad correspondiente (Poder Ejecutivo Nacional), contemplando los aspectos mencionados en dicha norma y observando los principios consagrados en dicho Decreto y los de publicidad, equidad y eficiencia previstos en la Convención.

En lo que respecta a la regulación integral de las contrataciones públicas electrónicas se puede afirmar que el Artículo 33 del reglamento del Decreto 893/12 regula lo atinente a las contrataciones públicas electrónicas y expresamente establece que: “Todos los procedimientos prescriptos en el presente reglamento se podrán efectuar en forma electrónica mediante la utilización de los medios que a tal fin habilite la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES. A partir del momento en que un procedimiento deba realizarse mediante la utilización del medio electrónico que disponga la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES, se tendrán por no escritas las disposiciones relativas a actos materiales o presenciales cuya realización se traduzca en operaciones virtuales en el sistema electrónico. Las disposiciones referentes a actos que sólo sea posible efectuar en forma material, como la entrega de muestras, se cumplirán conforme con lo establecido en esta reglamentación.”

A su vez, el artículo 54 establece que los comentarios o consultas relacionados a los pliegos de bases y condiciones (y las respuestas a estos comentarios) deben ser publicados en la página Web la Oficina Nacional de Contrataciones por un mínimo de 10 días previos al cierre de consultas.

Finalmente, la Disposición 69/14⁹⁴ de la Oficina Nacional de Contrataciones habilita el sistema de Argentina Compra, el cual, tal como lo establece el artículo 1 de la Disposición, es el Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración

⁹⁴Disposición 69/14. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/234157/norma.htm>

Nacional y es el medio habilitado para efectuar en forma electrónica todos los procedimientos prescriptos en el Reglamento aprobado por el Decreto 893/12.

Un informe presentado por el Poder Ejecutivo Nacional informó que, “según una estimación de las nuevas autoridades, hasta diciembre de 2015 se publicaba menos del 50% de los procedimientos de compras de la Administración Pública Nacional que debían ser publicados.”⁹⁵

En este sentido, es importante destacar que a la fecha de elaboración del presente cuestionario⁹⁶ el portal “Argentina Compra”⁹⁷ no cuenta con información actualizada sobre compras y contrataciones. Por otro lado, en enero de este año, el flamante gobierno dictó el Decreto 117/16⁹⁸, el cual crea un plan de apertura de datos para que los distintos Ministerios, Secretarías y Organismos Descentralizados del Poder Ejecutivo Nacional publiquen de manera gradual en el Portal Nacional de Datos Públicos (www.datos.gob.ar) todos los datos producidos, almacenados o recopilados en medios digitales, cuya publicidad no se encuentre excluida por normas específicas. Así, esta plataforma informática cuenta con datos relacionados a la gestión pública, incluyendo contrataciones, cumplimiento de los funcionarios públicos en cuanto a la entrega de declaraciones juradas, y un listado de las convocatorias y adjudicaciones de compras y contrataciones de servicios del Poder Ejecutivo. Además de convocatorias y adjudicaciones, la plataforma brinda un Catálogo de Bienes y Servicios y brinda acceso al Sistema de Información de Proveedores (SIPRO).

Ahora bien, al día de la fecha, en lo que respecta a los datos correspondientes al Sistema de Contrataciones Electrónicas (Argentina Compra), las contrataciones de

⁹⁵ Disponible en:

<http://www.casarosada.gob.ar/elestadodeleestado/introduccion.html#estado>

⁹⁶ Junio de 2016.

⁹⁷ Ver: <https://www.argentinacompra.gov.ar/prod/onc/sitio/Paginas/Contenido/FrontEnd/index2.asp>

⁹⁸ Decreto 117/16. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257755/norma.htm>

bienes y servicios, el Sistema de Información de Proveedores (SIPRO) y el Catálogo de Bienes y Servicios (SIByS), es importante destacar que la última información disponible corresponde al año 2015 (22620 convocatorias abiertas y 6250 adjudicaciones realizadas), no encontrándose dato alguno del año en curso⁹⁹.

En este sentido, si bien el actual gobierno asumió en diciembre de 2015 y la creación de un portal de datos nacional que centralice la información del Poder Ejecutivo Nacional es un gran paso, en lo que respecta a las compras y contrataciones públicas alertamos sobre la falta de actualización de la información tanto en el portal “Argentina Compra” como en “Datos.gob.ar”. Además, aún no queda claro si la implementación del nuevo portal de datos deja sin efecto a “Argentina Compra” o no ya que, por ejemplo, en la sección “últimas novedades” de la página “Argentina Compra” el 1 de junio de 2016, la Oficina Nacional de Contrataciones publicó su Comunicación General número 45¹⁰⁰.

Medida c): Adoptar las medidas, por parte de la autoridad correspondiente del Poder Ejecutivo Nacional, que garanticen que la utilización de la contratación directa sea consecuencia de la aplicación estricta de las excepciones previstas en la ley.

Respecto a la garantía de que la utilización de la contratación directa sea consecuencia de la aplicación estricta de las excepciones previstas en la ley, se puede afirmar que con anterioridad a la presente regulación no existía una gran diferencia entre la realización de una licitación pública y una contratación directa porque tenían similares etapas procedimentales. Esta situación cambió desde la implementación del Decreto 893/12, ya que el mismo, en su artículo 30 expresamente reconoce que “las contrataciones directas encuadradas en cualquiera de los apartados del inciso d) del

⁹⁹ Ver: <http://www.datos.gob.ar/dataset/sistema-de-contrataciones-electronicas-argentina-compra>

¹⁰⁰ Ver: <https://www.argentinacompra.gov.ar/prod/onc/sitio/Paginas/Contenido/FrontEnd/index2.asp>

artículo 25 del Decreto Delegado 1.023/01 y sus modificaciones, podrán efectuarse por el trámite simplificado que se regula en el presente reglamento, cuando el monto estimado del contrato no supere el máximo fijado para tal tipo de trámite en la escala aprobada por el artículo 34 del presente reglamento”.

Además, el artículo 147 del Decreto en análisis regula la contratación directa por trámite simplificado. En este sentido, se puede afirmar que, salvo en los casos de contratación directa por monto o por licitación o concurso desierto o fracasado, en donde el procedimiento ulterior será como el de la licitación pública (excepto por la publicidad), para los demás supuestos se establecieron procedimientos específicos que, por lo general, indican que no es necesario esperar el período de vista, efectuar el cuadro comparativo o realizar dictamen de evaluación.

Por otro lado, el mencionado Decreto establece dos mecanismos de contratación directa: la compulsa abreviada y la adjudicación simple, y hace una regulación amplia de algunos de los supuestos de contratación directa establecidos en el Decreto Delegado 1023/01, en este sentido:

- Se incluye entre los casos previstos en el apartado 3 del inciso d) del artículo 25 del Decreto Delegado 1023/01 y sus modificaciones la adquisición de material bibliográfico en el país o en el exterior a editoriales o personas físicas o jurídicas especializadas en la materia.
- A los fines de encuadrar a un procedimiento de selección en la causal prevista en el artículo 25, inciso d), apartado 8, del Decreto Delegado 1023/01, el co-contratante deberá ser una jurisdicción o entidad del Estado Nacional, o un organismo Provincial o Municipal o del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o bien una empresa o sociedad en la que tenga participación mayoritaria el Estado. La limitación del objeto a la prestación de servicios de seguridad, de logística o de salud a que hace referencia el citado apartado sólo será aplicable en los casos en que el co-contratante fuera una empresa o sociedad en la que tenga participación estatal mayoritaria el Estado. Por su

parte deberá entenderse por servicios de logística al conjunto de medios y métodos que resultan indispensables para el efectivo desarrollo de una actividad, incluyéndose la organización y/o sistemas de que se vale el emprendimiento para alcanzar los objetivos indispensables para su sustentación.

A continuación, se enumeran algunos ejemplos de contrataciones directas realizados en el último tiempo:

- realización de convenios para diversos fines como ser el pago de haberes con el Banco de la Nación Argentina (Decreto 1187/12¹⁰¹ - y Disposición de la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión 9/12),
- la compra de automotores con Nación Leasing (Decreto 1188/12¹⁰²),
- la adquisición de combustibles y lubricantes a YPF (Decreto 1189/12¹⁰³)
- la compra de pasajes con Aerolíneas Argentinas y Austral (Decreto 1191/12¹⁰⁴).

¹⁰¹Decreto 1187/12. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/199780/norma.htm>

¹⁰² Decreto 1188/12. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/199781/norma.htm>

¹⁰³Decreto 1189/12. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/199783/norma.htm>

Decreto 1191/12. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/199782/norma.htm>

Según el informe “El estado de la contrataciones públicas” de la Oficina Anticorrupción, hasta el 2007, 74 por ciento¹⁰⁵ de los gastos del Poder Ejecutivo analizados por el informe se realizaron por contratación directa. En 2009 en la segunda parte de la investigación (El estado de la contrataciones 2), la Oficina Anticorrupción observó que 42% de los gastos se realizaron por contratación directa.¹⁰⁶

Finalmente, en lo que respecta a las contrataciones directas es necesario destacar que este año se incrementó el monto para realizar contrataciones directas. Así, el Decreto 690/16¹⁰⁷ establece el valor máximo para realizar contrataciones o compras directas hasta 1300 módulos (por un total estimado de \$1.300.000 – 93.000 dólares aproximadamente-).

Conclusión:

Si bien la implementación de los artículos 30 y 147 del Decreto 893/12 implica un gran avance en la reglamentación de las contrataciones directas, es necesario alertar sobre el incremento en el valor para realizar compras o contrataciones directas, toda vez que la suma de dinero actual resulta elevada y no justificaría la realización de una compra o contratación directa.

Recomendación 1.2.2: Fortalecer los sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado en el Poder Legislativo Nacional; el Poder Judicial de la Nación y el Ministerio Público de la Nación.

¹⁰⁵ Disponible en: <http://www.anticorrupcion.gov.ar/documentos/Libro%20Mapa%20def.pdf>

¹⁰⁶ Disponible en: <http://www.anticorrupcion.gov.ar/documentos/libro%20mapa%202da%20parte.pdf>

¹⁰⁷ Decreto 690/16. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/261424/norma.htm>

Medida a): Adoptar, por parte de las autoridades correspondientes de la Cámara de Diputados del Poder Legislativo Nacional; del Poder Judicial de la Nación; y del Ministerio Público de la Nación, la reglamentación del Decreto Delegado No. 1023/01, dispuesta en el artículo 39 de este Decreto, para la aplicación de su régimen en sus respectivas jurisdicciones, observando los principios consagrados en dicho Decreto y los de publicidad, equidad y eficiencia previstos en la Convención.

En relación a la reglamentación del Decreto Delegado 1023/01 por parte del Ministerio Público Fiscal de la Nación, la Cámara de Diputados del Poder Legislativo Nacional; del Poder Judicial de la Nación; y del Ministerio Público de la Nación, se puede afirmar que, en lo que respecta al Poder Legislativo, la Cámara de Senadores reglamentó el decreto en cuestión a través del Decreto Parlamentario 632/02¹⁰⁸ y en el caso de la Cámara de Diputados lo hizo a través de la Resolución Parlamentaria 1145/12¹⁰⁹.

En cuanto al Ministerio Público Fiscal, a través de la Resolución 1107/14¹¹⁰ la Procuración General de la Nación estableció un reglamento de contrataciones públicas que reglamenta el Decreto 1023/01. Así, el reglamento creado por la resolución 1107/14 se aplica a los procedimientos de adquisición, enajenación y contratación de bienes y servicios con la mejor tecnología proporcionada a las necesidades, en el momento oportuno y al menor costo posible, coadyuvando al desempeño eficiente del Ministerio Público Fiscal de la Nación y al logro de los resultados requeridos por la

¹⁰⁸ Decreto Parlamentario 632/02. Disponible en:

<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=D44FD9491541A9416EB11E325BB876C5?id=75344>

¹⁰⁹ Resolución Parlamentaria 1145/12. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=201598>

¹¹⁰ Resolución 1107/14. Disponible en:

<http://www.mpf.gob.ar/wp-content/uploads/2014/06/PGN-1107-2014-001.pdf>

sociedad. Además, conforme lo establece el artículo 2 del reglamento, el mismo se aplica a los contratos de compraventa, suministro, locación de servicios, alquiler de bienes muebles e inmuebles con y sin opción a compra y todos aquellos contratos no excluidos expresamente.

Por otro lado, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 30 de la resolución 1107/14, en octubre del 2015 y, a través de la Resolución 334/15¹¹¹ la Procuración General de la Nación aprobó un modelo de Pliego de Bases y Condiciones Generales para Obra Pública del Ministerio Público Fiscal de la Nación. Además, la Resolución 334/15 crea a la Comisión de Evaluación, Coordinación y Seguimiento de los Procesos de Variación de Precios, la cual, conforme surge del artículo 2 del Anexo II de la Resolución en análisis tiene como principales funciones la coordinación y unificación de los criterios de trabajo en el ámbito del Ministerio Público Fiscal de la Nación en los Procesos de Redeterminación de Precios.

Finalmente, en lo que respecta al Poder Judicial se puede afirmar que el mismo observa y adhiere al Decreto Delegado 1023/01 mediante la Resolución N° 191/08 (modificada por Resolución 167/10) del Consejo de la Magistratura que establece una Guía Oficial de Compras dentro del Poder Judicial. Además, las Resoluciones 10/16 y 133/16 del Consejo de la Magistratura establecen el proceso de licitaciones públicas y privadas.

Ahora bien, en relación a la publicidad del proceso de compras y contrataciones, se observa que la Cámara de Diputados publica la información relacionada a las compras y contrataciones a partir de la fecha de aprobación de la Resolución 1145/12 en su página de Internet. No se han relevado informes de seguimiento o evaluación del nuevo régimen¹¹². En el caso del Senado, en la página

¹¹¹ Resolución 334/15. Disponible en:

<http://www.mpf.gob.ar/contrataciones/files/2015/10/Resoluci%C3%B3n-PGN-N%C2%B03341-2015.pdf>

¹¹² Disponible en:

web del mismo se publicaron 1019 entradas de contrataciones y compras realizadas en el 2004. No se han relevado informes de seguimiento o evaluación del nuevo régimen¹¹³.

En el caso del Ministerio Público Fiscal, en su sitio web se publicaron contrataciones y compras realizadas desde el año 2013. Por su parte el Ministerio Público de la Defensa ha publicados contrataciones y compra realizadas desde el año 2012. No se han relevado informes de seguimiento o evaluación en ambos casos.

En el caso del Poder Judicial, el Consejo de la Magistratura solo ha publicado las compras y contrataciones del año 2016. No se han relevado informes de seguimiento o evaluación en ambos casos.

Medida b): Desarrollar, por parte de las autoridades correspondientes, el convenio celebrado en el año 2005 entre el Poder Judicial de la Nación (Consejo de la Magistratura) y la Auditoría General de la Nación, para realizar auditorías a dicho Poder, en materias en las que está comprendida la actividad contractual.

Al día de la fecha existe escasa información pública en relación al desarrollo y al seguimiento del convenio en cuestión. En cuanto al desarrollo del convenio, las Resoluciones 31/06 y 45/08 del Consejo de la Magistratura conformaron el Comité de Seguimiento del Convenio con la AGN¹¹⁴. Sin embargo, al día de la fecha, el Comité de Seguimiento no se volvió a reunir desde el año 2011 en adelante, como lo demuestra Consejero Daniel Ostropolsky en documentos publicados¹¹⁵.

http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dptocompras_dcya/licitaciones/licitaciones2012.html

¹¹³ Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/administrativo/Licitaciones?page=1>

¹¹⁴ Disponible en: <http://www.pjn.gob.ar/Publicaciones/00009/00003696.Pdf>

¹¹⁵ Disponible en:

Por otro lado, tal como surge de la página web de la Auditoría General de la Nación, las últimas auditorías realizadas al Poder Judicial de la Nación se vinculan a la renovación del servicio informático (2001) y al relevamiento y evaluación del circuito de liquidación de haberes del personal (1999)¹¹⁶.

Finalmente, es necesario destacar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció el sitio www.datos.csjn.gob.ar, una plataforma de datos abiertos del máximo tribunal. En la primera etapa se publicaron 10 bases de datos vinculados con recursos, ejecución presupuestaria, sentencias y personal. Se observa que, a pesar de brindar muchos datos importantes relacionados con la justicia a nivel nacional, existe escases de datos duros y de datos procesados relacionados con el desempeño de la justicia. Esta información incluye, por ejemplo, información relacionada a la duración de los casos dentro del sistema judicial, información actualizada sobre el estado de casos sin sentencia, y la elaboración de un sistema de declaraciones juradas de los jueves en el Poder.

Medida c): Adoptar las medidas, por parte de las autoridades correspondientes de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados del Poder Legislativo Nacional, que garanticen que la utilización de la contratación directa sea consecuencia de la aplicación estricta de las excepciones previstas en la ley.

En relación a la adopción de medidas por parte de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados del Poder Legislativo Nacional que garanticen que la utilización de la contratación directa sea consecuencia de la aplicación de las

<http://danielostropolsky.com/wp-content/uploads/2013/07/Notas-presentadas-al-15.08.13.pdf>

¹¹⁶ Disponible en: <http://www.agn.gov.ar/informes/listado-de-informes>

excepciones previstas por ley, se puede afirmar que, en el caso de la Cámara de Diputados, el Reglamento para la Contratación de Bienes, Obras y Servicios de la HCDN¹¹⁷ regula las contrataciones directas que realiza la Cámara. Así, los artículos 86 a 88 establecen los procedimientos y parámetros para realizar contrataciones directas cuando el valor de la contratación no supere los 100.000 pesos. Además, los artículos también establecen el reglamento para la realización de compras directas simplificadas para compras y contrataciones por menos de 25.000 pesos.

En el caso del Senado, el Decreto Parlamentario 632/02¹¹⁸, mediante Artículo 59, reglamenta las contrataciones directas basándose en el Decreto 1023/01. El Artículo establece 25.000 pesos como el valor máximo para la realización de contrataciones directas. Mientras no se observan modificaciones a este tope máximo, el Decreto Parlamentario hace referencia a las excepciones de valores máximos, las cuales incluyen:

- La realización o adquisición de obras científicas, técnicas o artísticas cuya ejecución deba confiarse a empresas, artistas o especialistas que sean los únicos que puedan llevarlas a cabo.
- La contratación de bienes o servicios cuya venta fuere exclusiva de quienes tengan privilegio para ello o que sólo posea una determinada persona física o jurídica, siempre y cuando no hubieren sustitutos convenientes.
- Cuando una licitación o concurso hayan resultado desiertos o fracasaren se deberá efectuar un segundo llamado, modificándose los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares.
- Cuando probadas razones de urgencia o emergencia que respondan a circunstancias objetivas impidan la realización de otro procedimiento de selección en tiempo oportuno, lo cual deberá ser debidamente acreditado en

¹¹⁷Resolución 1145/12. Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=201598>

¹¹⁸ El Decreto nota que se deben justificar las excepciones.

las respectivas actuaciones, y deberá ser aprobado por la máxima autoridad de cada jurisdicción o entidad.

- Cuando el Poder Ejecutivo Nacional haya declarado secreta la operación contractual por razones de seguridad o defensa nacional, facultad ésta excepcional e indelegable.

- Cuando se trate de reparaciones de maquinarias, vehículos, equipos o motores cuyo desarme, traslado o examen previo sea imprescindible para determinar la reparación necesaria y resultare más oneroso en caso de adoptarse otro procedimiento de contratación.

- Los contratos que celebren las jurisdicciones y entidades del Estado Nacional entre sí o con organismos provinciales, municipales o del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como así también con las empresas y sociedades en las que tenga participación mayoritaria el Estado, siempre que tengan por objeto la prestación de servicios de seguridad, logística o de salud. En estos casos, estará expresamente prohibida la subcontratación del objeto del contrato.

Conclusión

En relación a la recomendación en análisis se puede afirmar que la misma fue parcialmente implementada ya que si bien tanto el Poder Legislativo Nacional como el Poder Judicial de la Nación y el Ministerio Público de la Nación reglamentaron el Decreto Delegado 1023/01, y, dependiendo el organismo, comenzaron a darle mayor publicidad al proceso, no se publican informes de seguimiento o evaluación

Recomendación 1.2.3: Fortalecer los sistemas para la contratación de obras públicas en el Poder Ejecutivo Nacional; el Poder Legislativo Nacional; el Poder Judicial de la Nación; y el Ministerio Público de la Nación, complementando las previsiones con las que cuenta en dicha materia.

Única medida: Contemplar la implementación de sistemas de control propios de cada contrato de obra pública en particular que, teniendo en cuenta su magnitud, prevean el ejercicio de labores de interventoría o supervisión directa de la ejecución del contrato por parte de la entidad contratante o de quien esta designe; permitan adelantar veedurías cívicas o actividades de control ciudadano; impongan el deber de rendir periódicamente cuentas sobre el desarrollo del contrato; y hagan posible determinar si se obtuvo efectivamente la relación costo-beneficio esperada y si la calidad de las obras se ajustó a lo convenido.

En 2014 se aprobó un nuevo Reglamento de Compras y Contrataciones del Ministerio Público Fiscal de la Nación (Resolución PGN 1107/14)¹¹⁹ que estableció un régimen más moderno en materia de transparencia, eficacia, agilidad, responsabilidad social y sostenibilidad ambiental, y que, según el Ministerio, “está adecuado a la nueva realidad normativa, en particular a los compromisos asumidos por Argentina al ratificar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Americana contra la Corrupción.”¹²⁰

¹¹⁹ Resolución Procuración General de la Nación 1107/2014 Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/230906/norma.htm>

¹²⁰ Disponible en:

http://www.mpf.gob.ar/wp-content/uploads/2016/06/Plan_de_desarrollo_Institucional_MPF_digital.pdf

En este marco, de la lectura y análisis de la norma en cuestión, se puede observar un cambio en esta materia, ya que la Resolución establece mecanismos de publicidad (artículo 6), control externo del procedimiento contractual (artículo 14) y herramientas anticorrupción (artículo 10 y 11).

Conclusión

Al igual que lo sucedido con la recomendación 1.2.2, en la presente recomendación se observa la falta de información vinculada al seguimiento y evaluación de los procesos de contratación de obras públicas.

Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción (artículo III, párrafo 8 de la Convención)

Contextualización:

Actualmente, y tal como fue informado en el año 2006 por Poder Ciudadano, tanto en la Dirección de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción como en la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, y en un organismo público en particular (la ANSES), existe la posibilidad de recibir denuncias de forma anónima o bajo reserva de identidad. De acuerdo a la interpretación de normas constitucionales realizadas por la jurisprudencia, la identidad del denunciante o testigo debe revelarse al acusado, en función de su derecho a la defensa en juicio, al momento de ser citado a declaración indagatoria. Sólo se podría evitar revelar la identidad del testigo o denunciante, si quienes están a cargo de la investigación, ya sea en sede judicial o administrativa (ej. jueces de instrucción, fiscales, la oficina anticorrupción o la fiscalía de investigaciones administrativas) reunieran otras pruebas contra el acusado, de manera de poder prescindir de ofrecer como prueba el testimonio del testigo o denunciante protegido.

En cuanto a la protección contra amenazas o represalias en el ámbito laboral por denuncias de actos de corrupción, debe concluirse que no existe una normativa que contemple lo que se conoce como *whistleblowing protection*, esto es, la protección de un funcionario público o ciudadano particular que haya denunciado o sea testigo en un caso de corrupción, y que pueda sufrir despidos o traslados arbitrarios, disminución de su salario, la no renovación de un contrato, ser sancionado disciplinariamente, o que sus ascensos o promociones puedan verse postergados, que sus responsabilidades laborales sean disminuidas, o sea víctima de cualquier otra forma de sanción o discriminación.

Recomendación 2: Fortalecer los sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción.

Única medida: Adoptar, a través de la autoridad correspondiente, una regulación integral sobre protección de los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno, la cual podría incluir, entre otros, los siguientes aspectos:

Protección para quienes denuncien actos de corrupción que puedan estar o no tipificados como delitos y que puedan ser objeto de investigación en sede judicial o administrativa.

Medidas de protección, orientadas no solamente hacia la protección de la integridad física del denunciante y su familia, sino también hacia la protección de su situación laboral, especialmente cuando se trate de un funcionario público y cuando los actos de corrupción puedan involucrar a su superior jerárquico o a sus compañeros de trabajo.

Mecanismos para denunciar las amenazas o represalias de las que pueda ser objeto el denunciante, señalando las autoridades competentes para tramitar las solicitudes de protección y las instancias responsables de brindarla.

Mecanismos que faciliten la cooperación internacional en las materias anteriores, cuando sea pertinente.

Simplificar la solicitud de protección del denunciante.

Al día de la fecha aún no se ha implementado ninguna regulación integral. Todo lo contrario, lo que existe es una Ley Nacional (25.764¹²¹) que excluye cualquier tipo de protección para los denunciantes de casos de corrupción.

La Oficina Anticorrupción ha elaborado un proyecto de ley para los casos de corrupción pero, al momento de la elaboración del presente informe el Congreso no estaría trabajando en la sanción de una norma de estas características.

Respecto de informaciones o investigaciones nuevas existe un gran interés académico en estudiar la influencia de los incentivos – de toda naturaleza – a la hora de estimular los mecanismos de denuncias¹²². En América Latina existe cierta resistencia a la fijación de estímulos económicos a los denunciantes, en sentido contrario a la experiencia positiva acumulada en los Estados Unidos de América (ej: Qui Tam Action and Wistleblower Act).

El principal obstáculo que se observa es la falta de coordinación en la discusión e implementación de un sistema general. En la actualidad sobre 24 provincias federales existen 17 subsistemas de protección. Incluso algunos de ellos prometen el cambio de la identidad de los denunciantes, cuando en realidad se trata de una facultad exclusiva del gobierno nacional. Por su parte, la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales que funciona en la órbita del Ministerio de Justicia de la Nación no ha generado información estadística que permita conocer ni la aplicación presupuestaria, ni los resultados obtenidos en la implementación de las políticas públicas. No se cuenta con información pública sobre la materia.

Resulta indispensable que el Poder Ejecutivo Nacional asuma la responsabilidad de efectuar un Estudio Integral sobre la problemática y como consecuencia del mismo, proponga la implementación de las políticas de cambio. Recientemente el Consejo de

¹²¹ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/87581/norma.htm>

¹²² Tax Law Review. “The Incentives Matrix: The comparative effectiveness of rewards, duties and protections for reporting illegality” for Yuvak Feldman and Orly Lobel.

Estado de la República de Francia ha ordenado un trabajo de similar naturaleza a un grupo de expertos¹²³; en el mismo sentido se creó en ese país la Comisión Nacional de Protección y Reinserción para evaluar la situación de los denunciantes que hubieran participado de las ilegalidades (Decreto nº 214-346 del 17 de marzo de 2014).

Conclusión:

En los últimos tiempos ni el Poder Ejecutivo Nacional, ni el Poder Judicial, ni los Gobiernos Provinciales han coordinado sus esfuerzos y ello ha conducido al estado actual de incertidumbre sobre las seguridades que respaldan a los denunciantes en nuestro país.

¹²³ Disponible en: <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Communiqués/Le-droit-d-alerte-signaler-traiter-protéger>

Actos de Corrupción (artículo VI de la Convención)

Recomendación 3: Adecuar y/o complementar los artículos del Código Penal que se relacionan a continuación, de la manera que seguidamente se menciona:

Medida a): Artículo 256 del Código Penal, que se relaciona con el párrafo a. del artículo VI.1 de la Convención: podría complementarse de tal manera que incluyera los elementos “requerimiento” y “aceptación”, al igual que “favores” y “ventajas” previstos en dicho párrafo.

A la fecha de elaboración del presente cuestionario¹²⁴ el Anteproyecto de Código Penal¹²⁵ dispone, de manera similar a la regulación que hace el actual Código Penal. Así, el artículo 265. expresamente establece: 1. Será reprimido con prisión de SEIS (6) meses a DOS (2) años, multa de TREINTA (30) a CIENTO OCHENTA (180) días, e inhabilitación de DOS (2) a CINCO (5) años, el funcionario público que aceptare dádivas que fueren entregadas en consideración a su oficio, mientras permaneciere en el ejercicio del cargo.

2. El que ofreciere o entregare la dádiva será reprimido con prisión de SEIS (6) meses a UN (1) año o multa de TREINTA (30) a CIENTO OCHENTA (180) días.

¹²⁴ Junio 2016.

¹²⁵ Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/anteproyecto-codigo-penal>

Medida b): Artículo 257 del Código Penal, modificado por el artículo 33 de la Ley 25.188, que se relaciona con el párrafo a. del artículo VI.1 de la Convención: podría complementarse de tal manera que incluyera los elementos “requerimiento” y “aceptación”, al igual que “favores” y “ventajas” previstos en dicho párrafo.

El artículo 261 del Anteproyecto de Código Penal (no se incluye el término “favores”), que dispone:

ARTÍCULO 261.- Cohecho y concusión

1. Será reprimido con prisión de DOS (2) a OCHO (8) años, multa de SESENTA (60) a DOSCIENTOS CUARENTA (240) días, e inhabilitación hasta VEINTE (20) años, el funcionario público que por sí o por persona interpuesta exigiere, solicitare, aceptare o recibiere, para sí o para un tercero, dinero o cualquier otra dádiva, ventaja patrimonial, o su promesa, para hacer, retardar o dejar de hacer algo relativo a sus funciones.

2. El máximo de la pena de prisión será de DOCE (12) años para el magistrado del Poder Judicial o del Ministerio Público que por sí o por persona interpuesta exigiere, solicitare, aceptare o recibiere, para sí o para un tercero, dinero o cualquier otra dádiva, ventaja patrimonial, o su promesa, para emitir, dictar, retardar u omitir dictar una resolución, fallo o dictamen, en asuntos sometidos a su competencia.

Medida c): Artículo 258 del Código Penal, modificado por el artículo 34 de la Ley 25.188, que se relaciona con el párrafo b. del artículo VI.1 de la Convención: podría complementarse de tal manera que incluyera los elementos “favores”, “promesas” o “ventajas” previstos en dicho párrafo.

El artículo 263 del Anteproyecto de Código Penal, que dispone:

ARTÍCULO 263.- Cohecho activo

Será reprimido con prisión de UNO (1) a SEIS (6) años y multa de SESENTA (60) a DOSCIENTOS CUARENTA (240) días, el que diere, prometiére u ofreciere dinero o cualquier otra dádiva o ventaja patrimonial en procura de alguna de las conductas reprimidas por los artículos 261 y 262.

Conclusión:

Las recomendaciones propuestas pueden considerarse parcialmente receptadas en el Anteproyecto del Código Penal, el cual al día de la fecha no se encuentra vigente.

Recomendaciones Generales

Recomendación 4.2: Seleccionar y desarrollar procedimientos e indicadores, cuando sea apropiado y cuando ellos no existan aún, para analizar los resultados de los sistemas, normas, medidas y mecanismos considerados en el presente informe, y para verificar el seguimiento de las recomendaciones formuladas en el mismo.

No se observan modificaciones realizadas por el Estado que establezcan indicadores estándar para la evaluación y seguimiento de contrataciones de personal y contrataciones y compras de bienes y servicios, ni normativa que establezca la publicidad obligada de esta información. Mientras que no existe un sistema de evaluación e indicadores comunes establecidos para medir contrataciones de empleados y contrataciones y compras de bienes y servicios, consideramos importante mencionar avances y retrocesos en cuanto a los datos disponibles en las páginas de los diferentes organismos.

En cuanto a las páginas Web del Poder Ejecutivo:

- La página web de la Oficina Anticorrupción ofrece lo siguiente en cuanto a indicadores:
 - Mapa de Condiciones de Transparencia y Accesibilidad en las Contrataciones Públicas (actualizada al 2009)
 - Capacitación a Distancia (e-learning) (actualizada al 2013)
 - Formación Ética para Prevenir la Corrupción (actualizada al 2013)

- La página web de Argentina Compra ofrece lo siguiente en cuanto a indicadores:

- Respecto de las compras públicas (actualizadas hasta el 2012):
 - Monto de las Órdenes de Compra (según organismo, objeto del gasto, rubro y tipo de procedimiento) para los 30 principales organismos
 - No se publican los siguientes datos que se publicaban en el 2009, según informó la Oficina anti-corrupción en la RESPUESTA AL CUESTIONARIO MESICIC / OEA – 3ra RONDA:
- Respecto de los proveedores:
 - Cantidad de proveedores para los diez principales rubros
 - Cantidad de proveedores por rubro
 - Situación jurídica de la cartera de proveedores
 - Evolución de proveedores por tipo de personería jurídica
 - Cantidad de proveedores por ubicación geográfica
- Respecto del presupuesto:
 - Distribución del presupuesto por objeto
 - Utilización del circuito de contrataciones
 - Presupuesto para los diez principales organismos
 - Cantidad de operaciones mensuales por organismo
 - Cantidad de órdenes de compra por tipo de procedimiento

- La página web de la Secretaría de Obras Públicas no publica los siguientes datos que se publicaban en el 2009, según informó la Oficina anti-corrupción en la RESPUESTA AL CUESTIONARIO MESICIC / OEA – 3ra RONDA:

- Ejecución presupuestaria de la Secretaría de Obras Públicas

- Participación de la Construcción en el PBI
- Indicador sintético de la construcción
- Puestos de Trabajo en Construcción (creación de empleo formal)
- Cantidad de empresas de construcción
- La página web de www.Datos.gob.ar ofrece lo siguiente en cuanto a indicadores:

- Adjudicaciones (correspondientes al año 2015)
 - adjudicaciones por monto, fecha de inicio/finalización, Razón Social, CUIT, rubro, y monto
- Convocatorias (correspondientes al año 2015)
 - convocatorias por año, inicio/finalización, modalidad, objeto, organismo convocante, y clase.
- Sistema de Proveedores del Estado
 - No funciona la página en este momento.
- Registro Central de Personas Contratadas (al 2016)
 - Contratados por organismo, por modalidad y por jurisdicción/ dependencia
 - Contratado por nombre, apellido, fecha de contratación y finalización, y sexo.

La página de la Cámara de diputados ofrece solamente la siguiente información sobre compras y contrataciones de bienes y servicios del año 2012 al año 2016:

- Para cada licitación ofrece datos sobre la fecha de apertura, el número de expediente, el tipo de licitación, el objeto, y la ficha de trámite.
- No ofrece información respecto a las contrataciones de personal.

La página del Senado ofrece la siguiente información del año 2012 hasta el día:

- Para cada licitación ofrece datos sobre la fecha de apertura, el número de expediente, el tipo de licitación, el objeto, y la ficha de trámite.
- Ofrece nombre y apellido de los empleados en planta temporaria y permanente, y ofrece el legajo, categoría, y destino.

La página de gobierno abierto de la Corte Suprema ofrece la siguiente información sobre compras y contrataciones de bienes y servicios:

- Informe de recursos actualizados (al 2016), indicando conceptos contables (agregados), mes, y valor (en pesos argentinos)
- Informe de ejecución presupuestaria (al 2016), indicando conceptos contables (agregados), mes, valor (en pesos argentinos), gastos ejecutados y crédito vigente.
- Pliegos de bases y condiciones, circulares aclaratorias y dictámenes, divididas por fecha y número de referencia.
- Cuenta de inversión (al 2016), indicando fecha y número de referencia.

La página del Ministerio Público ofrece la siguiente información sobre compras y contrataciones de bienes y servicios:

- Para licitaciones abiertas, ofrece el número de expediente, el objeto de la licitación, la fecha y hora de la apertura y el valor del pliego.
- Informe de ejecución presupuestaria (al 2016), indicando conceptos contables (agregados), valor (en pesos argentinos), gastos ejecutados y crédito vigente.

Desarrollos nuevos en relación con las disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en la Segunda Ronda

Sistemas para la contratación de funcionarios públicos

Al día de la fecha no se observan desarrollos tecnológicos dados en el país relacionados con la contratación de funcionarios públicos, ya que www.concursargob.ar existe desde el año 2003.

Sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado

En el año 2014, mediante Disposición 69/14 de la Oficina Nacional de Contrataciones, se creó el sistema electrónico de contrataciones “AR_Compra”. Se estableció como requisito publicar todas las convocatorias para contrataciones en su sitio web oficial.

A partir de abril 2016, y tal como ya fue oportunamente explicado, el Poder Ejecutivo Nacional creó el sitio www.Datos.gob, una plataforma informática con datos relacionados a la gestión pública, incluyendo contrataciones, cumplimiento de los funcionarios públicos en cuanto a la entrega de declaraciones juradas, y (relevante para este punto) un listado de las convocatorias y adjudicaciones de compras y contrataciones de servicios del Poder Ejecutivo. Además de convocatorias y

adjudicaciones, la plataforma brinda un Catálogo de Bienes y Servicios y brinda acceso al Sistema de Información de Proveedores (SIPRO).

Recomendaciones de Poder Ciudadano

Sistema de Contrataciones de Personal

En función del análisis efectuado, Poder Ciudadano recomienda:

- La efectivización de contrataciones realizadas bajo el régimen del Decreto 1184/02.
- Se investiguen casos de uso de fundaciones, trabajo “en negro”, y otras formas de precariedad laboral dentro de la Administración Pública Nacional y para transparentar el número efectivo de trabajadores que realizan actividades para el Estado.
- Que el Poder Ejecutivo, todas las dependencias del Poder Judicial, ambas Cámaras del Poder Legislativo y sus otras dependencias, y el Ministerio Público, publiquen proactivamente las listas de empleados en planta permanente y temporaria, contratados (bajo el régimen del Decreto 1184/02 y otros regímenes) y otros empleados contratados para rendir servicios de planta para el Estado Nacional.
 - Recomendamos que estas listas estén disponibles digitalmente en su integridad, en formatos abiertos para facilitar su accesibilidad hacia el ciudadano.
 - Recomendamos que estas listas incluyan información sobre estos empleados (nombre y apellido, número de identificación, organismo para cual trabaja, su grado y escalafón salarial, y las fechas de inicio y finalización en su cargo).
- Modificar el Decreto Parlamentario 43/97.
- Hacer públicos los procedimientos de ingreso y las bases para los concursos de selección tanto a ambas Cámaras del Congreso, como a la Biblioteca e Imprenta del Congreso.
- Que el Congreso de la Nación reevalúe Ley 27.145, sobre subrogancias, para asegurar que las asignaciones de jueces subrogantes se realicen con mayor control y discreción por parte de la Corte Suprema.

- Que el nuevo sistema de gobierno abierto implementado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación incorpore más bases de datos sobre su gestión y presente datos desagregados y claramente identificables.
- Que se realice una evaluación del sistema de Ingreso Democrático del Ministerio Público para informar buenas prácticas en concursos e ingresos a la Administración Pública Nacional.
- Que se establezca una metodología común para evaluar si el proceso de incorporación y contratación de personal al Estado Nacional se realice de manera eficiente, transparente, y meritocráticamente con el fin de informar futuras acciones de mejoramiento al sistema de contrataciones de personal.

Sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado

En función del análisis efectuado, Poder Ciudadano recomienda:

- Que la Oficina Nacional de Contrataciones, el Ministerio de Modernización, la Oficina Anticorrupción o cualquier otro organismo perteneciente al Poder Ejecutivo revise periódicamente el estado de las compras y contrataciones públicas, con el fin de producir un informe anual sobre la calidad, transparencia, y competitividad en las contrataciones públicas realizadas.
- Publicar la totalidad de la información permitida relacionada a contrataciones y compras de servicios y bienes por parte del Poder Ejecutivo Nacional en la página de Datos.gob.ar para obtener mayor información sobre pasadas compras y contrataciones.
- Realizar un informe de gestión para dar cuenta sobre el número de contrataciones que se realizan de forma directa.
- Establecer pautas claras y mejores prácticas para reducir el número de contrataciones directas e incentivar la competencia para los contratos públicos.

- Creación de una Comisión por parte del Congreso que evalúe la integridad del sistema de compras dentro del Poder Legislativo y establezca sistemas de control para futuras contrataciones de bienes y servicios.
- Que el Poder Legislativo publique información sobre contrataciones directas futuras y aquellas realizadas bajo el actual marco legal.
- Que los organismos dentro del Poder Judicial Nacional establezcan sistemas de control propios para monitorear futuras compras y contrataciones.
- Que el Poder Judicial de la Nación publique información sobre contrataciones directas futuras y aquellas realizadas bajo el actual marco legal.
- El cumplimiento del Convenio celebrado entre la Auditoría General de la Nación y Poder Judicial de la Nación (Consejo de la Magistratura).
- Se establezca una metodología común para evaluar los procesos de contrataciones y compras públicas con el fin de que estas se realicen de manera transparente, equitativa, y que se realicen con competencia.

Protección de testigos de buena fe

- Se apruebe una ley que proteja testigos y denunciadores de actos de corrupción contra amenazas y represalias. Hasta la sanción de esta normativa, se recomienda modificar la Ley 25.764 para que incluya testigos de casos de corrupción.

Casos de corrupción

- Se recomienda la sanción del Proyecto de Código Penal, y se incluyan los parámetros establecidos en el informe precedente.