

2. INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO BRIZUELA DEL MORAL

Incorporación de la figura del arrepentido en el Código Penal de la Nación

En un claro cambio de la metodología de trabajo de esta nueva Cámara de Diputados, donde las cosas no vienen ya resueltas desde otro poder del Estado -ahora podemos debatir y dar opiniones con espíritu constructivo en pos de mejorar los proyectos en debate-, estamos otorgando a los jueces una herramienta importantísima en la lucha contra la corrupción y contra los delitos que más golpean a nuestra sociedad, que deberán administrar con prudencia y sabiduría, pues de ello depende el éxito o fracaso del proyecto. Es un instrumento que ya existe en nuestra legislación, pero acotado a un grupo pequeño de delitos.

El proyecto en debate amplía esa lista de delitos incluyendo los delitos que tengan que ver con el terrorismo, con la corrupción de menores, con las asociaciones ilícitas, exacciones ilegales, prevaricato, enriquecimiento ilícito, negociación incompatible con la función pública, cohecho, malversación de fondos públicos, tráfico de influencia y fraude a la administración pública. Son delitos que tienen que ver con el manejo y administración del Estado, con la cosa pública, con la corrupción, pero también con la vida y seguridad de la gente.

Para que el sistema funcione adecuadamente, se debe garantizar al arrepentido su seguridad mediante el secreto, el anonimato o un plan de testigos protegidos idóneo. Esto en el proyecto no está claramente plasmado, pero es cierto que tiene que ver con la aplicación que los jueces y el Poder Ejecutivo hagan de esta norma.

La corrupción nos está golpeando de cerca. Los hechos públicos de los últimos días han conmocionado al país y a la ciudadanía. Hace poco hemos aprobado un proyecto de mi autoría, conjuntamente con otro de la señora diputada Carrió, para elevar al rango constitucional la Convención Interamericana contra la Corrupción. Esta norma que debatimos, si bien como dije antes no está dirigida solo a la corrupción, es una gran herramienta que no está destinada ni va a servir a la impunidad de nadie. Si bien es cierto que se reducirán penas, esto no será gratuito sino que será la colaboración suficiente para - como dice el Código Penal- evitar un mal mayor. El arrepentido purgará su pena en base al mérito del delito. Según la valoración de su colaboración y el resultado obtenido, esta pena será reducida en consecuencia. Por dicha razón, no puede hablarse de un instrumento para garantizar impunidad de los delincuentes, como se ha dicho en este recinto. La discusión de la corrupción no se puede limitar a un proyecto del arrepentido. No debe darse la discusión de una herramienta de la que estamos dotando a la Justicia para avanzar en la resolución de causas de distinta índole e importancia, sobre la base del reclamo de la gente respecto de la impunidad y la corrupción. No debe ser una estrategia política. Esto va mucho más allá. Seguramente podrá colaborar en la lucha contra la corrupción, pero no es la solución. Debería permitirse en los casos de trata y secuestros la figura del arrepentido jefe. En este caso, su pena sería inferior a la del arrepentido cuando la declaración implicara evitar o impedir el comienzo, la permanencia o consumación de un delito como el de trata de personas o secuestros, revelando la identidad de los coautores, instigadores, partícipes o

encubridores. El beneficio en estos casos es inconmensurable, pues implica rescatar personas de la esclavitud. Si el jefe u organizador de la banda delictiva es quien por cualquier motivo se arrepiente y puede brindar datos que impliquen el rescate de las víctimas, bien vale la excepción a la regla de procedencia impuesta por la norma en cuanto a que la información aportada por el arrepentido o colaborador debe ser referida a igual o mayor grado en la consideración delictiva o escala penal.

Más allá de purismos y correcciones que pudiera sufrir esta norma, es un instrumento indispensable para la lucha contra el crimen organizado. Por ello ha sido receptado en muchos países del mundo.

En función de lo expuesto, adelanto que votaré por la afirmativa.

3. INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO CONESA

Incorporación de la figura del arrepentido en el Código Penal de la Nación

La opinión pública argentina asiste asombrada e indignada a un espectáculo dantesco de corrupción en su administración pública. Videos contando y pesando montañas de billetes de dólares y euros sustraídos al erario público por amigos y parientes de contratistas y funcionarios, bajo la apariencia de contratos de obra pública sin control alguno.

Importaciones de combustible pagadas pero que nunca se realizaron y miles de defalcos por el estilo. ¿Cómo es posible tanta corrupción? La clave reside en el poder indiscriminado de nombrar de la Presidencia de la República y la Jefatura de Gabinete, poderes que de una forma u otra se delegan a otros ministros y funcionarios menores. Estos poderes ilimitados permiten el nombramiento de amigos y parientes. Por ejemplo, el Presidente nombra a un Ministro, luego este nombra Director de Administración del ministerio a su primo o a su socio en el estudio quien a su vez coloca en puestos claves para el manejo de los contratos públicos y los fondos del Estado a otros amigos y gente de su clientela política. Ante tanta discrecionalidad, la tentación de hacerse rico a costa del erario público se torna irresistible. Está en la naturaleza humana. Otra forma de corrupción muy extendida y que favorece el surgimiento de nidos de corrupción en la administración consiste en que los funcionarios existentes tienen el "derecho" y el "poder" de hacer nombrar a sus parientes en el organismo público del que se trate. Un viejo adagio de la ciencia política nos dice que "el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente" y fue enunciado por Lord Acton historiador inglés, nacido en Nápoles, profesor de Historia de la Universidad de Cambridge y asesor del Primer Ministro Gladstone a mediados del siglo XIX. En efecto, la clave del poder político reside en el poder de nombrar y de destituir. El nombrado que debe su puesto al ministro que lo nombró se siente obligado a serle fiel y cumplir sus órdenes. Esta fidelidad será mayor cuanto menores sean los méritos y merecimientos del nombrado. Casi todos los gobiernos en nuestro país y en todos los países del mundo se inician con un gran deseo de barrer con la corrupción, pero terminan corruptos y más corruptos aun cuando más extensos en el tiempo hayan sido los períodos de sus mandatos. Una posibilidad de contrarrestar la tendencia humana hacia la corrupción se da cuando existe una adecuada publicidad de los actos de gobierno y cuando existe transparencia en la administración. También cuando las normas del código penal son muy estrictas contra los

delitos contra la administración pública. Por ejemplo, la figura del arrepentido ayuda mucho a desenmascarar los crímenes. También la imprescriptibilidad y la extinción del dominio en este tipo de crímenes. Pero la eficacia de estas normas depende de la honestidad de los jueces que las aplican. Lo mismo ocurre con la transparencia administrativa que depende de la buena fe y rectitud de los funcionarios, pues existen mil maneras de ocultar ciertas verdades ¿Qué posibilidad hay de que los sistemas de nombramiento de los jueces y fiscales pongan importantes obstáculos para la llegada a la judicatura de personas incompetentes, corruptas y solamente dependientes del favor partidario? En nuestro país con el establecimiento del Consejo de la Magistratura en la Constitución de 1994 se intentó mejorar el sistema, pero los resultados no han sido satisfactorios, entre otras razones porque tomar exámenes por el Consejo de la Magistratura a personas mayores para los cargos de Juez es inadecuado. Los exámenes hay que tomarlos en el momento del ingreso a la carrera judicial en el primer peldaño de la carrera, y luego la carrera y desempeño eficiente a lo largo de 30 años debe determinar los ascensos y la llegada al cargo de Juez. En nuestro país existe ilusión de que solamente mejorando el código penal con la figura del arrepentido, la extinción del dominio, la imprescriptibilidad de los delitos contra la administración pública y otras figuras del derecho penal, se conseguirá una administración pública honesta y eficiente. Craso error. Esas nuevas figuras penales pueden ayudar, pero la experiencia histórica de los países más desarrollados indica que la manera de lograr una administración pública eficiente y aceptablemente honesta se obtiene mediante la división de los funcionarios en dos escalafones, el profesional y el administrativo. En ambos solamente debería poder accederse por exámenes en el primer peldaño del escalafón, es decir en el grado más bajo y luego los ascensos deben ser por mérito a lo largo de los años y de acuerdo a la calidad del desempeño. Debe haber dos tipos de jerarquía en la administración pública, primero la del grado que la debe determinar un organismo independiente del Poder Ejecutivo sobre la base del mérito en la carrera a través de los años y los distintos peldaños. Y por otra parte, la jerarquía del cargo determinada por el nombramiento del Poder Ejecutivo. Pero esos nombramientos solamente deben poder hacerse en funcionarios poseedores de un grado adecuado al cargo. Obviamente el Poder ejecutivo debe tener amplia libertad para proveer los cargos políticos que son los de Ministros, Secretarios de Estado y Subsecretarios, todos ellos con sus respectivos asesores de gabinete, los cuales al igual que los Ministros no deben tener estabilidad en sus cargos porque deben ser mero fusibles del Presidente y cesar cuando éste lo decida. Éste sistema sumariamente descrito que limita los poderes de nombramiento del Presidente constituye el principal antídoto contra la corrupción que han logrado establecer hasta ahora los países más avanzados del planeta y no parece haber otro sistema mejor. Este sistema, apoyado por leyes que favorezcan la transparencia, la publicidad de los actos de gobierno y administrativos del Estado, parece esencial para adecentar la administración pública y disminuir la corrupción. Esta idea se apoya en la ley 24759, promulgada el 13 de enero de 1997 por la cual se aprobó la Convención Interamericana contra la Corrupción, donde se establece como expresión de deseo que los Estados convienen en considerar la aplicabilidad de medidas destinadas a fortalecer los sistemas de contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas. Poco o nada se avanzó en nuestro país desde esa fecha. En realidad se retrocedió, precisamente por la inexistencia de una ley que regule los nombramientos en la administración pública. La Convención Interamericana Contra la

Corrupción citada adquiere especial relevancia al presente porque el Congreso de la Nación, con un apoyo casi unánime, se aprestaría a darle jerarquía constitucional.

Una forma de limitar el poder de nombrar del Ejecutivo ocurre con la división de los poderes que es una de los grandes ideas sobre las que se funda el derecho constitucional moderno y fue enunciada por Carlos Luis de Secondat, Señor de la Brede y Barón de Montesquieu en su libro el Espíritu de las Leyes de 1748. En realidad Montesquieu admiraba el equilibrio y la ponderación de la monarquía constitucional británica surgida de la revolución de 1688 y se inspiró en ese modelo al presentar su idea de la división de los poderes. El objetivo de la división era, en realidad, limitar la extensión del poder político de los gobernantes y de esta manera evitar las arbitrariedades y abusos por parte del Rey en detrimento y perjuicio de los gobernados. Si el poder ejecutivo es el administrador del sistema y tiene también la facultad de dictar leyes y juzgar sobre los derechos de los ciudadanos en los conflictos entre ellos y entre los ciudadanos con el propio Estado, los excesivos poderes del Rey llevarían tarde o temprano a la opresión de los gobernados. Sin embargo, la interpretación que hace Montesquieu sobre el régimen inglés era equivocada. En Inglaterra, el poder administrador reside en el Primer Ministro que es simplemente un miembro de la cámara baja del parlamento, el cual es a su vez, jefe del partido que ganó las últimas elecciones. El Rey está obligado a nombrarlo Primer Ministro y delegar en él las funciones administrativas de gobierno. El Primer Ministro a continuación designa su gabinete de ministros entre otros miembros del parlamento, preferentemente a los de su propio partido. Como se ve, en Inglaterra no hay ninguna división entre el Poder Ejecutivo y el legislativo pues el Primer Ministro y su gabinete de ministros “son” en realidad también legisladores y miembros de la Cámara baja. Por otra parte hasta hace poco la Corte Suprema de Justicia inglesa dependía de la Cámara de los Lores. Está claro, en consecuencia, que la división de los poderes era un invento de Montesquieu que, en la realidad, no existía en el sistema inglés. Recién cobró vigencia real en 1787 cuando en Filadelfia se aprobó la Constitución que hoy todavía rige los destinos de los Estados Unidos, la que a su vez fue la principal fuente de inspiración de nuestra Constitución histórica de 1853-60. La Constitución de Filadelfia, siguiendo a Montesquieu limitaba las facultades de Poder Ejecutivo; lo hacía en cuanto a la designación de jueces, para lo cual se requería el acuerdo del Senado, pero además el Poder Ejecutivo no podía destituirlos, y como las funciones de los jueces se ejercían de por vida, el Ejecutivo se tenía que aguantar a los jueces nombrados por Presidentes y senados anteriores. En definitiva el verdadero mérito del sistema de la división de los poderes residía entonces en las limitaciones que imponía al poder presidencial para nombrar y destituir jueces. Pero el sistema de Filadelfia establecía la facultad irrestricta del Poder Ejecutivo de nombrar a los funcionarios y empleados de la administración pública sin cortapisas de ninguna especie. Nuestra Constitución mejoró, al menos en teoría, a la estadounidense en cuanto a los funcionarios y empleados de la administración pública, pues impuso en su artículo 16 una condición para esos nombramientos: la “idoneidad” de los ciudadanos nombrados. Lamentablemente este artículo de nuestra Constitución es letra muerta. En los Estados Unidos, en cambio, a pesar de no contar con la cláusula constitucional de la idoneidad, en 1883 se subsanó el error de la facultad irrestricta del poder Ejecutivo de nombrar y remover. Esto se hizo con la sanción de la “Civil Service Reform Act”, es decir, mediante una ley del Congreso. En nuestro país la ley tendría que dar vigor a la declamada cláusula constitucional del art.16 relativa a la “idoneidad”. Corresponde una ley del Congreso dado que este poder debe aprobar los

créditos presupuestarios para el pago de los sueldos a cada funcionario o empleado. Por ello convendría crear una Comisión Nacional del Servicio Civil de la Nación en el ámbito del Poder Legislativo. La CNSC tomaría los exámenes de ingreso de los postulantes a funcionarios o empleados públicos y recién cuando estos postulantes obtengan un certificado de “idoneidad”, el Poder Ejecutivo podría nombrarlos. Es obvio que para la designación de Ministros, Secretarios de Estado y Subsecretarios, la discrecionalidad del Poder ejecutivo debe mantenerse incólume. Para estos casos basta con el control que implica la publicidad masiva de los actos de gobierno ejercido por la prensa y los medios de difusión. La CNSC tendría también a su cargo lo relativo al escalafón y a los ascensos dentro del mismo así como los recursos que puedan incoar los funcionarios y empleados afectados. Con la creación de este organismo en la sede del Poder Legislativo con la expresa función de asegurar la idoneidad, se limitaría la facultad irrestricta del Ejecutivo a nombrar su propia clientela partidaria que tanta corrupción e ineficiencia trajo a los gobiernos a lo largo de toda la historia argentina. También de esta manera se fortalecería al Poder Legislativo dado que la CNSC actuaría bajo la dependencia del Congreso. Adicionalmente esta idea sería también consistente con el concepto de transparencia activa que promueve el actual gobierno y que se enmarca en el principio republicano de la publicidad de los actos de gobierno. La designación de parientes y amigos contradice frontalmente al principio de idoneidad y por otra parte la transparencia de la información pública ayuda para que la ciudadanía advierta sobre nombramientos de hijos, hermanas, sobrinos, parentela y amigos de los funcionarios en las distintas dependencias del Estado. Si en verdad la teoría de Montesquieu no se aplica en Gran Bretaña ¿Cómo se limita el poder en aquel país? En el sistema inglés las verdaderas limitaciones al poder provienen de varias fuentes distintas. Pero a mi juicio, la más importante, es que existe un poderoso y especializado sistema de servicio civil de carrera. Esto último es esencial pues los ministros a cargo de las carteras son diputados políticos y generalistas que saben un poco de todo, pero nada en profundidad y necesitan imperiosamente del asesoramiento de los funcionarios de carrera especializados. Estos ingresan cuando jóvenes recién graduados en la universidad en el grado más bajo del escalafón profesional y van ascendiendo a lo largo de una carrera de más de 30 años sobre la base del mérito. En Inglaterra el Ministro del ramo no puede designar a su primo, o a su socio en el estudio, traído desde fuera del Estado como director de administración del ministerio para luego cobrar comisiones en los contratos del Estado que firma el ministerio, como ocurre en la Argentina. El Ministro tiene que valerse en todos los casos de altos funcionarios estables de carrera a quien no conoce cuando llega al cargo de ministro. Por supuesto, si el ministro trae ideas alocadas o estrafalarias para implementar por parte del Estado, el conjunto de funcionarios del ministerio lo hace entrar en razones. Por ejemplo, el Chancellor of the Exchequer, o Ministro de Economía, no puede ni siquiera ocurrírsele proponer falsear los índices de precios al consumidor. En Inglaterra, los funcionarios de carrera tienen la obligación de hacer conocer sus opiniones sobre temas gravitantes, aunque esas opiniones sean contrarias a las del Ministro y después del debate en el seno del ministerio, si el Ministro insiste en su postura, el funcionario de carrera, por una cuestión de honor, tiene que poner lo mejor de sí para la correcta implementación de la propuesta del Ministro. Este sistema asegura la eficiencia y el buen gobierno. En nuestro país, cada ministro nombra a sus amigos incondicionales en los puestos claves del ministerio y éstos luego se esmeran por complacer a su jefe, sin mostrarles los efectos contraproducentes de sus propuestas. En la Argentina, quedan luego, como único remedio salvador contra las medidas arbitrarias de los

gobernantes, las cautelares judiciales, a veces paralizantes y contradictorias con el Ejecutivo. En consecuencia, se reitera, una importante limitación práctica al poder de los ministros debe provenir del saber de los funcionarios especializados de carrera. Esta limitación, fundada en el conocimiento de los temas por parte de los funcionarios y en la virtud de la prudencia, es una necesidad imperiosa de cualquier buen sistema de gobierno pues como afirmamos antes, el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente.

La teoría de Montesquieu sobre la división de los poderes, aunque inadecuada para describir el sistema inglés que pretendía analizar, para los Estados Unidos fue extraordinariamente útil. En efecto, fue la base del sistema político republicano porque sustrajo al Presidente la facultad de nombrar a los jueces. Limitó así en el origen al gran poder, que es el poder de nombrar. El Presidente debía requerir el acuerdo del Senado antes de efectuar el nombramiento de un juez, y además cada Presidente debía aguantarse a los jueces designados por Presidentes anteriores, lo cual servía para limitar aún más los poderes del Presidente en ejercicio. Esta limitación era muy importante pues los jueces podían invalidar actos del Presidente cuando fueran contrarios a las leyes del Congreso, o a la Constitución Nacional. La limitación al poder de nombrar jueces era pues la mejor garantía que tenían los ciudadanos contra un Presidente con ínfulas de dictador. Pero lamentablemente la limitación al poder de nombrar del Presidente se aplicaba sólo a los nombramientos de los jueces. No al resto de los miembros de la administración pública donde el Presidente podía construir poder nombrando a sus amigos, partidarios o parientes. Fue así que el sistema clientelista de nombramientos en la administración pública existió en los Estados Unidos hasta bien entrado el siglo XIX, cuando hubo una reacción contra este sistema al que se denominó “the spoils system” o “sistema del botín” o “sistema del despojo”. Se partía de la premisa que cada Presidente podía construir su poder nombrando a todos los empleados y funcionarios de su administración y cesanteando a los de la anterior. Se consideraba que las tareas de un funcionario o empleado público eran muy simples y cualquiera las podía desempeñar. Los empleados y funcionarios cobraban comisiones por sus actos de manera tal de hacer una fortuna para cuando lleguen los años de las vacas flacas, es decir para cuando se extinguiera el mandato del Presidente o ministro que los nombró. La corrupción que generó este sistema fue dantesca y está reflejada en la literatura norteamericana de la época. La protesta de la ciudadanía fue “in crescendo”, pero los políticos eran reacios a cambiar el sistema porque les permitía conseguir trabajadores partidarios para hacer su propaganda política a los que después, si ganaban, premiaban con el empleo público de favor. El sistema estalló en 1883 cuando un buscador de empleo público desahuciado asesinó al Presidente James Garfield. La clase política se asustó, y como producto de la crisis causada por el magnicidio, se sancionó la “Civil Service Reform Act” que gradualmente fue creando el sistema de servicio civil, es decir un sistema de ingreso por exámenes, de carrera de por vida y ascenso por mérito que fue tomando a casi toda la administración pública estadounidense. La corrupción disminuyó drásticamente y esta ley, denominada “ley Pendleton”, sin duda, fue una de las bases institucionales de la grandeza actual de ese país.

Pero en Occidente, los primeros gobernantes en advertir las ventajas de un servicio civil de mérito en la administración pública fueron los reyes de Prusia ya en los siglos XVII y XVIII. Estos reyes, corruptos y astutos como ningún príncipe o señor feudal de la época, se dieron cuenta de las ventajas de concurrir a las frecuentes batallas de aquellos tiempos con un tesoro, con el cual trataban de comprar al general adversario, generalmente un

mercenario, y de esta manera ganar las batallas con escasa o ninguna lucha. El peligro de este método era la aparición de un rey, o príncipe adversario, con mucho más dinero que el Rey de Prusia que fuera capaz de comprar los generales prusianos. Para evitarlo, los reyes de Prusia establecieron un sistema de ascensos por mérito para los oficiales de sus ejércitos y además, buenas jubilaciones militares. Se decía de la antigua Prusia que no era un Estado con ejército sino un ejército con Estado. El doble sistema, de estimular la corrupción para los adversarios, y, en cambio un sistema estricto de mérito para los propios ejércitos, fue una de las razones de la constante expansión del pobre y modesto Reino de Prusia en sus comienzos, cuyo rey, al cabo de dos siglos, hacia 1860, llegó a ser emperador de Alemania. Los reyes de Prusia tuvieron tanto éxito con un ejército profesional con oficiales de carrera ascendidos por el mérito, que decidieron extender el sistema a la administración civil: los funcionarios civiles, llamados “beamters”, se incorporaban a la administración pública mediante exámenes cuando jóvenes. Luego los ascensos se producían en función del desempeño, la dedicación, la inteligencia y el patriotismo puesto de manifiesto en sus tareas. El mismo sistema se aplicó a las universidades alemanas con el resultado de que este país en los siglos XVIII, XIX y comienzos del siglo XX llegó a tener las mejores universidades del mundo. El Estado alemán desde hace tres siglos se destacó siempre por su proverbial eficiencia, que algunos atribuyen a la superioridad de la raza alemana. Craso error. Se trata solamente de una fuerte tradición institucional de promover a los mejores y nada más. Recordemos que en la antigüedad la raza alemana fue anodina: la antigua civilización germánica fue claramente inferior al de la civilización griega, romana, judía, egipcia, asiria o china. La moderna tradición alemana originaria de los siglos XVII y XVIII de abrir paso a los mejores, fue avasallada y deformada lamentablemente por los nombramientos del clientelismo nacional socialista, bajo el poder omnímodo del dictador Adolfo Hitler en el decenio de los años treinta. Sin embargo, después de la segunda guerra mundial, el desastre que provocó la excesiva concentración del poder en la persona del dictador fue corregido por un sistema democrático parlamentario, donde la antigua tradición de la incorporación y ascenso por mérito en la administración pública, el llamado modelo weberiano, se mantiene incólume en la Alemania reunificada actual, y ésta es la base de la eficiencia de su Estado y de su actual poderío económico.

Otro país que puede servirnos de ejemplo es Francia. En este país, como en todos los países democráticos, el voto popular determina el llenado de los cargos políticos. Pero los exámenes, la carrera administrativa, los conocimientos y el mérito determinan los nombramientos en los cargos administrativos del Estado, que quedan en manos de “fonctionnaires”. Ya el rey Luis XV, a mediados del siglo XVIII, trató de emular a los reyes de Prusia acrecentando el profesionalismo de los funcionarios públicos y fundando las llamadas “grandes escuelas”. Napoleón I siguió sus pasos, pero el sistema tuvo muchos altibajos hasta que en 1945, el general Charles de Gaulle fundó la Escuela Nacional de la Administración, la famosa ENA, en donde la juventud francesa ingresa sobre la base de exámenes competitivos. Las grandes escuelas para el ingreso a la administración pública son, en realidad, las más prestigiosas universidades del país. En Francia se habla jocosamente de la “enarquía” pues una alta proporción de sus presidentes, elegidos por el pueblo, han sido ex funcionarios de carrera jubilados, pero originalmente egresados de la ENA, por ejemplo, el actual presidente socialista de Francia, François Hollande, es egresado de la ENA. El punto consiste en que para ser funcionario público en ese país no sirve ser pariente, socio o amigo del Ministro o del Presidente, o afiliado al partido gobernante, como entre nosotros. Hay que ser egresado de la ENA. Las carreras de

funcionario público son de por vida y se asciende por mérito. El general de Gaulle en 1945 se inspiró en los antiguos reyes de Prusia. Ello asegura el carácter de potencia económica, cultural, y militar de Francia, y, por cierto, el bienestar de sus habitantes. Debido a que las elecciones populares de la democracia francesa solamente determinan los cargos de cúpula, es decir los electivos exclusivamente, pero no los administrativos del Estado, el partido socialista francés tiene 200 mil afiliados en tanto que los partidos justicialista y radical en la Argentina tienen cuatro millones y dos millones respectivamente. La meritocracia en el Estado prevalece en el Estado francés, en tanto que el clientelismo y amiguismo, en el Estado argentino.

Otro ejemplo de servicio civil del mérito es el de Japón. En este país existe un sistema parlamentario democrático sancionado en 1948 bajo la supervisión del general Douglas MacArthur, donde el pueblo vota y elige los miembros del Parlamento. El jefe del partido que gana las elecciones se convierte en el Primer Ministro y designa a los veinte ministros restantes, también miembros del Parlamento. Pero el Primer Ministro y los ministros en las respectivas carteras tienen prohibido designar a los demás funcionarios, excepto cuatro miembros del partido, cuatro solamente. La orden que el General norteamericano después de la segunda guerra mundial recibió de Washington fue democratizar a Japón y eliminar el fascismo prevaleciente en ese entonces. El emperador fue convertido en una figura decorativa, en un símbolo de la Nación. La charla de la división de los poderes de Montesquieu como medio de limitar el poder fue soslayada, mediante un sistema parecido al inglés y a todos los sistemas parlamentarios que siguen este modelo. El poder clave, el que confiere el verdadero poder, el poder absoluto, es el poder de nombrar. Y ese poder fue quitado al Primer Ministro y a sus veinte ministros acompañantes. Los funcionarios de cada ministerio son elegidos por medio de exámenes objetivos, igualitarios y competitivos que se toman todos los años en el mes de marzo a los recién graduados en las universidades, si se trataba de ingresar al escalafón profesional. El clientelismo y amiguismo quedaban eliminados. Tenía tanta posibilidad de ingresar a la carrera del servicio civil un pariente del emperador, como el hijo del zapatero. El escalafón se dividía en profesionales y no profesionales. Un empleado que entraba en el escalafón no profesional nunca podía pasar al profesional. La universidad que siempre conseguía colocar más graduados en el Estado era la de Tokio. Las promociones de los funcionarios eran por mérito y por antigüedad. Si un oficial más moderno era ascendido pasando sobre otro más antiguo, este segundo debía retirarse. La carrera era muy competitiva pues sólo unos pocos podían alcanzar los grados más altos dentro de cada ministerio. El sistema aseguraba mucha experiencia, memoria, decencia y materia gris en cada ministerio, y sobre todo permitía al país seguir políticas de Estado de largo plazo. Una de ellas fue la política cambiaria de tipo de cambio competitivo, que le permitió al Japón multiplicar por 60 veces sus exportaciones en términos reales entre 1950 y 1980. A título de comparación, en el mismo período, el volumen de las exportaciones argentinas solamente se duplicó. Los dos ministerios más importantes eran el de Hacienda y el de Industria y Comercio, el legendario MITI. Este sistema aplicado desde 1948 hasta 1990 permitió a Japón, un país relativamente pobre, igualar finalmente a los Estados Unidos en PBI per cápita. Sistemas similares e incluso más rigurosos y competitivos aún, fueron establecidos luego sobre las mismas bases en países como Corea del Sur y China nacionalista o Taiwán. Cabe destacar que el más antiguo sistema del servicio civil de mérito tuvo lugar en oriente: lo aplicaron los emperadores de China con el mandarinato, y fue una de las causas determinantes de la duración de ese imperio por cerca de 2000 años hasta su caída en el siglo XIX y comienzos del XX.

En resumen, el sistema del servicio civil de mérito y la carrera de funcionario de por vida ha sido adoptado por todos los países desarrollados y es una de las causas de ese desarrollo. Uno de sus mayores teóricos fue el sociólogo Max Weber quien afirmaba que: “Frente a la utilización del Estado para extraer ventajas o como botín de guerra, en los tiempos antiguos: Se sitúa ahora el funcionarismo moderno en un cuerpo de trabajadores intelectuales altamente calificados y capacitados profesionalmente por medio de un prolongado entrenamiento especializado, con un honor de cuerpo altamente desarrollado en interés de la integridad, sin el cual gravitaría sobre nosotros el peligro de una terrible corrupción o de una mediocridad vulgar, que amenazaría al propio tiempo el funcionamiento puramente técnico del aparato estatal, cuya importancia, mayormente con una socialización creciente, ha ido aumentando sin cesar y seguirá haciéndolo.” Si encontramos mediocridad, vulgaridad y corrupción en nuestro Estado, debemos recordar las palabras de Max Weber: según el eminente sabio, estas lacras tienen su origen en el sistema clientelista, nepotista y amiguista de nombramientos. Recientemente el sistema de la burocracia de mérito ha sufrido críticas superficiales desde sectores del neoliberalismo pues se le achaca falta de flexibilidad en relación con los sistemas de personal de las empresas privadas. Pero en verdad no existen verdaderas opciones válidas al sistema weberiano de servicio civil. Simplemente, es el antídoto más eficiente que se conoce hasta hoy día para luchar en contra de la corrupción, el patronazgo, el nepotismo y la mediocridad en los servicios del Estado. Por el contrario, el sistema de servicio civil fundado en la carrera de por vida y en el mérito tiene al menos ocho ventajas esenciales para todo país que pretenda salir del estadio de “Banana Republic”, ventajas que enumeramos a continuación:

- a.- La primera ventaja consiste en que un servicio civil con funcionarios de carrera nombrados de por vida sobre la base de la idoneidad permite al país tener “Políticas de Estado” de largo plazo y sustraerse a las ventajas personales de momento de los ministros y gobernantes. No hay políticas de Estado sin un funcionariado idóneo y de carrera.
- b.- La segunda gran ventaja del servicio civil de mérito y de funcionarios de por vida es que permite al Estado tener memoria administrativa: recordar los errores de política y en consecuencia evitar su repetición. Nuestra historia de los últimos cuarenta años demuestra acabadamente cómo esta ventaja es fundamental, y, por el contrario, el gran costo social de una administración pública desmemoriada.
- c.- La tercera ventaja del servicio civil competitivo consiste en que ayuda enormemente en la lucha contra la corrupción. En efecto, la pirámide jerárquica se angosta considerablemente en los cargos administrativos más altos y los funcionarios se vigilan mutuamente porque aquel que comete un acto de corrupción queda descartado en los ascensos. Se crea así un frenesí por la defensa del interés del país y de los intereses generales de la sociedad. No solamente los funcionarios de carrera se controlan entre sí; además este sistema hace muy difícil a los ministros y funcionarios políticos conseguir la aprobación de actos de corrupción como contratos con precios excesivos. Con un servicio civil de mérito, el ministro del ramo no puede designar como director general de administración del ministerio a su primo, o a su socio en el estudio, o a su compañero de correrías políticas en el partido: debe designar a un funcionario de carrera del grado adecuado. Una administración fundada en el mérito y la competencia está muy relacionada con otra herramienta fundamental en la lucha contra la corrupción que es el principio de la transparencia activa y el control ciudadano de los actos administrativos. Si, por ejemplo, el precio de una compra del Estado es el doble que el precio de mercado, inmediatamente eso

es sabido por todo el mundo y utilizado por los funcionarios competidores en contra del incumbente responsable. Por las mismas razones, el nombramiento de parientes y amigos políticos queda al descubierto por el principio de la transparencia activa dado, que el nombre de los funcionarios, su jerarquía y su sueldo y el de sus parientes debe ser información pública.

d.- La cuarta ventaja del servicio civil de mérito tiene que ver con el mejoramiento de la clase política. La historia de los países con servicio civil demuestra que muchos funcionarios de carrera, cuando se jubilan, pasan a militar en un partido político. El caso francés es el más típico. Como los funcionarios de carrera conocen a fondo los problemas del Estado, están en condiciones de tener un desempeño muy eficiente en sus nuevos cargos políticos, y ello mejora considerablemente el prestigio de la clase política ante el resto de la sociedad.

e.- La quinta ventaja proviene de que, como la burocracia de mérito es seleccionada sobre la base de exámenes donde lo que cuenta es el saber y la inteligencia, ello tiende a revalorizar los sistemas educativos del país. Los profesores y maestros adquieren una importancia fundamental en la vida nacional. Nuestra historia reciente demuestra que no es suficiente gastar el 6 por ciento de PBI en educación. Es necesario además que haya premios a los mejores alumnos con el ingreso a los cargos públicos.

f.- La sexta ventaja está muy relacionada con la anterior. El entusiasmo por la educación que genera la circunstancia de que el principal empleador del país selecciona su personal estrictamente en base a conocimientos contagia todas las demás actividades del país, y así favorece un mejoramiento del conocimiento, la ciencia y el saber en todos los órdenes. El saber es capital humano y éste es uno de los determinantes del desarrollo económico.

g.- La séptima ventaja tiene que ver con la democracia, la igualdad, la movilidad social y las instituciones políticas. Cuando el saber es la base de las recompensas y la posición social de las personas tiende a hacer desaparecer la lucha de clases, pues se diluyen los privilegios inmerecidos, y de esta manera se fomenta la cohesión social y nacional. Uno se pregunta si la generación de montoneros y militantes del ejército revolucionario del pueblo que asoló en nuestro país en el decenio de los setentas, todos partidarios y simpatizantes de proyectos políticos equivocados como el de Unión Soviética y el de Cuba, no hubieran podido canalizar sus energías y talentos por la vía de la función pública de mérito, si ésta hubiese existido en nuestro país. En efecto, en Alemania, Francia, Inglaterra y Japón por ejemplo, los funcionarios públicos tienen una participación tecnocrática importante en la conducción del país, pero sazonados por una carrera de experiencia de unos treinta años en la función pública, que sirve para inyectar realismo en sus cerebros y disolver ideas juveniles impracticables.

h.- La octava ventaja de la contratación por exámenes y por mérito en la administración pública consiste en que sirve de límite a la fácil e incesante expansión del gasto público improductivo, y así permite obtener finanzas públicas sanas.

La carencia de servicio civil en el Estado Argentino tiene enormes costos. Sostenemos que para ser un país en serio y no uno de opereta como en realidad hemos sido en los últimos 70 años, no solamente se necesita un servicio civil de carrera de alto nivel intelectual y máxima integridad, sino que los funcionarios de ese servicio civil deben tener una estabilidad casi similar a la de los jueces, para poder así dar sus opiniones francamente a los ministros y presidentes, aunque obviamente la decisión final sea la de éstos últimos. Pero

previamente los políticos tienen la obligación de escuchar la opinión de los funcionarios sobre las Políticas de Estado de largo plazo, de las cuales los funcionarios de carrera son custodios y si sus opiniones son desechadas por el Presidente o sus Ministros, deben luego poner lo mejor de sí para asegurar el éxito de las propuestas presidenciales o ministeriales, cómo una cuestión de honor. Los políticos deben prevalecer, pero en los temas gravitantes deben escuchar previamente las opiniones de los que saben para evaluar los costos y beneficios para el país de las medidas propuestas. Los presidentes y ministros en la Argentina suelen tomar medidas en función de sus necesidades electorales o conveniencias personales ocasionales, especialmente su necesidad de mantenerse en el cargo, y luego los ciudadanos argentinos pagamos costos siderales en materia de pobreza y desempleo. Quien conozca los pasillos de los organismos internacionales y las conversaciones risueñas de las embajadas y círculos diplomáticos, sabe que, lamentablemente, nuestro país se convirtió en el hazme reír de las cancillerías de los países desarrollados, como una suerte de joven bellísima pero tonta que es seducida, embarazada y abandonada permanentemente por sus ministros aprovechadores ante la falta de una burocracia estable y patriótica que la guíe y proteja. Por ejemplo, es sabido, que afines del siglo XIX la doctrina Calvo enunciada por el diplomático y tratadista argentino Carlos Calvo, establecía que las empresas extranjeras debían radicar sus quejas y plantear sus demandas ante el Poder Judicial del país receptor de la inversión. La doctrina argentina de Calvo fue aplaudida y puesta en las constituciones de muchas repúblicas hermanas latinoamericanas. Sin embargo en el decenio de 1990 el Congreso argentino olvidando la tradición jurídica nacional, aprobó más de 50 tratados inconstitucionales que permiten a los inversores extranjeros sacar de la justicia argentina los pleitos que tengan con el Estado Argentino y llevarlos a un tribunal arbitral internacional en el seno del CIADI o la UNCITRAL, un privilegio que los ciudadanos y empresarios argentinos ciertamente no tienen. Así, en la Argentina actual, los extranjeros tienen más derechos que los nacionales. Un ministro brasileño se preguntaba con sorna como puede ser que la Argentina, país que a principios del siglo XX era un modelo de civilización jurídica y social haya caído al nivel africano. En efecto, esos tratados de CIADI fueron modelos standard redactados en el decenio de 1960 por el Banco Mundial para los nuevos países africanos, países que venían de ser recientes colonias, y por lo tanto por no tenían un poder judicial independiente e idóneo para atender las demandas de potenciales inversores foráneos. Este no era el caso argentino. Brasil que tiene 50 veces más inversiones extranjeras que la Argentina, no otorga el enorme privilegio africano a las inversiones que vienen del exterior. Por supuesto, consecuencia de esta imprudente política, surgida de la ignorancia y de la inexistencia de un cuerpo de funcionarios idóneos y de carrera en su Estado, la Argentina afronta actualmente demandas judiciales en el exterior que llegaron a los 50 mil millones de dólares. Sin embargo, si hiciéramos un inventario de los enormes errores de todos los gobiernos civiles y militares argentinos de los últimos setenta años, producto de la carencia de un Estado del tipo idealizado por Max Weber, se nos crearía un antagonismo innecesario con demasiados sectores de la vida argentina identificados con tal o cual gobierno o partido. Por ello hemos optado por hacer una breve crítica, muy sintética, de los errores del gobierno de 2003-2015, que todos tenemos a la vista, y cuyas carencias son más evidentes, ya que están en el recuerdo más inmediato. Pero dejando aclarado siempre que los errores de gobiernos anteriores pueden haber sido incluso peores, o más dañinos todavía, que los del actual. En otras palabras, los errores los imputamos al sistema clientelista mismo, y no tanto a los gobiernos que usaron y abusaron de él.

Uno de los atentados más graves contra la credibilidad y el prestigio del Estado argentino se produjo en el 2007 con la intervención del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). El gobierno estaba molesto con las cifras de alta inflación que publicaba el INDEC. En lugar de atacar la causa del problema en su raíz que era la inflación misma, producto de una equivocada política macroeconómica, decidió matar al mensajero: intervenir el INDEC y cesantear a los funcionarios capaces y honestos que tenía, y por supuesto, llenarlo de “perejiles” que publicaron cifras de inflación inverosímiles que nadie creyó. De paso, el gobierno que había emitido bonos indexados con el índice del costo de la vida, se benefició con varios cientos de millones de dólares mintiendo con el índice. Pero el desprestigio del gobierno argentino en el orden interno e internacional ha sido enorme, y el perjuicio causado al país por la mendacidad del INDEC ha sido mucho mayor que los cuestionables ahorros obtenidos. Por culpa de esta mendacidad, el gobierno argentino tuvo vedado el acceso al mercado internacional de capitales y mientras otros países latinoamericanos obtuvieron préstamos a tasas de interés en dólares del 4 o 5 por ciento anual, la República Argentina no podía emitir bonos ni al 15 por ciento anual. El bochorno y el desprestigio para nuestro país fue inmenso; tan grande como para llegar a determinar que la República Argentina sea pasible de una moción de censura por parte del FMI que podría llegar a la expulsión del Organismo Internacional, y, como consecuencia, también a la pérdida de la silla que la Argentina tiene en el G20, la reunión de Jefes de Estado de los 20 países más importantes del globo. Este caso demuestra nuevamente el daño que puede causar el poder omnímodo de nombrar y destituir funcionarios que tiene el Poder Ejecutivo en nuestro país. Este poder debe ser limitado drásticamente en beneficio de la idoneidad. Los nombramientos deben hacerse por exámenes rigurosos y los ascensos por carrera administrativa de mérito y los funcionarios públicos deben, de alguna manera, tener una estabilidad similar a la de los jueces para poder defender políticas de Estado, que beneficien el desarrollo económico a largo plazo y protejan a toda la ciudadanía de las maniobras de politiquería menor de los malos gobiernos.

Otra consecuencia de la falta de un funcionariado estable fue la gravedad de la crisis de 2001 sobre deuda externa, desempleo y de depósitos en dólares provocada por las políticas del Ministro Cavallo de los noventa y del 2001, la que hizo creer a muchos, a comienzos del 2002 que la Argentina se desintegraba y desaparecía del mapa. Cualquier otro país, sea Estados Unidos, Inglaterra, Francia, o Alemania, no importa cuán fuerte, sometido a la ingeniería financiera conflictiva y contradictoria del Dr. Cavallo, hubiera dejado de existir. Pero la Argentina logró salir del atolladero sola y sin ninguna ayuda del exterior. Sin duda, la fortaleza subyacente de la Nación Argentina y su pueblo demostró ser maravillosa. La buena fe del Presidente Duhalde y la firmeza de su ministro de Economía, el Dr. Roberto Lavagna, un verdadero piloto de tormentas, contribuyeron al milagro de la salida de la crisis. Las claves fueron el tipo de cambio competitivo y el superávit fiscal de 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006. Pero a partir de 2007 volvió el clientelismo y la irresponsabilidad a regentar la economía argentina. El buque insignia del descalabro fue el falseamiento del IPC y la intervención del INDEC ocurrido en ese año, analizado antes. Además se volvió al atraso cambiario de Cavallo, agravado por el error adicional del cepo, que provocó el florecimiento de un mercado paralelo de divisas. Por arriba de ello, la insuficiencia de inversiones en exploración de petróleo, gas y en los servicios públicos, nos llevó a una grave crisis económica. La importación de petróleo y gas generó un drenaje insostenible y creciente de divisas que en el 2013 alcanzó los 15 mil millones de dólares. La ausencia de Políticas de Estado y de una burocracia estatal eficiente se hizo más

evidente todavía el 22 de febrero de 2012 con el choque de un tren en la estación de Once, donde murieron 51 personas y hubo 700 heridos, porque no funcionaban los frenos, simplemente por falta de mantenimiento, no obstante que hubo multimillonarios subsidios otorgados por el Estado a los concesionarios que nadie sabe adonde fueron. Otro caso escandaloso proveniente de la falta de Políticas de Estado es el régimen de privilegio asignado a la falsa industria radicada en la Provincia de Tierra del Fuego, donde se importan computadoras, teléfonos celulares, televisores plasma, se los pone en una caja de cartón con el membrete de “industria argentina” y se los vende en Buenos Aires y en las capitales de provincia al triple del precio internacional. A pesar de todo lo anterior, los resultados de la política económica fue disimulado por el alto precio internacional de la soja que pasó de 250 dólares la tonelada en el 2004-2005 a 500 dólares por tonelada en el 2013. Nos fuimos convirtiendo en un país de monocultivo. La industria nacional ya no crea más empleos. Las autoridades hablaban de un confuso modelo de acumulación de matriz diversificada con creación de empleo. Pero la matriz está súperconcentrada en la soja y el único empleo que se creaba era el público, para la clientela política. En el modelo oficial a febrero de 2013, el 45 por ciento del PBI es gasto improductivo del Estado, que debía ser soportado por el sector privado productivo. Hay 15 millones de personas con ingresos dependientes del Estado, que se componen de 2.4 millones de empleados públicos, clientelares en su mayoría, 5.7 millones de jubilados, lo cual, aclaremos, no es objetable, 1.2 millones de personas que viven de pensiones no contributivas, 4.5 millones de personas que medran con las asignaciones por hijo y embarazo y 1 millón de clientes con planes de empleo. La consecuencia de este sistema de subsidios es que la gente no quiere trabajar en blanco, pues entonces se pierde el subsidio, y los empleadores se ven obligados a contratar trabajadores en negro corriendo los riesgos de enormes multas, todo lo cual desalienta la nueva inversión y la creación de empleos verdaderamente productivos. Para fortalecer aún más el clientelismo y su poder de “nombrar”, el gobierno hizo aprobar por el Congreso un sistema partidocrático de nombramientos y remoción de jueces que dejaría al Poder Judicial convertido en un apéndice presidencial. La esencia de Montesquieu con su teoría de la división de los poderes que, como dijimos antes, tiene la única virtud de restringir al menos en lo que respecta al Poder Judicial, el poder omnímodo de nombrar y destituir del Poder Ejecutivo, habría quedado aniquilada. La División de los Poderes y el mismo sistema republicano ha sido preservado sabiamente por la Corte Suprema de Justicia que en un acto de lucidez y coraje declaró inconstitucional todo el andamiaje del clientelismo judicial y la corrupción propuesto por el Ejecutivo. Como afirmaba Max Weber citado antes, la corrupción y la mediocridad son la consecuencia inexorable del clientelismo en el sistema de nombramientos en el Estado. No es que los argentinos seamos corruptos, el problema es que tenemos un régimen de nombramientos en el Estado, acentuado hasta el paroxismo, que facilita la corrupción y no nos decidimos a reemplazarlo de una vez por todas por un Estado con nombramientos fundados en el mérito y la carrera administrativa, tanto en la esfera de los nombramientos de funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo como en los dependientes del Poder Judicial.

Nuestra Constitución en el artículo.16 establece que todos los ciudadanos son admisibles en los empleos públicos sin otra condición que la idoneidad. Pero el inciso 7 del artículo 99 expresa que “por sí solo el Presidente nombra y remueve”... “a los empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por esta Constitución”. Evidentemente, como en la Constitución norteamericana, el más importante bloque de nombramientos que obviamente escapa a la sola voluntad del Presidente sería el de los jueces.

Debemos aprovechar la circunstancia de que nuestra Constitución mejora la Constitución estadounidense cuando además establece el requisito de la idoneidad. Si bien hasta ahora este requisito fue letra muerta, el Congreso argentino podría darle vigencia plena reglamentando y reconciliando ambas disposiciones constitucionales, el nombramiento por el Ejecutivo y la idoneidad. La reglamentación del requisito de la idoneidad del artículo.16 podría ampararse además en la circunstancia de que la fijación de las partidas presupuestarias para el pago de los sueldos de los funcionarios y empleados públicos corresponde al Congreso según el inciso 8 del artículo 75. Sobre esta base es que se podría establecer por ley del Congreso una Comisión Nacional del Servicio Civil en el ámbito del Poder Legislativo, que tome los exámenes que aseguren idoneidad en los eventuales ingresantes y que establezca las jerarquías de “grado” de los empleados y funcionarios públicos. El nombramiento en el “cargo” concreto, lo haría el Poder Ejecutivo, o el Jefe de Gabinete, de acuerdo a las cláusulas constitucionales vigentes. Pero solamente se podrían llenar esos cargos con nombramientos de funcionarios por el Presidente o el Jefe de Gabinete a favor de personas que tengan ya asignada la jerarquía de “grado” establecida en la carrera del servicio civil. Los nombres de todos los funcionarios con su jerarquía de “grado” y su sueldo deberían figurar en el presupuesto nacional. Los progresos de la ciencia informática permiten implementar fácilmente estas medidas de transparencia en el presupuesto nacional. Por eso sugerimos el establecimiento de una Comisión Nacional del Servicio Civil como ente autárquico de jerarquía constitucional con inamovilidad de su Directorio en el ámbito del Congreso que sugerimos. Ello se justifica en nuestro país pues debe sustraerse la facultad de nombrar empleados públicos no idóneos que actualmente tiene el Poder Ejecutivo. Además porque corresponde constitucionalmente al Congreso fijar cada partida con que se pagarán los sueldos de cada funcionario o empleado público de acuerdo al artículo 75 inciso 8 de la Constitución Nacional, y por encima de lo anterior, porque debe asegurarse la más absoluta imparcialidad en los exámenes de ingreso y en la carrera del personal. Es una de las condiciones de la “sociedad abierta”. La Comisión Nacional del Servicio Civil en el ámbito del Congreso sería necesaria también por la necesidad de romper drásticamente con la larga tradición del “sistema del botín” tan arraigado en nuestras prácticas políticas antirrepublicanas de más de un siglo. El Presidente solamente debe tener el poder de nombrar a personas idóneas para la función pública como reza el artículo 16 de la Constitución Nacional, pero la determinación formal de esa idoneidad debe quedar fuera de la potestad ejecutiva. Debe pertenecer a una Comisión Nacional del Servicio Civil estable y de gran prestigio, dependiente del Congreso. En todo caso el Poder Ejecutivo debe reservarse para sí mismo la facultad de designar “ad libitum” y juzgar por sí mismo la idoneidad en el caso de sus Ministros y Subsecretarios, es decir en los cargos bien visibles, donde además existe el poderoso control de la opinión pública. Cabe destacar que en el reciente fallo de nuestra Corte Suprema en el caso “Madorran, Marta Cristina contra Administración Nacional de Aduanas” del 3 de mayo de 2007, se estableció una importante doctrina sobre el empleo público y su estabilidad. La Corte estableció en este fallo que un empleado público no puede ser cesanteado “ad libitum” por la administración pública previo pago de una indemnización, como ocurre en los empleos privados. En el régimen de empleo público es necesario un sumario previo que pruebe la existencia de causales válidas de cesantía. La Corte hizo referencia a las palabras del convencional Horacio Peña en el diario de sesiones de la Convención Constituyente de 1957, donde se dijo textualmente que: “Siempre el empleado público ha estado sujeto a las cesantías en masa en ocasión de los cambios de gobierno. Ahora ya no podrá ningún

partido político que conquiste el gobierno disponer de los puestos administrativos como botín de guerra. Entendemos que este principio constitucional entrará a regir simultáneamente con la vigencia de las reformas y en adelante ningún empleado público podrá ser dejado cesante sin causa justificada y sin previo sumario administrativo.” Al consagrar el carácter operativo y fuerte de la cláusula constitucional del artículo 14 bis que establece “la estabilidad del empleado público”, la Corte aclaró que: “Dicha estabilidad a su turno, concuerda con el art. 16 de la Constitución Nacional dado que, si ha sido respetada, como es debido, la condición de idoneidad que exige esta cláusula para la admisibilidad en los empleos, es razonable pensar que el propio Estado estará interesado en continuar teniendo a su disposición un agente salvo que, si de su conducta se trata, medien razones justificadas de cese.” En definitiva la cláusula constitucional de la idoneidad debe brindar una base para una verdadera solución de fondo para los enormes problemas de ineficiencia, corrupción, continuismo, atraso económico y ataque al sano principio de la alternancia republicana que trajo antes y trae actualmente el clientelismo a la Argentina.

4. INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA COPES

Incorporación de la figura del arrepentido en el Código Penal de la Nación

Hemos trabajado desde el inicio en las comisiones en este proyecto de ley, con sugerencias y comentarios. Estamos convencidos de que debemos dotar al Estado de herramientas para perseguir y sancionar eficazmente a la criminalidad organizada.

Hoy asistimos al debate de un dictamen que ha sido largamente mejorado respecto del proyecto original. En ese sentido, tenemos la satisfacción de haber colaborado con ese mejoramiento.

Lo cierto es que nuestro ordenamiento jurídico ya contiene la posibilidad del arrepentido para determinados casos. En líneas generales, el arrepentido es aquella persona que en pos de una disminución de la pena, decide delatar al resto de los responsables. Existen de hecho extensas discusiones en la doctrina sobre el nombre de la figura, tal como más de uno ya ha referido en el debate, que sostienen que no hablamos de un arrepentido sino antes bien de un delator, o colaborador. No es alguien que se arrepiente de sus actos, sino que encuentra un beneficio en delatar al resto.

Señala al respecto el Defensor General de Rosario, el Dr. Gustavo Daniel Franceschetti: “Al legislador no le interesa que ese imputado se haya arrepentido efectivamente sino que lo que le importa es que aporte información valiosa para la causa pues para estos prevé el premio de la atenuación de pena y no para aquellos que, aunque arrepentidos, no aportan información. Tras esta primera apreciación cabe preguntarse: ¿Cuál es el motivo por el cual se llama arrepentido a quien no lo es? (...) En busca de una denominación que refleje realmente la naturaleza de la figura incorporada y que resulte neutra en cuanto a la mayor o menor atracción que presente para quienes se encuentren en posición de aprovechar sus beneficios, creemos que la voz colaborador puede resultar apropiada ya que el imputado colabora ¿con la justicia?, más allá de estar efectivamente arrepentido o no de lo que ha

hecho, sin que suene tan despectiva su denominación.”

En nuestro ordenamiento jurídico esto ya está permitido para los delitos de trata de personas, terrorismo, secuestros extorsivos y tráfico de estupefacientes. En este sentido, el proyecto tuvo como objetivo homogeneizar los requisitos, criterios y procedimientos necesarios para la aplicación de la figura, e incorporar la posibilidad de su utilización en los casos de corrupción. Vale señalar que en este punto, de hecho, estábamos incumpliendo los propios compromisos asumidos en Convenciones Internacionales. La Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional, aprobada por ley 25.632, ya establecía en su artículo 26 la necesidad de instrumentar medidas de este tenor para los delitos que la Convención abarca; por su parte, también lo hacía la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada por ley 26.097, en su artículo 37.

Con el afán de homogeneizar criterios, requisitos y procedimientos, correctamente el proyecto respetó los consensos alcanzados cristalizados ya en nuestro propio ordenamiento jurídico. Este ha sido para nosotros un punto central. Las primeras versiones del dictamen contemplaban la posibilidad de eximir de pena en casos de trata de personas, por ejemplo. En este sentido, celebramos que hayan sido consideradas estas preocupaciones y que las sugerencias que hemos acercado hayan sido receptadas en el dictamen de mayoría.

Sin lugar a dudas, una de las modificaciones más importantes del dictamen es la nueva redacción del primer artículo del proyecto. Correctamente el dictamen introduce la figura del arrepentido en el artículo 41 ter del Código Penal y, lo que es fundamental, lo circunscribe a determinados delitos, todos relacionados con manifestaciones de la criminalidad organizada. Debemos siempre recordar que estas herramientas emergen como consecuencia de la ineficacia del Estado para perseguir y sancionar a los responsables de estos delitos mediante el uso de los métodos tradicionales de prueba. Desde ese lugar, la extensa jurisprudencia en palabras de Puricelli, ha señalado en concordancia con esto que: “Si bien es de acertada técnica legislativa permitir márgenes de movimiento a los intérpretes ésta no debe ser de una magnitud tal que permita extender este atractivo instrumento procesal a los casos que no justifiquen su utilización”. La represión de los casos propios de la criminalidad organizada podrán verse alcanzados por la figura. Su gravedad y trascendencia alientan la utilización de ella, pero no más allá.

La modificación del artículo 1 del proyecto, y su concordante circunscripción a ciertos delitos, elimina la posibilidad contemplada en borradores anteriores, de permitir que una persona condenada o imputada por cualquier delito pueda convertirse en “colaborador eficaz” y obtener el beneficio de la reducción de pena aportando información sobre determinados delitos.

Quiero ser gráfica con esto, porque en lo personal era un tema que me preocupaba muchísimo y por el cual insistí en cada oportunidad que tuve por modificarlo. Mediante la redacción anterior se habilitaba la posibilidad a un violador, por ejemplo, o a un pedófilo, de reducir su pena a cambio de información brindada sobre otro delito, de narcotráfico por ejemplo. La nueva redacción del artículo 1 corrige sabiamente este error. Sólo pueden acogerse a la figura de arrepentido o colaborador eficaz aquellas personas imputadas o condenadas por los delitos contenidos en el artículo 1, y sólo por estos delitos. Del mismo modo consideramos correcto haber excluido los delitos de lesa humanidad que habían sido incorporados en los borradores anteriores. Existe un reclamo de justicia que no puede ser desoído en estos casos. Hablamos de casos de lesa humanidad, hablamos de terrorismo de Estado. Estas figuras no pueden ciertamente favorecer a nadie que haya contribuido a ello. Si bien el artículo 1 ha sido mejorado, persiste un error en el establecimiento del criterio de

demarcación para la aplicación del instituto. El dictamen equivocadamente elige el monto de la pena como criterio demarcatorio. A ver si nos entendemos: por más que esto parezca objetivo, lo cierto es que muchas veces los eslabones más bajos son los que reciben las mayores penas, y ello nada tiene que ver con ocupar un lugar jerárquico en la organización. Recordaba Cafferata Nores sobre este punto en particular, que la aplicación sólo podría ser admitida como forma de obtener la colaboración de miembros no representativos de poderosas organizaciones ilícitas o de partícipes secundarios de gravísimos delitos, que permita la condena de sus copartícipes que sean líderes de aquéllas o de los coautores, instigadores o cómplices necesarios de estos, y no a la inversa.

Ya hemos advertido en otras oportunidades respecto de la inconveniencia de dejar sujeta la definición del rol al interior de la organización, al monto de la pena. Con esta definición podemos inclusive ser completamente ineficaces: el sentido de la figura es poder avanzar en la red criminal, por lo que pensar en beneficiar al superior que “delata” para abajo en la cadena es un contrasentido. En muchas ocasiones, repito, los eslabones más bajos de la organización son los que reciben las penas más altas. Como lo dijera en la comisión, por ejemplo, en el caso del triple crimen Pérez Corradi es el autor intelectual. Pero los que lo llevaron a cabo con alevosía son los Lanatta y Schillaci. Entonces, estos cargan con la mayor pena, pero al interior de la organización, no hay duda de que Pérez Corradi está más arriba. Por tanto el monto de la pena no es un criterio adecuado. El sentido de esta figura es facilitar un medio para obtener información que resulta dificultosa de alcanzar a través de los medios de prueba tradicionales. La dificultad advertida para identificar las estructuras de la criminalidad organizada, para poder subir en la red criminal y alcanzar a los más altos eslabones, es, justamente, el motivo por el cual se incorpora esta figura.

En función de ello, debe revisarse este punto en particular porque, insisto, atenta contra la propia eficacia del instituto que estamos impulsando. Las definiciones que se sugirieron en borradores anteriores resultaban más adecuadas y conforme a la categoría de criminalidad organizada; el pre-dictamen anterior sostenía en su artículo 5: “No podrán celebrar acuerdos de colaboración quienes brinden información sobre autores o partícipes que ocupen una posición jerárquica inferior a la suya en la estructura de la organización o una participación inferior en la división de tareas llevadas a cabo para cometer el delito”. Debemos brevemente recordar que la criminalidad organizada constituye un negocio económico protagonizado por grupos delictivos de varias personas que se organizan y funcionan en forma estructurada durante cierto tiempo, actuando concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves, para “obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”. La estructura constituye entonces el punto central en el que confluyen todas las definiciones que se han esbozado con respecto al crimen organizado. La noción de estructura en tanto que forma de organizar las relaciones y los roles que permiten llevar a cabo actividades ilícitas con ánimo de lucro y vocación de permanencia es el elemento que distingue al crimen organizado de la multitud de delitos que pueden formar parte de sus actividades. En este sentido, la propuesta que lamentablemente fue finalmente descartada, resultaba más adecuada como criterio demarcatorio.

En segundo lugar, también nos parece un acierto haber explicitado con mayor detalle las formas, implicancias y condiciones del procedimiento mediante el cual se negocia la aplicación de la figura.

El dictamen correctamente incorpora criterios de validez de la información brindada por el arrepentido. Este ha sido un punto que motivaba nuestras preocupaciones. Resulta

fundamental, en pos de contribuir a la propia eficacia de la norma, que se estipulen con claridad los criterios de validez de la información que brinda el arrepentido. Se deben precisar, tal como recordaba Cafferata Nores, “los requisitos que debe reunir la colaboración en la investigación para que pueda ser penalmente recompensada, no sólo por ser veraz, sino también arreglada a criterios de proporcionalidad entre la importancia decisiva de los datos que suministre y la amplitud del beneficio a otorgar”. Tal como en otras oportunidades señalamos, la normativa comparada ofrece varias alternativas para ello. El nuevo código procesal penal de Perú indica, por ejemplo, que “la información que proporcione el colaborador debe permitir alternativa o acumulativamente: a) evitar la continuidad, permanencia o consumación del delito; o disminuir sustancialmente la magnitud o consecuencias de su ejecución. Asimismo impedir o neutralizar futuras acciones o daños que podrían producirse cuando se está ante una organización delictiva; b) conocer las circunstancias en las que se planificó y ejecutó el delito o las circunstancias en las que se viene planificando o ejecutando; c) identificar a los autores y partícipes de un delito cometido o por cometerse, o a los integrantes de la organización delictiva y su funcionamiento, de modo que permita desarticularla o menguarla o detener a uno o varios de sus miembros; d) entregar los instrumentos, efectos, ganancias y bienes delictivos relacionados con las actividades de la organización delictiva, averiguar el paradero o destino de los mismos, o indicar las fuentes de financiamiento y aprovisionamiento de la organización delictiva.”

Celebramos también la introducción de la cuantificación de la reducción posible de la pena en el proyecto. Versiones anteriores dejaban sin especificar en cuánto podía reducirse la pena. Esto, tal como manifestamos en numerosas oportunidades, iba a contramano de lo que la propia normativa nacional establece ya para los delitos de narcotráfico, terrorismo, secuestros extorsivos y trata de personas.

Por otro lado, los borradores previos no regulaban con exactitud la forma de negociación, y confundían además el rol del juez y el fiscal. Esta también era una de nuestras principales preocupaciones. El nuevo dictamen corrige estas confusiones estableciendo en manos del fiscal, titular de la investigación en un sistema acusatorio como el que consagramos mediante la aprobación del nuevo Código Procesal Penal, la negociación del instituto. Ahora bien, para que la figura resulte eficaz, el arrepentido debe contar con garantías sobre los términos del acuerdo. Por este motivo resultaba absolutamente necesario establecer que el acuerdo llevado adelante por el fiscal fuera homologado luego por el juez. El dictamen recupera este punto que erróneamente no había sido incluido en anteriores versiones. Sin embargo, subsisten aún inconvenientes en la instancia de homologación, artículo 10 del dictamen.

Tal como reiteradamente hemos sostenido, en un sistema acusatorio el Fiscal es quien establece el acuerdo y es el responsable de la acción penal. El juez, en su caso, debe controlar la legalidad del acuerdo y homologarlo, pero no ponderar la información suministrada. En este punto, el dictamen es confuso. Es correcto que el juez controle la legalidad de los actos (que el imputado haya aceptado voluntariamente, sobre todo de cara al riesgo cierto de abusos para coaccionar un arrepentimiento), pero no es claro el motivo por el cual el juez deba ponderar, además, si se cumplieron los requisitos que incluyen la valoración de la información al interior de la investigación. Se supone que esa decisión, esa ponderación, la realiza el propio Ministerio Público Fiscal de cara a la evaluación de la investigación.

La ley contra la delincuencia organizada de Guatemala establece, por ejemplo, en su

artículo 101, previo establecer que quien lleva adelante el acuerdo es el fiscal, lo siguiente: “El acuerdo que contenga el beneficio y los demás requisitos establecidos en el artículo 98 de la presente ley, deberá ser aprobado por el juez competente. Al resolver el acuerdo presentado, el juez podrá hacer las modificaciones pertinentes para adecuar el beneficio a las obligaciones a imponer, de acuerdo a la naturaleza y modalidad del hecho punible. La negativa del juez a acceder al acuerdo de colaboración deberá ser fundada, expresándose claramente en ella los requisitos legales incumplidos por el Ministerio Público. Una vez subsanados los defectos señalados, el Ministerio Público podrá sin más trámite solicitar nuevamente la aprobación del acuerdo de colaboración.”

Este mismo inconveniente se ve reflejado en el artículo 18 del dictamen cuando establece que “al momento de la sentencia el juez evaluará la información aportada”. El juez debe velar por la legalidad del acuerdo, pero el único capaz de ponderar la información de cara a la investigación es el fiscal. En caso contrario corremos el riesgo de hacer recaer sobre el arrepentido la eficacia de la investigación. La jurisprudencia existente hasta el momento ha brindado algunas pautas al respecto. Para el Tribunal Oral en lo Criminal Federal N° 1 de Mendoza, los datos no deben conducir necesariamente a una investigación exitosa, “pues no podría exigirle así la ley, porque si el delator -por hipótesis- aportó una batería de datos fidedignos y precisos y la investigación, por apresuramiento o por errores, por ineficacia o inexperiencia, no llega a buen destino, el acusador sufriría las cargas de su delación - particularmente los peligros- sin contrapartida a su favor”. Coincidimos con Julio Báez en que “si la finalidad con que se plasmara el acuerdo se trunca por negligencia de los órganos encargados de la persecución penal, o por el azar, jamás esta circunstancia puede morigerar la situación del imputado. Por ello, el órgano que lleva adelante la investigación y anhela el desbaratamiento de las organizaciones mafiosas o los efectos del delito debe efectuar una prudente valoración acerca de la información que se le suministra. Si la misma es rayana con la fabulación, poco crédito debe dársele y, menos aún, conceder los galardones. Si la misma es atinada, entonces debe el Estado cumplir con lo pactado -reduciendo o eximiendo de pena al delator aun cuando no se hubiese logrado el fin propuesto sin perjuicio de las responsabilidades que correspondieren deslindar”.

Cómo el Estado haga uso de la información, cuánto prospere la causa, no puede ser nunca la variable que determine si se aplica o no la figura. Si la información que brinda el arrepentido permite abrir líneas certeras de investigación, identificar posibles responsables, el fiscal decidirá la aplicación de la figura. No es una figura ex post; si no, no hay garantías posibles para quien decide delatar a sus superiores en la organización. El dictamen en esto incurre en confusiones. Lo sostuvimos ayer en la reunión de comisión, y lo reitero aquí también: deben modificarse estos artículos circunscribiendo las funciones del juez únicamente a la evaluación de la legalidad del acuerdo sin más.

Adelanto que vamos a acompañar el proyecto en tratamiento. Si bien tenemos algunas observaciones, consideramos que el proyecto que se somete a discusión en el día de hoy recoge en buena medida muchas de nuestras preocupaciones y sugerencias, y redundaría en un mejor instrumento legislativo. Este bloque acompaña pues el proyecto y, en particular, insistirá con estas observaciones.

6. INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA ESTÉVEZ

Incorporación de la figura del arrepentido en el Código Penal de la Nación

Antes de adentrarnos en la discusión del proyecto de ley, me parece importante hacer hincapié en que el instituto del arrepentido ya existe para delitos complejos como el narcotráfico, el terrorismo, la trata de personas y el secuestro extorsivo. Lo que se está buscando hoy es que dicho instituto se aplique también para la corrupción, lo que no hace más que demostrar que este proyecto y esta sesión de “apuro”, sin el suficiente debate previo, son parte de una estrategia política del oficialismo para venderle a la sociedad cómo se horroriza con los hechos de corrupción.

El escándalo de los Panamá Papers, las causas penales abiertas contra varios funcionarios del gobierno y la incompatibilidad de intereses de los CEO-funcionarios demuestran que el oficialismo dice más de lo que hace y pone este tema en la agenda mediática como una gran pantalla. Es que con este proyecto de ley la discusión se reduce a si tenemos arrepentidos o no, y tengo mis serias dudas de que solo con eso estemos llegando a una verdad real, que es lo que en definitiva se busca en un proceso penal.

Máxime cuando ese proceso penal es anacrónico, ya que actualmente sigue sin implementarse el Código Procesal Penal sancionado en 2014, que debería haber comenzado a regir en marzo y se suspendió por un DNU, de esos a los que nos tiene acostumbrados el presidente. Ojalá el Poder Ejecutivo pusiera la misma energía y celeridad que pone para este proyecto en la implementación del nuevo Código Procesal Penal. Pero está claro que no se busca mejorar los estándares del servicio de justicia sino distraer a la opinión pública de la situación general del país y los propios escándalos de corrupción.

Hoy no están dadas las garantías en el Poder Judicial para avanzar en un proyecto tal como lo plantea el oficialismo, porque para que este tipo de instituto funcione efectivamente en la práctica se torna sumamente necesario que se implemente el nuevo Código Procesal Penal, que el presupuesto sea adecuado y, sobre todo, que se garanticen el debido proceso y el secreto en la investigación.

Esto último no es un detalle menor. Pensemos qué pasaría si el supuesto arrepentido se acoge a esta figura y sus dichos no son más que eso y nada se puede demostrar en los hechos. Algunos dirán que es condición para acogerse a los beneficios de este proyecto de ley que esos dichos no sean solo frases hechas sino que realmente conduzcan a lograr resultados concretos en la investigación. Pero se olvidan de que en este país las acusaciones se hacen primero en el noticiero central y después, si es que se hacen, en los tribunales, lo que puede terminar dañando la reputación y el honor de un tercero si no se garantiza desde el Poder Judicial la reserva de las actuaciones.

La constitucionalidad de la figura del arrepentido ha sido ampliamente cuestionada y la doctrina especializada ha coincidido en que su uso debe ser excepcional y estrictamente reglamentado. También se ha dicho que afecta la ética estatal y la confianza en el Poder Judicial, aumentando la visión social de impunidad. Además, la figura del arrepentido ha sido interpretada como una forma de coacción, constituyendo un menoscabo al derecho de defensa y al principio de inocencia consagrados por la Constitución. El dictamen de mayoría no logra contrarrestar todos estos riesgos; por el contrario, su ambigüedad los potencia. Lo mismo sucede cuando en el mismo proyecto se incluyen los delitos del Estatuto de Roma y luego se excluye a los delitos de lesa humanidad. El dictamen de mayoría abunda en estas contradicciones.

Uno de los mayores problemas que acarrea es la imposibilidad de delimitar con exactitud y

anterioridad a qué beneficio podría acogerse el “arrepentido”. En este sentido, el dictamen de minoría que han impulsado mis compañeros de bloque tiene la virtud de limitar los beneficios a la reducción de la escala penal la mitad del mínimo y del máximo, excluyendo la eximición de la pena. Este último punto es central si se recuerda que hablamos de delitos graves que no deben quedar impunes, y a la vez solucionaría todos los inconvenientes procesales que la ambigüedad y arbitrariedad del dictamen de mayoría crea.

El dictamen de minoría de mis compañeros de bloque también tiene la virtud de precisar qué tipo de información es válida proveer para acogerse a la figura del arrepentido.

Finalmente, nuestro dictamen establece claramente que el arrepentido sigue sujeto al decomiso de los bienes que obtuvo ilícitamente, más allá de la delación que realice y la reducción de pena que logre. Es decir que no puede beneficiarse económicamente por el delito cometido y debe responder civilmente por los daños y perjuicios ocasionados.

Antes de concluir, quisiera hacer dos breves reflexiones. Está claro que existe una relación de oportunismo entre el apuro del gobierno por sacar esta ley y el “caso López”. No quería terminar mi intervención sin hacer mención a este hecho porque no me caractericé nunca por mirar para otro lado, sino todo lo contrario. Por eso quería repudiar enérgicamente este hecho y pedir que el Poder Judicial actúe con celeridad y llegue a la verdad.

Pero también, sin que esto implique minimizar en absoluto lo anterior, quería reflexionar sobre la doble moral del bloque gobernante. Y me refiero no solo a los principales funcionarios y representantes del oficialismo sino también a muchos jueces y medios de comunicación que cogobiernan con el macrismo.

Tenemos un presidente que llegó al gobierno procesado por escuchas ilegales a la oposición y con millones de dólares en cuentas offshore. El mismo escándalo de los Panamá Papers provocó la renuncia del primer ministro de Islandia y decenas de funcionarios de primer nivel en todo el mundo. Pero en Argentina no ha merecido la atención de los medios hegemónicos formadores de opinión. Sin embargo, casi en simultáneo con la mayor estafa a los jubilados desde los recortes del 13 por ciento que aplicara la entonces ministra Bullrich durante el gobierno de la Alianza, se desarrolló este verdadero espectáculo mediático que recayó en un funcionario de segunda línea del gobierno anterior.

Insisto: espero que el Poder Judicial llegue a la verdad y haga justicia. Pero que lleguemos a conocer toda la verdad. Espero que se conozca el origen de ese dinero. Si fueran coimas, que se castigue también a los empresarios coimeros. Y que con la misma fuerza con que se castigue a López y a quienes le dieron ese dinero, que se castigue a todos los corruptos, a los de ayer y a los de hoy. Que vayan presos todos los que hayan cometido delitos y ejerzan la función pública, sin privilegios ni sesgos de ningún tipo. Realmente deseo que esto suceda, para que los argentinos y argentinas no nos terminemos de convencer de que la “Justicia” es solamente el brazo armado del poder económico en el gobierno.

Finalmente, siento que todos los que estamos acá tenemos la obligación de defender la política y no plegarnos a la ola “despolitizadora” de las corporaciones económicas y mediáticas que pretenden instalar su desprestigio, porque esos sectores quieren una sociedad despolitizada para imponer con mayor facilidad medidas en su propio beneficio y en desmedro de nuestro pueblo.

Vengo de una generación que resistió en los 90 y que recuperó la política de la mano de Néstor y Cristina. No voy a permitir que por funcionarios corruptos nos quieran ensuciar un proyecto político que le cambió la vida a los argentinos y que recuperó la política como herramienta de transformación, que es para lo que yo estoy sentada en esta banca: para defender y transformar la patria. Podrán construir mayorías circunstanciales para votar el

pago a los buitres o la estafa a los jubilados, pero jamás van a volver a arrebatarnos la política.

7. INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA GALLARDO

Incorporación de la figura del arrepentido en el Código Penal de la Nación

El proyecto al que estamos dando en tratamiento respecto a la denominada , denominado como “Ley del a“Arrepentido”, tiene como objetivo incorporar nuevas figuras que permitirían aportar incorporar mejoras para en la legislación penal de nuestro país, para el caso de los delitos complejos.

No obstante, taly como ya se ha mencionado con anterioridad, respecto a la modificación aprobada por esta Honorable Cámara al artículo 353bis del Código Procesal Penal de la Nación y siguientes para los delitos cometidos en flagrancia, con fecha 1° de junio del corriente año, el Poder Ejecutivo Nacional, a través del dictado del Decreto N° 257/2015, publicado el día 24 de diciembre de 2015, ha postergado y modificado las condiciones de aplicación del dicho Código Procesal Penal de la Nación.

Por lo tanto, rReitero la ilegitimidad de dicho decreto, toda vez que no han concurrido los supuestos de excepción que prescribe el artículo 99 inciso 3) de la Constitución Nacional,. En consecuencia, deviene ya absolutamente contradictoria la postura del Ejecutivo Nacional, que continúa por un lado realizando incorporaciones al plexo normativo penal de manera aislada y puntual, sin atender a la implementación del nuevo Código Procesal aprobado por los representantes del pueblo y de las pProvincias, luego de un arduo y amplio debate conforme a los mecanismos establecidos por nuestra Carta Magna. Considero que promover tratos o condicionar el lapso de una pena o la misma libertad, al relato acusador de un imputado, hace pensar en una acción coercitiva que lo podría motivarían al mismo a cualquier tipo de situación dque puede llevar a involucrar inocentes, por lo que se estaría cometiendo un acto de injusticia. Es pPor ello, que sería importante que la propuesta debe estar esté en sintonía con la normativa vigente, haciéndose un exhaustivo análisis de la situación procesal del detenido.

Sinceramente, señor Presidente dDebo adicionar a lo mencionado, que pese ha haberse dejado de lado y sin prestar atención alguna a la voluntad expresada oportunamente por estel Poder Legislativo, a en relación con una nueva norma, que implica ni más ni menos ni más ni menos establece la implementación de un nuevo Código Procesal Penal, con profundos cambios que por sí teniendo en cuenta la materia en cuestión devienen de gran relevancia para nuestro orden público, se nos convoca a esta sesión especial con menos de 24 horas de antelación, y de manera apresurada, lo que evidencia la postura de seguir avasallando nuestra labor como legisladores.

Queda en claro a través de la incongruente conducta asumida por el propio Ejecutivo Nacional que remite a ésta Honorable Cámara distintos proyectos de reforma de las leyes de persecución penal, que debe ponerse en marcha el nuevo sistema de acusación como se aprobó oportunamente, sin mayores dilaciones injustificadas y pory, sobre todo, de manera ilegítimas, como ya he sostenido.

Muchas Gracias

9. INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA MERCADO

Incorporación de la figura del arrepentido en el Código Penal de la Nación

No hay forma de hablar de este proyecto de ley si no es encuadrándolo en un marco y un contexto político determinado, que tiene que ver con la agenda de necesidades del gobierno nacional en su compromiso con el poder económico internacional, lejos de los intereses de nuestro pueblo.

No podemos entender la urgencia de tratarlo en una sesión especial si no fuera porque responde a una seguidilla de leyes que tienen como blanco calar hondo en las conquistas de los argentinos alcanzadas en los últimos 12 años.

Primero fue el pago a los fondos buitres, con la promesa de volver al mundo. Y se cerró un enorme negociado de los bancos y de algunos funcionarios como Melconiani, presidente del Banco Nación, que de los dos lados del mostrador ha litigado contra el Estado argentino mientras formaba parte de la comitiva que negociaba el pago usurero a estos fondos especulativos.

Esta ley generó que por arte de magia los buitres se transformaran en bonistas. ¿Y saben qué? No vi a ningún integrante del bloque Cambiemos repudiar este hecho antipatriótico. Luego fue el blanqueo, nuevamente bajo el eufemismo de “reparación histórica a los jubilados”. Armaron una ley a medida, donde todos los que evadieron y se llevaron el dinero de la Argentina llámese Panamá Papers, llámese cuentas en las Bahamas puedan registrarlo, blanquearlo y es más, ni siquiera tienen que repatriarlo. Llamativa es esta ley donde se intentaba multar hasta con pena de prisión a quien aportara datos sobre quienes habían fugado capitales. Más que blanqueo tendría que haberse llamado ley de autoamnistía.

Ahora, como un eslabón más de esta cadena, nos encontramos debatiendo hoy la ley del arrepentido.

Se han discutido ya, en estas horas de debate, aspectos técnicos, jurídicos y procesales, y nuestros compañeros de bancada han profundizado en estos términos.

Pero este Congreso representa y pone en juego el debate político de la Nación. Detrás de cada debate se representan las ideas y se confrontan las miradas ideológicas y conceptuales. Por eso me pregunto si el debate sobre la figura del arrepentido representa realmente la búsqueda de una herramienta que nos permita combatir ciertas conductas delictivas o es, simplemente, una nueva maniobra política para llevar adelante una cacería de brujas y así allanar el camino de cara al 2017, año electoral, donde el oficialismo va a necesitar más que globos y consignas disfrazadas de optimismo para lograr el acompañamiento de los votantes, hoy atravesados por necesidades cotidianas ausentes en la agenda del oficialismo. Sin dudas, el avasallamiento y el oportunismo son notorios y notables. Una demostración de fuerza concebida de espaldas al pueblo y negociada como todo lo que se ha negociado desde el 10 de diciembre del 2015, con un solo propósito: el de privilegiar al poder en

desmedro de las necesidades de los argentinos y permitir el retorno de prácticas que nuestro pueblo había dejado en el pasado.

10. INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO MESTRE

Incorporación de la figura del arrepentido en el Código Penal de la Nación

No hay nada más preventivo ni disuasivo para el delincuente que el hecho de no saber que su cómplice de hoy puede resultar su denunciante el día de mañana. Este es un momento en la historia de nuestro país en el que el delito organizado se ha vuelto tan común y con matices tan complejos que no podemos privar a la sociedad de una herramienta que ayude a mejorar el sistema de justicia. Solamente en el último semestre se ha asomado la punta del iceberg de la matriz de saqueo perpetrada durante el último gobierno. Un fiscal muerto, valijas llenas, cuevas del lavado, funcionarios de altísimo nivel revoleando millones de dólares por encima de las tapias, esquemas piramidales de estafa con el dinero de la obra pública, bóvedas misteriosas, conventos raros, tráfico de precursores químicos, efedrina, asesinatos con códigos de mafia, etcétera.... En síntesis, una de las horas más oscuras de nuestra historia. La complejidad y multidimensionalidad de los crímenes continúa incorporando tecnologías, mientras las herramientas con las que cuenta nuestro sistema se vuelven obsoletas y frágiles. Cada vez que esa brecha entre la eficacia de nuestras herramientas y la complejidad de los delitos se ensancha, los delincuentes ganan mayor impunidad. El momento para cambiar esto es ahora.

Tenemos ejemplos que corroboran la efectividad de la herramienta del arrepentido. En Italia se utilizó para combatir a las Brigadas Rojas y a las mafias, posibilitando el famoso Mani mani Pulitepulite. También en Estados Unidos, adonde se puede reducir la pena del delincuente según la información que proporcione. El atentado de Oklahoma, por ejemplo, no podría haberse dilucidado sin la aplicación de la figura que hoy estamos considerando, aunque también hayan intervenido un conjunto más amplio de herramientas jurídico-normativas, sumadas a la voluntad política. Y por fin, después de tantos años de somnolencia, y letargo y protección a los delincuentes, tenemos en Argentina la voluntad política de erradicar el crimen organizado.

Los juristas concuerdan en que en derecho penal se consideran atenuantes o eximentes de la pena a circunstancias anteriores a la comisión del delito. También deben incorporarse situaciones atenuantes posteriores a la comisión del delito, siempre y cuando representen una colaboración para las víctimas y sus deudos. Señor presidente, esta figura puede permitir que las penas lleguen a la cima desde donde se perpetran y se idean y organizan los crímenes que hoy sacuden con toda su virulencia a nuestra sociedad. De nada sirve que existan penas y estén tipificadas las figuras delictivas si no hay quien aplique las penas. Nuestro Código Penal no fue concebido para reprimir crímenes de este nivel de complejidad. Pensemos en Lazaro Lázaró Báez, en LópezLópez, en el narcotráfico, en el saqueo por parte de los funcionarios, y en la trata de personas y pensemos en las condiciones que tienen que darse para que estos crímenes sigan en situación de impunidad. Pensemos en su común denominador. Necesitamos herramientas de vanguardia, probadas

en otros países, para poder desbaratar las bandas y obtener penas para los cabecillas, autores y demás partícipes. La figura del arrepentido es una de las alternativas más válidas para este objetivo. Debe tratarse de información fehaciente y chequeada que permita llegar al fondo del crimen y desbaratar la organización. Además, no solo el agravamiento de penas y reformas legislativas masivas van a disminuir el crimen organizado. También es necesario una mayor asignación y mayor optimización de las partidas presupuestarias y mayor capacitación de las fuerzas policiales.

Señor presidente, Este país necesita restaurar el orden jurídico que se ha visto perturbado en los últimos años. Necesitamos quebrar la impunidad de las organizaciones delictivas. Son las mismas organizaciones que hasta tienen el poder de interferir con las investigaciones de la justicia. Tienen que acabarse los pactos de silencio. Debemos brindarle al pueblo que representamos una justicia eficaz. Este debe ser nuestro compromiso parlamentario. Y debemos apoyar la voluntad política para erradicar los crímenes extraordinariamente complejos que nos aquejan como un país que participa de la globalización. No debe verse a la incorporación de la figura del arrepentido como un movimiento errático y aislado, sino como un paso importante dentro de la reforma integral de la política criminal del Estado, manifestada a través del Plan Justicia 2020, que contempla un paquete más amplio de herramientas, muchas de ellas debatidas en este Honorable Congreso. En otras palabras, Argentina necesita una justicia, moderna, cercana, transparente e independiente, para darle sentido a un sistema democrático que descansa sobre la credibilidad en la más importante de sus instituciones;. P para que nunca más el Ejecutivo dirija al Poder Judicial, silencie a los fiscales e inmovilice a los jueces frenando las investigaciones. Es decir, una verdadera justicia para una verdadera república.

11. INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA ROSSI

Incorporación de la figura del arrepentido en el Código Penal de la Nación

Técnicamente, desde el punto de vista jurídico, ya se han expresado perfectamente la señora diputada Mónica Litza y los señores diputados Juan Brugge y Julio Raffo.

Me quiero poner en los zapatos del ciudadano de a pie, hartos ya de estar hartos. “Ya me cansé”, decía Joan Manuel Serrat, pero en realidad lo dice la sociedad argentina. Nuestra sociedad no cree ya en nada: ni en los políticos, ni en los jueces, ni en la policía. La lista sigue con los docentes, los médicos, los periodistas y religiosos. Pero lo triste es que al no creer en las personas automáticamente lo asocia con las instituciones y las ensucia o embarra, porque lo que escuchamos es que la política es sucia, que la policía y la Justicia son corruptas, que las religiones no son creíbles y que el periodismo se vende al mejor postor. Ya nada nos merece confianza.

¿Cómo podemos volver a ser una sociedad aferrada a las instituciones, pero fundamentalmente respetuosa de la ley? Debe preocuparnos y mucho que más del 50 por ciento de los argentinos considere admisible violar la ley en ciertas ocasiones, sumado a un casi 50 por ciento que considera que podría cometer un acto de corrupción si obtuviera a cambio un importante beneficio económico.

Llama la atención como se incrementó el nivel de tolerancia pública a la corrupción de la clase política en los casos en que los políticos realicen una buena gestión. Algunas encuestas dicen que el 70 por ciento contestó “roban, pero hacen”, frase nefasta si las hay, porque denota un conformismo basado en el bolsillo y no en la razón y el respeto por la ley. Esta tendencia, expresada siempre en elevados porcentajes, en el sentido de que transgredir las normas es aceptable según la visión subjetiva de las personas, da pie a pensar que existe una aceptación social importante del no respeto de las reglas en general y que ella no necesariamente debe ser punible.

Para recuperarnos del descreimiento debemos comenzar con ejemplos desde la Justicia. Estos proyectos de ley podrán lograr ese objetivo en la medida en que se ubiquen en el marco legal estricto, respetuoso de la garantía de los derechos de los ciudadanos, con investigaciones serias no dirigidas por los vaivenes de la influencia de la opinión pública que se da en los medios de comunicación, que en ocasiones influye en los jueces por miedo al desagrado social ante una sentencia que puede ser impopular.

El proyecto de ley de extinción de dominio, que permitirá al Estado combatir la delincuencia organizada -incluida la corrupción mediante el decomiso de los bienes, producto de actividades ilícitas-, es uno de ellos.

Esta iniciativa establece que cuando una persona no pueda demostrar el origen de sus bienes, las autoridades judiciales podrán decomisarlos sin necesidad de una sentencia relacionada con delitos de la delincuencia organizada.

En consecuencia, se les podrán quitar los bienes presuntamente malhabidos a quienes no puedan demostrar cómo los obtuvieron, pero no se podrá encarcelar a alguien si no hay una sentencia condenatoria.

La creación de esta nueva estructura genera una herramienta importante que potencia la actuación del Estado frente a las organizaciones criminales.

Siendo yo una persona que no proviene del derecho, tengo varias dudas: ¿nuestra Justicia está preparada para asumir ésta responsabilidad, con la falta de credibilidad que recae sobre los jueces federales y provinciales, los fiscales y todo lo relacionado con aquélla? ¿Nuestras fuerzas de seguridad están preparadas para asumir la responsabilidad de acompañar con lealtad la lucha contra la delincuencia que se pretende condenar? ¿Contamos con la estructura suficiente para hacer frente a esta muy buena iniciativa?

Creo firmemente que podemos lograrlo en tanto y en cuanto armonicemos una Justicia independiente con jueces probos y fuerzas de seguridad capacitadas, bien pagas, con tecnología y armamento de última generación, pero fundamentalmente controlada para evitar la connivencia con el delito.

Espero que esto suceda por el bien de nuestro querido país, donde la palabra “corrupción” suena con demasiada frecuencia, instalando el abuso del poder mediante la función pública para beneficio personal.

Los escándalos permanentes involucran al poder político encumbrado en los más altos niveles del Estado, donde se escapan millones y millones de dólares usando a los amigos para encubrir actos reñidos con la función que se juró cumplir con honestidad y capacidad. Por eso la propuesta de que el dinero proveniente de la corrupción estatal, del narcotráfico y de la trata de personas vuelva al Estado -en definitiva, a la gente- es imprescindible.

Además, estaremos cumpliendo con pactos internacionales.

Con los recursos que maneja el gobierno se pueden hacer muchas cosas, pero hasta el momento no se ha hecho más que volver ricos a los funcionarios y empresarios amigos del poder. Algunos hasta tienen aviones y yates, mientras que algunos hospitales y escuelas se

vienen abajo.

Además sería saludable que se dé cuenta a la población del uso que se dará a los bienes recuperados, para que sepamos que esos recursos se destinarán a aquellos sistemas que en muchos casos han sido olvidados, como por ejemplo la lucha contra el narcotráfico, la atención contra las adicciones, el empleo joven, la salud, la educación etcétera.

Respecto del proyecto de ley referido a la figura del arrepentido, aquella persona incurso en un delito que durante un proceso penal aporte información que permita llevar a procesamiento a otra sindicada o conducir a un significativo progreso de la investigación o al secuestro de efectos provenientes de los delitos previstos en la norma legal, recibirá una atenuación de su pena privativa de libertad.

Con este proyecto se va a uniformar la respuesta penal porque a partir de esta norma todos los arrepentidos van a tener la misma respuesta punitiva y no se va a permitir la eximición de pena, sino solamente la reducción.

Se reducirá en un tercio del mínimo y en la mitad del máximo la pena de que se trate para aquellos que contribuyan a evitar o impedir el comienzo, la permanencia o consumación de un delito, como así también a esclarecer el hecho que es objeto de la investigación u otros conexos. Pero no se producirá una extinción de las penas.

La información que se aporte deberá referirse a personas o delitos castigados con una sanción igual o mayor a la pena prevista para el delito que se imputa al arrepentido o colaborador, mientras que cuando el delito atribuido al imputado estuviera reprimido con prisión perpetua, la pena sólo podrá reducirse hasta quince años de prisión.

Esto se instituye como una herramienta de trabajo a ser utilizada por los operadores judiciales, a fin de poder luchar contra la criminalidad organizada. Es una técnica de investigación utilizada en todo el mundo. En nuestro caso, se trata de dotar al servicio de Justicia de instrumentos que permiten hacer frente a los nuevos paradigmas, como un complemento del andamiaje jurídico actual que pretende desbaratar grupos delictivos.

Se adoptarán las medidas necesarias para garantizar la integridad y seguridad del arrepentido. ¿Se tiene idea de cómo se va a llevar esto a cabo? ¿Se propondrá al Ministerio de Seguridad o al de Justicia y Derechos Humanos que prevean protección a través del Programa de Protección de Testigos, en este caso para quienes estén privados de su libertad? ¿Se dispondrán pabellones especiales en las unidades penitenciarias?

Se prevé la inclusión dentro del Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados de colaboradores de la Justicia o arrepentidos que hubieren realizado un aporte trascendente a una investigación judicial de competencia federal -narcotráfico, secuestro extorsivo, terrorismo, delitos de lesa humanidad cometidos en el período comprendido entre 1976 y 1983, trata de personas- y que, como consecuencia de él, se encuentren en una situación de riesgo.

¿Estaremos preparados, tendremos recursos suficientes para proteger a los colaboradores y sus familias en las condiciones económicas actuales, con las arcas devastadas y con necesidades en las áreas que enumeremos, como las de Educación, de Salud y de Seguridad, entre otras?

No es que quiera ser pesimista, pero si se han quitado los recursos para la educación que tanto defiende el presidente Macri -ejemplo concreto de ello es lo ocurrido en el Centro Universitario San Francisco, de mi provincia, aunque seguramente habrá muchísimos otros que involucren no solamente a distintos programas de este sector, sino también a otras áreas de gobierno-, entonces permítanme preguntarme que pasará con los arrepentidos y su entorno a la hora de desembolsar dinero para protegerlos.

Espero que estemos a la altura de las circunstancias y que cuando llegue el momento de cumplir con estas leyes –y aquí me estoy refiriendo específicamente a los recursos, que siempre son escasos- comencemos a dar a la sociedad un mensaje claro de responsabilidad y eficiencia, que últimamente nos falta y mucho.