

## **INECIP –Diseño de mecanismos de incompatibilidades y conflicto de intereses en el ámbito del Ministerio de Defensa de la República Argentina como estrategia de promoción de la transparencia y lucha contra la corrupción**

---

### **ACUERDO DE DONACIÓN**

**Programa: “Inclusión de la Sociedad Civil para Incrementar la Transparencia y la Rendición de Cuentas”**

---

**Fecha de entrada en vigor del acuerdo: 7 de octubre del 2009 tras la firma del acuerdo de donación**

**Inicio de los trabajos de investigación: 12 de octubre**

La conformación del grupo de trabajo se realizó bajo la dirección de Carola Concaro, Subdirectora del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia y coordinadora del proyecto y la asistencia técnica de Pedro Biscay del Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica CIPCE, del Centro de Estudios de Políticas Públicas para el Socialismo.

Becarios: Cecilia Vazquez, Lisandro Gabriel de la Torre

---

### **Objetivo del Proyecto:**

Contribuir a la transparencia en la gestión del Sector Defensa a través de la capacitación para la detección, sistematización e investigación preventiva de los posibles casos de incompatibilidades y conflictos de intereses en la ejecución de compras y contrataciones.

### **Objetivo específico del Proyecto:**

Apoyar a la Dirección de Transparencia del Ministerio de Defensa en el diseño de un sistema de alerta temprana para identificar posibles conflictos de interés y la capacitación a tal efecto a los funcionarios de dicha dependencia estatal.

### **Metodología del Proyecto**

- 1ª Etapa. Diagnóstico. Relevamiento sobre los casos de conflictos de interés ya detectados por la Dirección de Transparencia del Ministerio. Análisis de información y entrevistas con actores clave (Director de Transparencia, Director de Compras, Director General de Asuntos Jurídicos y Auditor Interno entre otros)
- 2ª Etapa. Diseño de un mapa de riesgo y 1ª versión del Sistema de Alerta Temprana
- 3ª Etapa. Talleres de validación y debate sobre ambos productos con funcionarios del Ministerio.
- 4ª Etapa. Diseño final del Sistema de Alerta y capacitación a funcionarios para su utilización.

SOCIOS



## Informe Intermedio.

### Componentes sobre los cuales informar según cronograma de trabajo establecido

#### **Componentes I**

Diagnóstico de principales modalidades de conflictos de interés en la gestión de la administración del Ministerio de Defensa

#### **Actividades comprometidas a octubre - noviembre**

1. Relevar los casos de conflicto de interés ya detectados, octubre
2. Realizar entrevistas con informantes claves, octubre – noviembre
3. Analizar y sistematizar la información relevada, noviembre

#### **Componente II**

Diseño de mapa de riesgo y sistema de alerta temprana sobre conflictos de interés

#### **Actividades comprometidas a diciembre**

1. Determinar el formato de la base de datos
2. Proceder a su diseño completo

SOCIOS

**ilsedo**  
instituto latinoamericano  
de seguridad y democracia

**(cipce)** centro de investigación  
y prevención de la  
criminalidad económica

## 1. Los principales ajustes de la propuesta

---

CONCEPTO DE CONFLICTO DE INTERÉS ELABORADO EN EL MARCO DEL PROYECTO.

Teniendo en cuenta la legislación nacional e internacional y los distintos casos de corrupción detectados en ámbito del Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas surge la necesidad de rediseñar el concepto de conflictos de intereses a los efectos de la realización de este proyecto.

En este sentido los supuestos de conflictos de intereses e incompatibilidades de la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública constituyen un piso, el cual busca ser superado a fin de generar un sistema de alertas útiles para prevenir posibles casos de corrupción y detectar ex post de una manera más eficaz los casos ya ocurridos.

La definición utilizada por la OA es limitada a aquellos casos en que hay una responsabilidad funcional directa entre el cargo público desempeñado y la actividad privada. Sin embargo esto no obsta a que solo pueda haber un vuelco de la función pública, realizada por un funcionario público que se encuentra alcanzado por esta definición, hacia un interés privado solo en estos casos. Esta definición le es útil a la OA en cuanto a sus funciones. Pero en el plan de dotar de mayor eficacia en sus funciones a la Dirección de Transparencia del Ministerio de Defensa, no se puede utilizar esta definición tan acotada, puesto que en la realidad y conforme a lo que más adelante se desarrollará en este informe, siempre en un caso de corrupción subyace un conflicto de interés.

Para alcanzar esta nueva definición es oportuno relevar las definiciones ya elaborados sobre dicha temática. Así Terry Cooper define al concepto de conflicto de interés en los siguientes términos: "existe una situación de conflicto de

SOCIOS



intereses cuando el interés personal de quien ejerce una función pública colisiona con los deberes y obligaciones del cargo que desempeña" (The Responsible Administrator, Kennicat Press Corporation, 1982, pag. 86). En este mismo sentido la OCDE ha señalado: "Implica una confrontación entre el deber público y los intereses privados del funcionario, es decir, éste tiene intereses personales que podrían influir negativamente sobre el desempeño de sus deberes y responsabilidades" (Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service). Por otro lado, el autor español Pablo Maxía, define al conflicto de interés como: "aquella situación en que, por acción u omisión, incurre un cargo o funcionario público que, estando en cuanto tal vinculado por un deber de servicio al interés general, asume el riesgo de abusar de su poder, subordinando dicho interés general a su interés particular en forma de ánimo de lucro pecuniario o en especie" (Los conflictos de Intereses y la Corrupción Contemporánea", Colección Divulgación Jurídica, Ed. Aranzadi, Elcano, Navarra, 2001, pag. 97).

El conflicto de interés no está en cumplir funciones tanto en el ámbito público como privado, sino en la intención de utilizar sus atribuciones como funcionario público en beneficio propio. Lo que se reprocha es este actuar que se presupone como dado en el caso de que el funcionario público también desempeñe tareas en el sector privado al que beneficia. Pero que esta doble función no esté en todos los casos no quiere decir que pueda haber un conflicto de intereses entre un funcionario público que por beneficiar a determinada empresa reciba un beneficio personal, puesto que en este caso está primando su interés privado, al interés público por el que debe velar conforme al cargo público que ocupa.

## **2. Las actividades programadas y realizadas**

---

En una primera etapa se conformó el grupo de investigación que está llevando adelante el desarrollo del proyecto. El grupo se encuentra compuesto por dos becarios - Cecilia Fernanda Vazquez y Lisandro de la Torre- y procede bajo la dirección de Carola Concaro y Pedro Biscay. Se organizó un cronograma de reuniones, las cuales se realizan semanalmente desde el inicio del proyecto.

SOCIOS



**Respecto de las actividades programadas para el Componente 1:**

**1. Sistematización de casos conflicto de interés que tiene la Dirección de Transparencia del Ministerio de Defensa bajo su investigación.**

<b>CASOS</b>
VIDAL
NITROX S.A
ROLDAN OLIVERA
ARMANDO PEPE
COLAZZO Y OTROS
TORINO Y QUARANTA
CATUZZI
GIRDALDA
BAL NEUQUEN
PONS Y OTROS
INCOMPATIBILIDADES ABOGADOS
BECERRA
BASTEIRO
DETÓNICA APLICADA
ATAUAN

SOCIOS

Contrabando de armas a Ecuador y Croacia

Se los clasificó en tres temáticas que obedecen al tipo de casos analizados. Por un lado, se encuentran aquellos en los que existe un conflicto de interés sobre la actividad privada realizada por un funcionario público en los términos de la Ley de Ética Pública (Casos de Conflictos de interés en los términos que lo define la Oficina Anticorrupción). Por otro lado, se agruparon los casos en los que se investiga una posible irregularidad en una contratación pública (Conflicto de interés subyacente en las compras y contrataciones por parte del Estado). Y por último, un tercer grupo conformado por los casos complejos de corrupción. Parte del desarrollo de este proyecto es la redefinición del concepto de “conflicto de interés” prescrito por la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, de modo tal que los casos sobre irregularidades en las contrataciones públicas quedarían dentro del desarrollo de la presente investigación pudiendo establecer patrones que sirvan para la creación de un sistema de alerta sobre posibles casos de corrupción dentro de las fuerzas armadas.

<b>CONFLICTOS DE INTERÉS EN LOS TÉRMINOS QUE LOS DEFINE LA OA</b>	<b>CONFLICTO DE INTERÉS SUBYACENTE EN LAS COMPRAS Y CONTRATACIONES POR PARTE DEL ESTADO</b>	<b>CASOS COMPLEJOS DE CORRUPCIÓN</b>
DETÓNICA APLICADA	VIDAL	Contrabando de armas a Ecuador y Croacia
INCOMPATIBILIDADES ABOGADOS	ATAUAN	
ARMANDO PEPE	BECERRA	

SOCIOS



	PONS Y OTROS	
	BAL NEUQUEN	
	BASTEIRO	
	GIRDALDA	
	CATUZZI	
	TORINO Y QUARANTA	
	COLAZZO Y OTROS	
	ROLDAN OLIVERA	
	NITROX S.A	

## 1. Entrevistas realizadas

Se identificaron los funcionarios para llevar adelante las entrevistas

Se realizaron tres entrevistas de las 6, resolviendo dejar las últimas tres (de la lista que se presenta a continuación) para la segunda fase del proyecto (Componente III, sobre Validación de herramientas diseñada) por encontrarlo de mayor utilidad para la validación del trabajo en relación con la visión que los funcionarios nos pueden dar, en vistas de la misión de sus respectivos cargos. Esto, además, se produce en el marco de reprogramación de actividades por desfasajes no deseados en los tiempos de la programación, en adelante señaladas.

- Directora de Transparencia Institucional: Paula Honisch
- Ex Director de la Dirección de Transparencia Institucional: Darío Kosovsky
- Abogada de la Dirección de Transparencia Institucional: Alejandra Freire.
- Auditor Interno: Jorge Arguello

SOCIOS



- Director General de Asuntos Jurídicos: Esteban Rosa Alves
- Director General de Administración: Guillermo Diaz.

## 2. Análisis y sistematización de la información relevada.

Los resultados del relevamiento, sistematización y análisis del diagnóstico normativo y de casos, se encuentran plasmados en el Informe de Verificación, adjunto en el anexo.

## 3. Las actividades programadas y no realizadas o demoradas

---

**SAT diseñado para la validación con los operadores.** En relación con el cumplimiento de dicho indicador, vale una aclaración: existió un desfase en los tiempos estimados entre el diseño del proyecto para la presentación a convocatoria y la aprobación final que fue oportunamente corregido. Pese a ello, y en relación con lo previsto, la firma del Convenio –cita del 7 de octubre- retrasó un mes el inicio del trabajo, razón por lo cual, el Informe Intermedio se está entregando en diciembre con los resultados del Componente I y II (a los tres meses de ejecución), mientras que el marco lógico aprobado plantea 4 meses para la obtención de los resultados del componente II. Así y todo, el trabajo se ha realizado sin demora y viene cursando los tiempos previstos, pero, obviamente, la presentación del Informe nos encuentra antes de lo previsto.

Esto implica tener identificadas las variables a utilizar en el SAT, lo cual representa el nudo neurálgico del trabajo, y estar en proceso de validación su interpretación.

El diseño y validación del SAT, como resultado final, será el producto de la validación cruzada de los datos analizados (los datos obtenidos se contrastan con

SOCIOS



los informes producidos a nivel internacional sobre casos de corrupción, luego se validan a través de las entrevistas, finalmente en los talleres) de modo de asistir con una herramienta suficientemente consistente en el marco de un proceso de progresiva apropiación por parte de los actores claves. **Así es que se reprogramaron tres de las seis entrevistas a realizar**, por encontrar más útil su realización una vez diseñada en su totalidad la base. De este modo, esas entrevistas pasaran a ser insumo de la validación. En tanto que, la verificación en la web del SAT se dará sobre el final del proyecto, cuando se cuente con el producto validado y apropiado, finalizado el proceso de cruce de los tres mecanismos descriptos y en el marco de la relación establecida con el Ministerio para la implementación del proyecto.

## 4. Los resultados alcanzados

---

1. **Marco normativo vigente para la Argentina analizado y estudiado (Informe de Verificación)**
2. **Redefinición del concepto Conflicto de Interés a utilizar en el diseño del SAT.**
3. **16 casos de conflictos de interés identificados**

Este número de casos relevado nos da un primer acercamiento hacia la forma en que funciona la recientemente creada Dirección de Transparencia Institucional del Ministerio de Defensa. Los casos obtenidos por ella llegan a través de denuncias que provienen de distintos canales: por un lado las denuncias provenientes de los organismos de auditoría, por otro las realizadas por personal de las fuerzas armadas, por otro las hechas por los particulares, y por último aquellas que salen en las notas de prensa. De este modo la información es muy parcializada, limitando su competencia a los casos que lleguen por esta vía. Asimismo, muchos de las denuncias que llegan a la Dirección son ajenas a la temática de corrupción en las contrataciones

SOCIOS



#### **4. Diagnóstico de las principales modalidades de conflictos de interés en la gestión de la administración del Ministerio de Defensa (Informe de Verificación). Definición de primeras variables identificadas para la confección del Sistema de Alerta Temprana**

- Empresas constituidas poco tiempo antes de la apertura de la licitación.
- Montos de las ofertas.
- Pliegos de bases y condiciones poco específicos.
- Irregularidades en la publicidad de las licitaciones.
- Falsificación de firmas.
- Refoliado de expedientes.
- Pago de viáticos.
- Participación de empresas que comparten el mismo domicilio, teléfono o correo electrónico.
- Precios llamativamente superiores a los del mercado.
- Salteo de alguna etapa de la contratación.
- Falsedades y falsificaciones en documentos de recepción de bienes y servicios en general.
- Irregularidades en la ejecución del contrato.
- Falta de inscripción en el SIPRO.
- El objeto social de la empresa contratada no es el adecuado para el bien o servicio contratado.
- Vinculación entre las empresas y los funcionarios de las Fuerzas Armadas.
- Desdoblamiento de las compras.

### **5. El cumplimiento de los indicadores**

---

- 1. Informe final de diagnóstico, acompaña copia del Informe de Verificación**
- 2. SAT diseñado para la validación con operadores, acompaña copia del Informe de Verificación.**

Afectado parcialmente el cumplimiento de los indicadores del Componente II, aunque los resultados previstos se alcanzaron exitosamente: la identificación de las variables a utilizar en el SAT, lo cual representa el nudo neurálgico del trabajo.

SOCIOS



### 3. Los principales problemas que se pudieran haber presentado y como se han resuelto

---

El principal problema que tuvimos en el desarrollo del componente I, es el que respecta al acceso a la información. La cantidad de casos obtenidos fue menor a la esperada encontrar. Esto no ha significado un inconveniente sino más bien un desafío. Entendemos que esto obedece a que **la Dirección tiene poco tiempo de constitución y aún no se han focalizado en sistematizar de modo riguroso el conjunto de casos que han recibido y reciben. Por otro lado, también aquí puede estar incidiendo el hecho de que un cúmulo importante de casos aún no han sido detectados dentro de las instancias administrativas que intervienen en los procesos de compras, contrataciones y ejecución de contratados dentro del ministerio.** Esto nos sirve para evaluar el grado de sistematización de la información que maneja la Dirección de Transparencia y el tipo de información y de puntapié para generar unas series de recomendación a fin de fortalecer el trabajo que viene desarrollando la Dirección.

### 6. Los principales resultados previstos para los próximos meses

---

Para los próximos meses se espera finalizar con la confección de la base validada, capacitar a los funcionarios que le van a estar sacando provecho y maximizar su difusión al óptimo posible.

Consientes de que siempre en un caso de corrupción subyace un conflicto de interés, es que se trabaja en la redefinición del concepto de “conflicto de interés para que los casos sobre irregularidades en las contrataciones públicas queden dentro del desarrollo de la presente investigación. Pero, mucho más importante que ello, se apunta con el diseño de esta herramienta a dar el paso inicial en la investigación sobre casos de corrupción compleja en los procesos de

SOCIOS



contratación de las Fuerzas Armadas. Este tipo de regularidades son las que interesan, desde las perspectivas específicas de trabajo, tanto al INECIP, como al ILSED y al CIPCPE. Ello, en la creencia de que la política de transparencia, en este caso del Ministerio de Defensa, y específicamente en relación con la prevención de irregularidades en los procesos de contratación y compra de las Fuerzas, tiene que ser una política instrumental que coadyuve con la identificación de áreas de interés para la intervención de una política criminal moderna, apuntando a la identificación temprana de aquellas irregularidades que comportan un indicador en mercados de corrupción mayores. Esperamos construir un camino seguro.

## 7. Una breve reflexión acerca del desarrollo del proyecto

---

En esta primera etapa del desarrollo del proyecto, más allá de la escasa información recolectada, obtuvimos una muy buena predisposición por parte de la Dirección de Transparencia, y asimismo incluimos la necesidad en el marco de este proyecto de proveer herramientas a la Dirección a fin de apuntalar este punto de su organización. También incluimos otros tipos de casos de conflicto de interés de mayor relevancia y que no aparecen dentro del muestreo de casos que nos brindó la Dirección de Transparencia, como es el caso de venta ilegal de armas.

El diseño de un Sistema de Alerta Temprana está en constante desarrollo ya que tenemos la expectativa de seguir acrecentando casos para encontrar nuevas alertas y verificarlas con las entrevistas que tenemos por desarrollar.

SOCIOS



## ANEXO

---

## INFORME DE VERIFICACIÓN

SOCIOS



## INFORME DE VERIFICACIÓN COMPONENTES I Y II

### I. INTRODUCCIÓN.

El presente informe de medio término reúne y sistematiza los datos empíricos obtenidos en el proceso de recolección de información relevante respecto del problema objeto de investigación: **el conflicto de intereses en la gestión de la administración pública en Ministerio de Defensa de la Nación.**

El proyecto **“Diseño de mecanismos de detección de casos de incompatibilidades y conflictos de intereses en el ámbito del MINDEF como estrategia de promoción de la transparencia y lucha contra la corrupción”**, financiado por FONTRA, ejecutado por INECIP – ILSED y con el apoyo técnico del CIPCE, ha sido diseñado con el propósito de fortalecer el proceso de transparencia que el Ministerio de Defensa Nacional ha comenzado a desarrollar a partir de la creación de la Oficina de Transparencia y Lucha contra la Corrupción (elevada al rango de Dirección de Transparencia Institucional a partir de la entrada en vigencia de la resolución MD N° 1545). En este sentido, el proyecto brinda apoyo, asistencia e insumos preventivos para mejorar la detección, sistematización e investigación del conflicto de intereses en la ejecución de compras y contrataciones.

En términos concretos el objetivo de trabajo propuesto ha sido el apoyar a la Dirección de Transparencia del Ministerio de Defensa en el diseño de un sistema de alerta temprana para identificar posibles conflictos de interés y en la capacitación de los funcionarios de dicha dependencia estatal para el uso de ese sistema. Para tal fin se estructuró el trabajo en las siguientes cuatro etapas metodológicas:

<p>Etapa I: Diagnóstico Relevamiento de casos; Análisis de datos; Entrevistas con actores clave;</p>	<p>Etapa II: Diseño de mapa de riesgo y mapa de alerta temprana (versión primera).</p>
--	--

SOCIOS



<p>Etapa III Validación de productos mediante talleres.</p>	<p>Etapa IV: Diseño final del sistema de alerta y capacitación a funcionarios.</p>
---	--

Como parte de esta primera etapa del proceso de trabajo se coincidió en la necesidad de obtener un diagnóstico sobre las principales modalidades de conflictos de intereses dentro del Ministerio. Preliminarmente podemos afirmar que dimos con diferentes modelos de casos que presentan una pauta común, dada por la existencia de un conflicto de intereses en el manejo de los asuntos públicos, situación que configura una regularidad subyacente a lo largo de los casos.

SOCIOS



## II. EL DESAFÍO DE ENFRENTAR LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR DEFENSA

La corrupción –en cualquiera de sus formas – es una constante arraigada en el funcionamiento de cualquier aparato estatal moderno. Más allá de la medición de los niveles de crecimiento o, en el mejor de los casos, de decrecimiento del problema de la corrupción en el marco de la gestión pública, la experiencia de los últimos treinta años a nivel mundial ha demostrado que el Estado, entendido como conjunto de agencias, actores, recursos, procesos y políticas más que como idea jurídico política, encuentra en la corrupción una de sus fuentes de funcionamiento regular y cotidiano. Es precisamente esta nota distintiva, dada por su regularidad el aspecto que hace de la corrupción un proceso definitorio, un componente sustantivo propio al funcionamiento del aparato del Estado.

Partir desde esta premisa que, lejos de pretender justificar la presencia de un problema dañino para el conjunto de cualquier comunidad cívico política, nos facilita mirar el problema desde una perspectiva que plantee en términos realistas las posibles maneras de abordar la corrupción, evitando toda propensión hacia afirmaciones dogmáticas en torno a las bondades intrínsecas a las políticas de transparencia, los efectos virtuosos de la educación del funcionario estatal en el manejo de la cosa pública y la importancia de dotar de mayor eficacia a un estado cuyos niveles de apego a la legalidad demuestran ser inversamente proporcionales al crecimiento de la corrupción. Este tipo de afirmaciones han sido repetidas de modo continuo a lo largo de los años por diferentes voces representativas del movimiento anticorrupción y, sin dejar de reconocer el efecto e importancia de cada una de ellas como parte de una política anticorrupción integral, es necesario también reconocer sus límites y omisiones.

En el marco de este proyecto asumimos el doble desafío de estudiar problemas de corrupción en el Estado Argentino en función de una perspectiva sectorial focalizada en el área de defensa nacional. Desde todo punto de vista se trata de un doble desafío, toda vez que la historia institucional de nuestro Estado – podríamos incluso remontar esta afirmación al estudio de los orígenes sociológicos del mismo – ha estado acompañada por la penetración de intereses privados que, bajo la forma jurídica de sociedades y agrupaciones económicas, han incidido negativamente bajo tres formas: a. captación del proceso decisorio en

SOCIOS



materia política a nivel de los tres poderes de gobierno; b. interferencia e incidencia preferencial en el proceso de diseño, formulación y ejecución de políticas públicas y c. captación desigual de recursos públicos y rentas económicas en perjuicio de la sociedad<sup>1</sup>. El entramado de estos tres procesos no puede quedar al margen de los presupuestos analíticos de la presente investigación porque conforman la fisonomía estructural de aquello que, desde los años noventa, se conoce bajo el nombre de captura institucional del Estado<sup>2</sup>. Este proceso de captura estatal es un factor condicionante tanto para la mayor comprensión del fenómeno de la corrupción como respecto del desarrollo de modelos y herramientas tendientes a crear instancias de control y prevención eficaz. Es ésta la primera dimensión del desafío de trabajo emprendido pues un Estado capturado produce un sinnúmero de obstáculos y dificultades cuando se desarrollan acciones tendientes a estudiar el funcionamiento y dinámica de un fenómeno de corrupción.

Asimismo, el reconocimiento de la existencia de una situación de captura institucional del aparato del Estado exige necesariamente que, al margen de las consideraciones y presupuestos jurídicos propios de la presunción de legitimidad de los actos administrativos, se deba actuar con suma cautela y exhaustivo detenimiento frente a aquellos actos administrativos que conducen al perfeccionamiento de situaciones jurídicas tales como otorgamiento de licencias, adjudicaciones contractuales, etc. Aquello que a simple vista luce como un simple “error administrativo” atribuible a factores como negligencia, desorganización o desprolijidad de algún funcionario público, podría estar ocultado algún segmento de una maniobra de fraude contra el Estado.

---

<sup>1</sup> En este sentido, los más de 750 casos de corrupción identificados por la Base de datos de corrupción elaborada por CIPCE y documentos históricos emblemáticos sobre procesos judiciales ventilados en la justicia argentina son demostrativos de estas afirmaciones (vgr. casos . Swift – Deltec; casos Banco Integrado Departamental; Banco Los Andes; IBM – Banco Nación; IBM – DGI; Banco Italia y Río de la Plata, Banco General de Negocios, contratos Siemens; contratos Skanska, por citar solo algunos casos resonantes).

<sup>2</sup> Cfr. Aspiazu, Daniel, La captura institucional del Estado, en Realidad Económica Nº 189, Agosto de 2002; Calvo, Alicia, El estado capturado, Buenos Aires, Revista Encrucijadas. Nº 19 - UBA, mayo 2002; Canavese, Alfredo Juan, Corrupción organizada y asignación de recursos, Rev. Desarrollo Económico, N.º 180. Vol 45, Ides. Buenos Aires, 2006, p. 473 y ss.

SOCIOS



Además, si en el núcleo del reconocimiento de la captura institucional del Estado reside la penetración de intereses privados, que se acercan a éste para realizar negocios al margen de las consideraciones y resultados positivos que puedan tener respecto del cumplimiento de las funciones esenciales del primero, entonces, el desarrollo de cualquier política con fines de prevención y control no puede limitarse a controlar la legalidad de un acto sino, por el contrario, evaluar la veracidad sustancial del mismo.

De modo que la presencia de una situación de captura estatal plantea problemas claros pero también permite identificar límites y metas de trabajo.

Por otro lado, diferentes estudios e informes sobre corrupción han coincidido en señalar que el sector defensa es uno de los más expuestos a corrupción sea bajo la forma de compra de armamentos, bajo la penetración de intereses ligados a negocios propios del crimen organizado, desvío de recursos públicos asignados en partidas presupuestarias para pago de salarios (pagos a funcionarios, soldados inexistentes), mediante el uso ilegal de fondos públicos destinados al pago de reparaciones y/o indemnizaciones para ex combatientes, etc. Es esta la segunda dimensión del desafío planteado.

Según los índices de percepción elaborados por Transparency International<sup>3</sup>, el sector armas y defensa se encuentra rankeado de la siguiente manera, según una escala del 0 al 10 (donde 0 representa la opinión de que “siempre se pagan sobornos” y el 10 indica la visión de que “nunca se pagan sobornos”)

- soborno a funcionarios según sector (de acuerdo con el grado en que las empresas del sector tienen la posibilidad de sobornar a un funcionario público): 6,7.
- captura del Estado en el sector armas y defensa (según el grado en el que las empresas de cada sector hacen contribuciones para políticos y

---

<sup>3</sup> Transparency International, “*Bribe payers index*”, 2008.

<http://www.transparency.org/content/download/39275/622457/2008>.

Según este informe, para los ejecutivos encuestados los militares están entre las instituciones menos corruptas - 2,5, en una escala en la que el 1 representa a los menos corruptos y el 5 representa a los “extremadamente corruptos”.

SOCIOS



partidos políticos para lograr una influencia indebida sobre las políticas públicas, leyes o reglamentos): 6,7.

De los 26 países donde se realizó el sondeo sobre “bribe payers”, dos tercios de los ejecutivos encuestados expresaron que los gobiernos no son efectivos en la lucha contra la corrupción. Este resultado muestra que los altos ejecutivos representativos del sector empresario en muchos países no sienten que los gobiernos estén ocupándose de la cuestión de los sobornos y la corrupción en forma adecuada<sup>4</sup>.

De acuerdo con Transparencia Internacional<sup>5</sup> un sondeo realizado por Control Risks en 2006 mostró que, aproximadamente, un tercio de las compañías internacionales que operan en el sector consideraron que habían perdido contratos en el último año a causa de la corrupción de la que participaron sus competidores.<sup>6</sup>

Según el mismo informe de TI<sup>7</sup> existen tres grandes fuentes de corrupción en defensa:

- Los funcionarios públicos ministeriales y de las fuerzas,
- Las instituciones del área: ministerios y fuerzas armadas, y
- Los contextos y controles políticos.

---

<sup>4</sup> “In the 26 countries where the Bribe Payers Survey was carried out, two-thirds of senior business executives surveyed expressed the view that governments are ineffective in the fight against corruption. This result shows that senior representatives of the business community in many countries do not feel that governments are adequately addressing the issue of bribery and corruption”.

<sup>5</sup> Cfr. Transparency International, “Addressing corruption and building integrity in defence establishments”, 2008, <http://www.defenceagainstcorruption.org/publications/all-publications/2007/43-addressing-corruption-and-building-integrity-in-defence-establishments-english-version/download>

<sup>6</sup> Control Risks Group. “International business attitudes to corruption, survey 2006”, New York, Simmons & Simmons, 2006. [www.crg.com/pdf/corruption\\_survey\\_2006\\_V3.pdf](http://www.crg.com/pdf/corruption_survey_2006_V3.pdf).

<sup>7</sup> Cfr. “Addressing corruption and building integrity in defence establishments”, p. 3.

El informe destaca que en las distintas manifestaciones que el fenómeno adopta se puede observar que rol que cumple la rendición de cuentas (*accountability*) en las contrataciones es débil.

Esto obedece, según dicha organización, a que los procesos de contrataciones se caracterizan por ser largos, técnicamente complejos, e involucrar vastas sumas de dinero, lo que aumenta los incentivos para que los funcionarios a cargo intenten obtener beneficios a partir de dichas contrataciones.

Otra debilidad que presenta este sistema de contrataciones es el amplio uso de agentes intermediarios, cuya información muchas veces es mantenida en secreto por las empresas como si se tratase de información “comercialmente sensible”, agentes estos que favorecen la mayoría de los casos de sobornos por tratarse de personal militar o de personas cercanas a las autoridades.

De acuerdo con TI, otro de los factores que aumentan el riesgo de corrupción es la falta de competencia existente en el sistema de contrataciones, según lo que indica un estudio reciente en el que se muestra que los Estados dirigen un 50 por ciento o más de sus requerimientos de insumos a un solo proveedor. Esta concentración de las contrataciones en un único proveedor estaría indicando una relación cercana con los funcionarios a cargo de los procesos de contratación de que se trate.

Los “beneficios” o “compensaciones” hechos por las empresas son otro de los factores de riesgos que, de acuerdo con lo informado por TI, se dan regularmente.

Asimismo, Marc Pyman<sup>8</sup> resume los motivos de la falta de transparencia en este tipo de contrataciones: 1. las necesidades de insumos reales en lo militar no son aclaradas ni abiertas a discusión; 2. el presupuesto nacional destinado a defensa usualmente no es claro o es disfrazado en otras partidas; 3. la decisión gubernamental de gastar o contratar en esta área es sombría; 4. todo el proceso

---

<sup>8</sup> Cfr. Mark Pyman, “Corruption and the lack of transparency in defence procurement”, Noviembre de 2005, <http://www.defenceagainstcorruption.org/publications/all-publications/2005/71-corruption-and-the-lack-of-transparency-in-defence-procurement/download>; pp. 3 a 5

SOCIOS



de contratación está abierto a la manipulación y la corrupción dado que la mayor parte de los ítems a contratar presentan ciertas complejidades añadidas, que permiten magnificar el riesgo.

Veamos sobre esta base las principales vulnerabilidades del sector defensa frente a la corrupción.

Una primera vulnerabilidad que contribuye a la existencia y aumento de corrupción en el sector defensa está dada por los obstáculos que para el fortalecimiento de la transparencia y acceso a la información produce el secreto militar. La oposición de este tipo de secreto, justificada en casos particulares en donde cuestiones de interés y defensa nacional se encuentran comprometidas, utilizada de manera indiscriminada para mantener información, decisiones políticas y erogaciones presupuestarias vedadas al control democrático, facilita un ámbito de discrecionalidad evidente.

Una segunda vulnerabilidad en el sector defensa es su organización verticalista (especialmente en lo referente a la composición de sus tres fuerzas: Ejército Argentino, Fuerzas Aérea Argentina, Armada Argentina), que impide el funcionamiento de mecanismos de accountability y contralor internos y externos como expresión del carácter antidemocrático del mismo.

En términos específicos esto se traduce en dificultades para fomentar mecanismos internos de denuncia de situaciones y/o casos de corrupción, mientras que obstaculiza el control adecuado de los procesos de contrataciones. También se manifiesta y, en muchos casos se retroalimenta de lo anterior, en problemas de transparencia en materia de gastos militares.

Una adecuada política anticorrupción para el sector de defensa deberá asumir como un aspecto primordial la pelea por la mayor transparencia y claridad presupuestaria en materia de gastos, no sólo porque constituye una necesidad desde el punto de vista del manejo de recursos públicos, sino porque un indicador del nivel de compromiso democrático de un Estado es reducir los niveles de gastos en temas militares.

Un tercer factor de riesgo propio de nuestro contexto institucional está dado por los vínculos entre las tres fuerzas y el mundo del delito, situación que en el pasado ha marcado de modo manifiesto el funcionamiento criminal de las tres fuerzas

SOCIOS



mediante actos de violencia política, violaciones a los derechos humanos, apropiación de propiedades, desarrollo de tareas de inteligencia al margen de cualquier control o autorización legal, etc. Si especialmente no se pierde de vista que, ante todo, la corrupción es un delito entonces estos vínculos, que han dado lugar a prácticas regulares a lo largo del tiempo, son expresión de pautas ilegales de comportamiento que subyacen en las prácticas cotidianas del sector defensa. Si también consideramos estudios internacionales que han concluido que el sector de defensa es especialmente vulnerable a la penetración del crimen organizado en alguna de sus variadas formas, no se puede ignorar que la corrupción es uno de los vehículos funcionales a tales propósitos.

Un cuarto factor, de no menor importancia por cierto, es la existencia de diferentes tramas de acuerdos colusorios entre las empresas contratistas y subcontratistas, que se traducen usualmente en prácticas tales como el hecho de “turnarse” entre sí como proveedoras del Estado (esto es, la decisión de quién “gana” o “pierde” un contrato está decidida –por estas empresas- con anterioridad a la resolución estatal que define quién ha de ser el co-contratante). En algunos casos estas tramas suelen también estar articuladas con la presencia de actores intermediarios y/o lobbys que actúan como rueda de transmisión entre el sector público y el sector privado.

SOCIOS



### III.

#### CINCO APORTES POLÍTICO CRIMINALES PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS ANTICORRUPCIÓN: EL ENFOQUE DE ESTUDIOS SECTORIALES Y LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

1. **La corrupción es una forma de criminalidad estrechamente vinculada con el crimen de naturaleza económica.** Por ello, en este tipo de delitos el protagonista no sólo es el funcionario público, también lo son las empresas contratistas del Estado.
2. **La corrupción y el crimen económico, al igual que el Estado, expresan regularidades delictivas, del mismo modo que la mayoría de los delitos. Este dato es de especial importancia a los efectos de formular medidas preventivas, puesto que exige partir del reconocimiento de estructuras y formas de criminalidad similares. Detectar y reconstruir estas estructuras es el primer paso para mejorar los planes de prevención y control.**
3. Frente a un mercado creciente y versátil de regularidades delictivas, las **estructuras institucionales de los sistemas de seguridad pública** de los países de la región no están preparadas para dar respuestas eficientes y acordes a los principios de los Estados democráticos de derecho. Al analizar el aspecto institucional de la gestión de los asuntos de seguridad, se ha podido establecer que la mayoría de los países carece de estructuras políticas preparadas para gobernar el sistema de seguridad, tiene policías autogobernadas y no organizadas según la especificidad del fenómeno delictual, sistemas de persecución penal altamente ineficaces (las respuestas del sistema de persecución penal a la cantidad de casos tramitados en un año son inferiores al 50% y filtrados por la alta selectividad del sistema). Las respuestas que brindan las estructuras institucionales débiles son, en general, violentas y desiguales y permiten una cantidad de regulaciones para-estatales y extra estatales de diferente complejidad e impacto sobre la realidad, que contribuyen a aumentar los niveles de apego a la ilegalidad.
4. Es necesario, entonces, un **cambio de paradigma** en materia de investigación y persecución criminal, política de seguridad y política criminal. Para ello es necesario un nuevo abordaje de análisis político

SOCIOS



criminal que dé cuenta de las formas específicas de criminalidad a partir de la producción de información y análisis sobre las regularidades de la criminalidad moderna de modo de anticipar y controlar los patrones comunes y aquellas otras regularidades que se caracterizan por ser instrumentales, es decir, formas de actuación dentro de una estructura que de por sí está sometida a otra forma de gestión de la conflictividad: entre ellos se encuentran delitos de especial importancia para el proyecto: **1. Fraudes y engaños en las relaciones comerciales interpersonales, 2. Fraudes societarios. Carteles y fraudes en las vinculaciones societarias, 3. Monopolios y fraudes a las reglas de competencia, 4. Fraudes a la administración pública y al sistema de compras y subsidios del Estado.**

5. ***La política de transparencia del Ministerio de Defensa, específicamente en relación con la prevención de irregularidades en los procesos de contratación y compra de las Fuerzas, es una política instrumental que claramente coadyuva con la identificación de áreas de interés para la intervención de la política criminal moderna, apunta a la identificación temprana de aquellas irregularidades que comportan un indicador en mercados de corrupción mayores, colaborando en la identificación de faltas disciplinarias (art. 10, inciso 12) y delitos a través de la denuncia y fomentando la transparencia a partir de la identificación de aquellos factores que causan distorsión y que obstaculizan la eficacia y eficiencia de la Administración.***

SOCIOS



#### IV. LOS CONFLICTOS DE INTERESES

El necesario desarrollo de una herramienta con fines preventivos en materia de conflicto de intereses y posibles casos de corrupción, torna necesario el estudio sobre el alcance normativo de la definición de conflicto de intereses utilizada por nuestro sistema jurídico, con fines de evaluar la conveniencia de la misma.

En este sentido en las páginas siguientes y antes de ingresar al estudio de los casos identificados, hemos trabajado en la reconstrucción analítica del estándar reseñado en el acápite, con el propósito de promover una definición de conflicto de interés que sea más abarcadora de modo de permitir anticipar situaciones potencialmente riesgosas de corrupción para luego, y como resultado del análisis de los casos, elaborar un Sistema de Alerta Temprana.

##### A) LA DEFINICIÓN DE CONFLICTO DE INTERESES

###### A.1. El marco Internacional.

A nivel internacional, distintas son las Convenciones que regulan la temática de los conflictos de intereses.

Por un lado se encuentra la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) adoptada por la Organización de los Estados Americanos el 29 de marzo de 1996 y aprobada por el Congreso de la Nación Argentina por Ley N° 24.759, sancionada el 4 de diciembre de 1996. La misma establece en su artículo III con relación a las medidas preventivas que *“los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones.”*

El 18 de septiembre de 2009 fue aprobado en sesión plenaria el informe final presentado por Argentina ante la Decimoquinta Reunión del Comité de Expertos Original, que se realizó entre el 14 al 18 de septiembre de 2009, en la ciudad de

SOCIOS



Washington, DC, en el ámbito del Mecanismo de Seguimiento de la OEA del cumplimiento de la CICC.

En relación con las normas de conducta orientadas a prevenir conflictos de intereses y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento, el Comité de expertos sugirió varias medidas a saber:

- Asegurar la efectiva aplicación de la Ley No. 25.188 (Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública) para todos los empleados y funcionarios del gobierno, incluyendo los de los poderes legislativo y judicial así como los de la Procuraduría General.

- Establecer restricciones adecuadas para quienes dejan de desempeñar un cargo público. Resolver los problemas que surgen del mandato legal de integrar la Comisión Nacional de Ética Pública y la falta de conformación de ésta, o bien reestructurar el sistema legal y reglamentario de modo que tenga mecanismos adecuados para hacer cumplir las normas de conducta, incluyendo las relacionadas con los conflictos de intereses para todos los servidores públicos.

- Asegurar que los servidores públicos nombrados directamente por el Presidente estén sujetos a restricciones adecuadas y aplicables con respecto a conflictos de intereses, tal como lo establece en relación con otros funcionarios el régimen específico de conflictos de intereses contenido en la Ley de Ministerio.

- Prever que las declaraciones juradas de funcionarios electos incluyan los antecedentes laborales.

- Diseñar e implementar mecanismos para difundir y capacitar a todos los servidores públicos sobre las normas de conducta, incluyendo las relativas a conflictos de intereses, así como proporcionar capacitación y actualización periódica con respecto a dichas normas.

El Comité solicitó que Argentina dé atención adicional a estas medidas ya que no se observó un avance con relación a la información analizada por el Comité en el informe de la Segunda Ronda.

SOCIOS



Por su lado, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), elaboró las Líneas directrices para la gestión de los conflictos de intereses en el servicio público. Las mismas constituyen la primera referencia internacional a fin de ayudar a las autoridades a examinar y a modernizar su política relativa a estos conflictos. Describen normas detalladas para la elaboración y puesta en marcha de la política a seguir, y para animar la colaboración entre el sector público y el sector privado con o sin ánimo de lucro señalando cuáles son sus responsabilidades respectivas con el fin de mejorar la integridad y garantizar un entorno de competencia entre empresas. Asimismo establece una serie de principios dirigidos a los empleados públicos:

- Servir al interés general.
- Transparencia y control público.
- Promover la responsabilidad individual y el ejemplo personal.
- Generar una cultura organizacional que sea intolerante con los conflictos de intereses.

## **A.2. El marco normativo local.**

En cumplimiento de la CICC se dictó el Decreto N° 41/99 el 27 de enero de 1999 que aprobó el Código de Ética de la Función Pública y la Ley N° 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública promulgada el 26 de octubre de 1999, que trata el tema de conflictos de intereses en el capítulo V.

La autoridad de aplicación es la ley de ética pública es la Oficina Anticorrupción (OA) según surge del Decreto N° 164/99 y de la evolución del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Son 3 las causas que pueden originar un expediente de análisis de supuestos conflictos de intereses en la Oficina Anticorrupción:

- Cuando del análisis de las declaraciones juradas surgía la posible existencia de una situación de conflicto de intereses.
- Cuando los propios funcionarios consulten sobre posibles casos de conflictos.
- Por denuncias presentas ante la OA o noticias periodísticas.

SOCIOS



En cuanto a los sujetos incluidos encontramos una limitación sólo a los pertenecientes a la administración pública nacional, pero el Poder Legislativo, el Ministerio Público y el Poder Judicial tienen que establecer su régimen en sus jurisdicciones según surge del artículo 1 del Decreto 164/99, siendo las resoluciones adoptadas por la OA obligatorias para los sujetos comprendidos dentro de su competencia, debiendo tener en cuenta cada caso en particular y pudiendo solicitar información al funcionario, oficinas públicas o particulares que hubiesen estado involucrados con la actividad presente o pasada del funcionario.

- Definiciones de conflictos de intereses e incompatibilidades seguidas por la OA:

La Ley 25.188 no define conflictos de intereses ni de incompatibilidades, la OA en su publicación "*Conflictos de Intereses. Disyuntivas entre lo público y privado y Prevención de la Corrupción*"<sup>9</sup>, hace una distinción entre conflictos de intereses e incompatibilidades diciendo que cuando el interés personal de un funcionario público puede influir negativamente en el ejercicio de los deberes y responsabilidades de cargo, estamos en presencia de un conflicto de intereses, en cambio será incompatibilidad cuando un funcionario público se desempeña o es designado en forma simultánea en más de un cargo o empleo público remunerado en la Administración Nacional, Provincial o Municipal.

El objetivo de la regulación de estos dos supuestos también tiene una finalidad diferente puesto que las normas que hacen referencia a conflictos de intereses buscan que el funcionario público actúe con equidad e imparcialidad a fin de que sus intereses privados no colisionen con los intereses públicos, en cambio el régimen de incompatibilidades tiende a que el funcionario se dedique en forma exclusiva a su cargo, a ordenar el mercado laboral.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> <http://www.anticorruccion.gov.ar/>

<sup>10</sup> También las normas que regulan ambos supuestos son diferentes, Ley 25.188 y el Decreto 41/99 se refieren a conflictos de intereses, en cambio algunos casos de incompatibilidad están regulados en los Decretos N° 8.566/61, 9.677/61, 41/1999 - Art. 44 -, 894/2001, 946/2001 y la Ley N° 25.164 -Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional.

SOCIOS



La Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública N° 25.188 regula el régimen de conflictos de intereses en los artículos 13 a 17, bajo el título “Incompatibilidades y Conflicto de Intereses”.

El artículo 13 de dicha Ley dispone que: “Es incompatible con el ejercicio de la función pública: a) dirigir, administrar, representar, patrocinar, asesorar, o, de cualquier otra forma, prestar servicios a quien gestione o tenga una concesión o sea proveedor del Estado, o realice actividades reguladas por éste, siempre que el cargo público desempeñado tenga competencia funcional directa, respecto de la contratación, obtención, gestión o control de tales concesiones, beneficios o actividades; b) ser proveedor por sí o por terceros de todo organismo del Estado en donde desempeñe sus funciones”.

Por su parte, el artículo 14 de la norma citada establece que “Aquellos funcionarios que hayan tenido intervención decisoria en la planificación, desarrollo y concreción de privatizaciones o concesiones de empresas o servicios públicos, tendrán vedada su actuación en los entes o comisiones reguladoras de esas empresas o servicios, durante TRES (3) años inmediatamente posteriores a la última adjudicación en la que hayan participado”.

Encontramos una limitación a los casos de conflictos de intereses en los que existe una gran proximidad (responsabilidad funcional directa) entre el cargo desempeñado y la actividad privada.

El artículo 15 de la Ley N° 25.188 dice “En el caso de que al momento de su designación el funcionario se encuentre alcanzado por alguna de las incompatibilidades previstas en el Artículo 13, deberá:

- a) Renunciar a tales actividades como condición previa para asumir el cargo.
- b) Abstenerse de tomar intervención, durante su gestión, en cuestiones particularmente relacionadas con las personas o asuntos a los cuales estuvo vinculado en los últimos TRES (3) años o tenga participación societaria”.

La OA intervino en el caso de la designación del Interventor de la Comisión Nacional de Comunicaciones mediante Decreto N° 521, de fecha 19 de marzo

SOCIOS



de 2002, quien se había desempeñado hasta diciembre del año 2000 como ejecutivo de cuentas de una empresa que se encontraba dentro de su ámbito de competencia, mediante Resolución OA / DPPT N° 98/03.

El funcionario oportunamente argumentó que en su trabajo para la empresa no había desempeñado actividad alguna que hiciera a la relación de la misma con el Estado Nacional o con el contralor público de la prestación de sus servicios.

La Oficina Anticorrupción entendió en dicha resolución: “Que el área de desempeño, a los fines de la ley, no resulta relevante pues basta la sola existencia de la relación para hacer nacer en el funcionario la obligación de excusarse (...)”, por lo que dispuso que el mencionado funcionario, en el desempeño de su cargo de Interventor de la Comisión Nacional de Comunicaciones debía “abstenerse de tomar intervención en todo asunto relacionado con la mencionada firma hasta tanto se cumpla el término de tres años (...)”.

Contra dicha resolución, el funcionario interpuso recurso de reconsideración, que fue resuelto por la Oficina mediante Resolución N° 102 de fecha 23 de abril de 2003.

La resolución indica que “(...) el tiempo de tres años establecido en el inciso b) del artículo 15 de la Ley 25.188, es un término objetivo al cabo de cuyo transcurso, y por ese solo hecho, la ley presume que se han extinguido las relaciones o conocimientos personales o institucionales que podrían vincular al funcionario con las personas o asuntos a los que estuvo relacionado y que, de darse en la actualidad, hubieran constituido uno de los supuestos de incompatibilidades establecidos en el artículo 13 de la Ley. (...) el inciso b) del artículo de la Ley 25.188, constituye en sí mismo una unidad de sentido que contiene su propia determinación temporal, referida al tiempo del ejercicio de la función, en los que cabe la obligación de excusarse, para los supuestos dados dentro de los últimos tres años. (...) Por ello (...) RESUELVE: (...) Desestimar el recurso de reconsideración interpuesto (...)”.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> 22 (Conf. Resolución N° 102 –23/04/03– Expte. N° 135.252).

A través de la referida decisión, se establece que no resulta relevante adentrarse en el análisis de cuál ha sido el alcance de las labores que en el ámbito privado hubiese llevado a cabo el funcionario público incurso en una situación contemplada en la normativa de conflicto de intereses.

El artículo 16 de la Ley de Ética Pública establece que: "Estas incompatibilidades se aplicarán sin perjuicio de las que estén determinadas en el régimen específico de cada función".

Las previsiones sobre conflicto de intereses de la norma en estudio son generales en cuanto se aplican a todos los funcionarios y empleados públicos. No obstante, existen otras regulaciones normativas que son aplicables a determinados cargos específicos o a diversas reparticiones del Estado.

Las previsiones sobre incompatibilidades de la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública deben coexistir con las específicas de cada función.

Mediante la Resolución OA/DPPT N° 37-14/09/00-Expte. N° 125.028 se dijo que "(...) la Oficina es autoridad de aplicación del régimen establecido por la ley 25.188, no así de otros regímenes de incompatibilidades y conflicto de intereses que puedan coexistir con el mismo. En tal inteligencia el área de dictámenes del BCRA se ha expedido respecto del régimen de la Ley de entidades financieras, por lo que sobre dicha cuestión no se abrirá juicio aquí".

El artículo 17 de la Ley de Ética Pública establece que "(...) Cuando los actos emitidos por los sujetos del artículo 1° estén alcanzados por los supuestos de los artículos 13, 14 y 15, serán nulos de nulidad absoluta, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe. Si se tratare del dictado de un acto administrativo, éste se encontrará viciado de nulidad absoluta en los términos del artículo 14 de la ley 19.549.

Las firmas contratantes o concesionarias serán solidariamente responsables por la reparación de los daños y perjuicios que por esos actos le ocasionen al Estado".

La Oficina Anticorrupción tiene competencia para determinar una situación de conflicto de intereses -en tanto es la autoridad de aplicación de la Ley N° 25.188 y del Código de Ética para la Función Pública- pero no es la encargada de decretar la nulidad del acto involucrado, dado que "la declaración de nulidad

SOCIOS



del acto, corresponde que (...) sea declarada por las áreas de la Administración Nacional con competencia sustantiva específica."

## **B) LA REELABORACIÓN DE LA DEFINICIÓN DEL CONFLICTO DE INTERESES EN EL MARCO DEL PROYECTO.**

Teniendo en cuenta la legislación nacional e internacional y los distintos casos de corrupción detectados en ámbito del Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, surge la necesidad de reelaborar la definición de conflicto de intereses a los efectos de la realización de este proyecto.

En este sentido los supuestos de conflictos de intereses e incompatibilidades de la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública constituyen un piso, cuya superación se busca a fin de generar un sistema de alertas útiles para prevenir posibles casos de corrupción y detectar ex post de una manera más eficaz los casos ya ocurridos.

La definición utilizada por la OA es limitada a aquellos casos en que hay una responsabilidad funcional directa entre el cargo público desempeñado y la actividad privada. Sin embargo, esto no obsta a que pueda haber un vuelco de la función pública, realizada por un funcionario público que se encuentra alcanzado por esta definición, hacia un interés privado sólo en estos casos.

Tal definición es útil a los fines del cumplimiento de las misiones asignadas por la Ley 25.188 de Ética Pública a la Oficina Anticorrupción, en cuanto órgano de contralor. No obstante, con miras a dotar de mayor eficacia en sus funciones a la Dirección de Transparencia del Ministerio de Defensa, no se puede utilizar esta definición tan acotada, puesto que detrás de todo caso de corrupción subyace un conflicto entre intereses públicos y privados.

Para alcanzar esta nueva definición es oportuno relevar las definiciones ya elaborados sobre dicha temática. Así Terry Cooper define al concepto de conflicto de intereses en los siguientes términos: "existe una situación de conflicto de intereses cuando el interés personal de quien ejerce una función pública colisiona con los deberes y obligaciones del cargo que desempeña"<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Cfr. "The Responsible Administrator", Kennicat Press Corporation, 1982, pag. 86.

SOCIOS



En este mismo sentido la OCDE ha señalado que este conflicto: “Implica una confrontación entre el deber público y los intereses privados del funcionario, es decir, éste tiene intereses personales que podrían influir negativamente sobre el desempeño de sus deberes y responsabilidades” (Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service).

Por otro lado, el autor español Pablo Maxía, define al conflicto de intereses como: “aquella situación en que, por acción u omisión, incurre un cargo o funcionario público que, estando en cuanto tal vinculado por un deber de servicio al interés general, asume el riesgo de abusar de su poder, subordinando dicho interés general a su interés particular en forma de ánimo de lucro pecuniario o en especie” (Los conflictos de Intereses y la Corrupción Contemporánea”, Colección Divulgación Jurídica, Ed. Aranzadi, Elcano, Navarra, 2001, pag. 97).

A los fines del cumplimiento de los objetivos diseñados en el proyecto, entendemos que la existencia de una situación de conflicto de intereses tiene que estar medida por indicadores de riesgo más que por una situación concreta y probada de declinación del interés pública frente al privado.

Volviendo sobre el reconocimiento de la captura institucional del Estado como dato estructurante, la anticipación vía noción de riesgo tiene que permitirnos diseñar indicadores en los que sea suficiente con que un conflicto de intereses esté potencialmente configurado. La Dirección de Transparencia no tomará los casos con el fin de aplicar una sanción de naturaleza administrativa, sino con el propósito de efectuar recomendaciones que contribuyan a que los diferentes actores institucionales con competencia para intervenir en un proceso contractual, verifiquen con la mayor minuciosidad que requiera el caso la existencia de situaciones sospechosas, irregulares, inusuales.

Como resultado del proceso de estudio de los diferentes casos identificados y los talleres de discusión y validación, el proyecto elaborará una serie de indicadores que “captan” situaciones fácticas que puedan dar lugar a situaciones de corrupción.

### C) MEDIDAS TOMADAS POR EL MINISTERIO DE DEFENSA.

---

SOCIOS



La Convención Interamericana Contra la Corrupción (aprobada por ley 24.759) y la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública N° 25.188 establecen que deben adoptarse medidas tendientes a prevenir posibles conflictos de interés. Por otra parte, el nuevo Código de Disciplina para las Fuerzas Armadas (aprobado por ley 26.394) prevé sanciones para el personal, a fin de evitar potenciales conflictos de intereses.

En ese sentido el Ministerio de Defensa de la Nación adoptó las siguientes medidas:

En cumplimiento del Artículo 2° del Anexo I del Decreto N° 1184/0, publicó los listados del personal contratado en su página Web<sup>13</sup>, a los efectos de prevenir y/o detectar posibles irregularidades, incompatibilidades o conflictos de interés en los que se encuentren incurso funcionarios públicos del Ministerio y/o las Fuerzas Armadas.

Mediante la Resolución N° 844/08 sobre “Relevamiento de causas judiciales en el ámbito de las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa”, que prevé la obligación de relevar información sobre los abogados que actúen como representantes de las contrapartes en las causas judiciales en las que sean parte el MINISTERIO DE DEFENSA y las Fuerzas Armadas se logró llevar a cabo un control del cumplimiento del personal letrado a las obligaciones derivadas del régimen de incompatibilidades previsto en la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública N° 25.188.

Mediante la Resolución N° 818/09 se estableció la obligación del personal civil y/o militar de las Fuerzas Armadas de presentar, anualmente, ante el área de Personal correspondiente una declaración jurada de inexistencia de incompatibilidades y conflictos de intereses.

Dicha obligación rige para todo el personal militar y civil en actividad y para el personal militar retirado, hasta los dos años posteriores computados a partir de la fecha del retiro.

---

<sup>13</sup> [www.mindef.gov.ar](http://www.mindef.gov.ar)

SOCIOS



ilsedo  
instituto latinoamericano  
de seguridad y democracia



cipce  
centro de investigación  
y prevención de la  
criminalidad económica



Estos elementos son de especial utilidad para el diseño de indicadores de riesgo en la materia.

SOCIOS



## V.

### **PROCEDIMIENTO Y NORMATIVA APLICABLE A LAS COMPRAS Y CONTRATACIONES EN EL MINISTERIO DEFENSA Y LAS FUERZAS ARMADAS.**

Las contrataciones en el ámbito del Ministerio de Defensa de la Nación y de las Fuerzas Armadas se encuentran reguladas por el régimen de contrataciones de la administración nacional, Decretos 1023/01 y 436/00.

Etapas del procedimiento:

#### 1) Confección de la Solicitud de Gastos:

La Unidad Ejecutora de Programas confecciona la solicitud de gastos y debe remitirla a la Unidad Operativa de Compras – UOC-.

La solicitud de gastos debe contener:

- a) una descripción de los bienes o servicios a contratar, calidad exigida, si deben ser nuevos, usados.
- b) el monto estimado de la contratación a fin de registrar la afectación preventiva de gasto.
- c) Fundamentar si existen razones de urgencia o emergencia.
- d) Debe estar firmada por el responsable de la Unidad Ejecutora de Programa.

La UOC verifica la existencia de créditos y cuota presupuestaria en la partida correspondiente a través de la Unidad de Registro Contable o su equivalente en cada jurisdicción o entidad, si la imputación del gasto es la correcta y si existen las cuotas presupuestarias, se produce la afectación preventiva y el expediente vuelve a la UOC.

#### 2) Tipo de procedimiento:

La UOC para la elección del tipo de procedimiento debe evaluar el cumplimiento de los objetivos de moderación en el gasto, eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos públicos, las características de los bienes o servicios a contratar, el monto estimado del contrato, razones de urgencia o emergencia.

SOCIOS



Una vez seleccionado el tipo de procedimiento, el expediente se remite a la autoridad competente para su autorización, y en ese acto puede aprobar el Pliego de Bases y condiciones Particulares y el expediente vuelve a la UOC.

### 3) Elaboración y Aprobación del Pliego de Bases y Condiciones Particulares definitivo.

La UOC es la encargada de elaborar el Pliego de Bases y condiciones Particulares definitivo preservando los principios de igualdad entre los interesados, de promoción de la concurrencia, de la competencia, de la transparencia y de la ética.

En el acto de aprobación del procedimiento se puede aprobar también el pliego definitivo.

Por el decreto 1075/01 de Fomento para la Micro, Pequeña y mediana empresa, se modifica el decreto 436/00 y se establece en su artículo 12 que los PBCP deben prever la posibilidad de presentar ofertas parciales por parte de las Micro, Pequeñas y medianas empresas. Se podrá estimular el módulo de la oferta parcial, que no podrá ser menor del 20% total del monto de la oferta o renglón de oferta, ni mayor a 33%.

La Resolución 79/05 de la SIGEN establece en su art. 10 que cuando las contrataciones tengan un monto estimativo de \$1 millón o más pueden solicitar como complemento del sistema de precio testigo, que se analicen los pliegos, también cuando la complejidad de la contratación lo torne necesario.

#### PRECIO TESTIGO:

La Resolución N° 79/05 modificada por la Resolución N° 32/08, establece que cuando el monto de la contratación, sin importar el tipo de procedimiento, sea igual o mayor a \$ 7000.000, se debe solicitar a la SIGEN la emisión de precio testigo, con una anticipación de 15 días a la fecha de apertura.

La SIGEN deberá enviar un informe dentro de los 20 días de recibida la solicitud, es de carácter no vinculante y debe incorporarse al expediente.

SOCIOS



La SIGEN se reserva la confidencialidad del origen de los datos y es arancelado y no estará obligada a proporcionar el informe cuando el monto sea menor a \$ 450.000, cuando exista imposibilidad material o cuando razones fundamentadas impidan o dificulten su elaboración.

Cuando la afectación presupuestaria supere el 10% de lo informado por el sistema de precios testigo, se deberá solicitar una mejora de precios, y en caso de que igualmente se continúe el trámite, se debe fundar en razones de mérito, oportunidad y conveniencia.

Se deberá informar a la SIGEN dentro de los 10 días de notificada la orden de compra o el contrato, el valor de la oferta seleccionada como más conveniente, si se solicitó mejora de precios, el monto adjudicado.

#### 4) Publicidad y difusión:

El Decreto N° 436/00 establece que se debe remitir a la Oficina Nacional de Compras mediante transmisión electrónica o medio magnético la información referente a los procedimientos de contratación, que debe contener como mínimo: Convocatoria, Pliegos de Bases y Condiciones Particulares, notas aclaratorias y modificatorias de los Pliegos si las hubiere, actos por los que se aprueban los procedimientos de selección, órdenes de compra y antecedentes utilizados para adoptar decisiones que hagan a las sanciones a aplicar a los proveedores por sus incumplimientos.

Cada tipo de procedimiento tiene establecida su publicidad y difusión, los que se deben cumplir a los efectos de lograr transparencia y concurrencia de oferentes.

#### 5) Apertura de ofertas:

Se realiza en el lugar, día y hora establecidos en el llamado a contratación, deben estar presentes los funcionarios designados por el organismo contratante y como se trata de un acto público, puede presenciarlo cualquier persona.

Se realiza la apertura de sobres y se labra un Acta de apertura que contiene:

-Número de oferta, nombre de oferente, monto de las ofertas, montos de las garantías de mantenimiento de oferta y su forma, si se realizan observaciones también tienen que asentarse, debe ser firmada por los funcionarios designados y por los presentes que quisieran hacerlo.

-Los originales de las ofertas pueden ser vistos por los oferentes por un término de 5 días después de la apertura de sobres, pueden solicitar copia a su costa.

#### GARANTIAS:

Garantía de mantenimiento de oferta: 5 % del monto de la oferta.

Clases: Efectivo, Cheque certificado, Títulos públicos del Estado Nacional, aval bancario u otra fianza, seguro de caución, afectación de créditos que el oferente tenga liquidados y al cobro en entidades estatales de la administración pública nacional, pagarés cuando el monto de la garantía no supere los \$ 5.000.

Excepciones a presentar garantías:

Adquisición de publicaciones periódicas, contrataciones entre entidades de la administración pública nacional, cuando el Estado sea locatario, cuando el monto de la garantía no supere los \$ 2.500, en las contrataciones de artistas o profesionales, en el caso de cumplimiento de la prestación dentro del plazo de integración de la garantía.

A quienes no resulten adjudicatarios se les devolverá la garantía dentro de los 10 días de haberse presentado la garantía de cumplimiento de contrato y al adjudicatario después de integrada la garantía de cumplimiento.

#### INADMISIBILIDAD DE OFERTAS:

- Falta de firma del oferente o representante legal.
- Que estuviera escrita con lápiz.
- Que careciera de garantía o no presentara las muestras exigidas en el Pliego de bases y condiciones particulares.

SOCIOS



- Que fuere formulada por personas inhabilitadas o suspendidas para contratar con el Estado.
- Que tuviere condicionamientos.
- Que tuviere raspaduras, enmiendas en el precio, cantidad, plazo de entrega y no estuvieren salvadas.
- Que tuviere cláusulas contrarias a la normativa vigente.
- Que incurriere en causales de no admisibilidad incorporadas al Pliego de bases y condiciones particulares.

6) Evaluación de las ofertas:

Cuadro comparativo de ofertas:

Lo confecciona la UOC y lo remite a la Comisión Evaluadora dentro de los 3 días de vencido el plazo de vista de las ofertas.

7) Comisión Evaluadora:

Integrada por 3 miembros:

El responsable de la UOC, el titular de la unidad ejecutora de programa y un funcionario designado por el organismo.

Cuando se requieran conocimientos técnicos, se puede agregar un perito experto en la materia.

La comisión emitirá un dictamen de carácter no vinculante, dentro de los 10 días de recibidas las actuaciones, si no pudiere cumplir con el plazo, puede solicitar una prórroga que no será mayor a 10 días a la autoridad competente para adjudicar, por escrito y fundado.

Se evaluarán:

- 1) Aspectos formales: cumplimiento de requisitos exigidos por la ley, reglamento y pliegos.
- 2) Calidad de los oferentes: consulta al SIPRO.
- 3) Admisibilidad de las ofertas.
- 4) Recomendación sobre la resolución a adoptar en la adjudicación.

SOCIOS





Deberá notificarse en forma fehaciente a todos los oferentes dentro de los 3 días de emitido.

Los oferentes pueden impugnar el dictamen dentro de los 5 días de notificados, plazo en el que podrán tomar vista del expediente.

#### 8) Adjudicación:

Debe ser fundada por la autoridad competente para aprobar la adjudicación y notificada al adjudicatario y a los oferentes dentro de los 3 días de la adjudicación. Si se hubieran formulado impugnaciones contra el dictamen de evaluación serán resueltas en el acto de adjudicación.

Se puede adjudicar aunque se haya presentado una sola oferta.

SOCIOS



## VI. LOS CASOS IDENTIFICADOS

En este acápite describiremos los casos resumministrados por la Dirección de Transparencia, que contienen información sobre distintos hechos de corrupción acaecidos en algún organismo dependiente de las fuerzas armadas.

Luego de analizada la información se decidió clasificarla en virtud del tipo de información contenida por caso. Todos los casos implican un conflicto de intereses de conformidad con la nueva definición del concepto que elaboramos.

Por un lado, vamos a encontrar aquellos casos en que hay un conflicto de intereses subyacente en las compras y contrataciones por parte del Estado. Esta categoría va a agrupar todos aquellos casos donde las compras y contrataciones se realizaron de manera irregular por parte de distintos organismos de las fuerzas armadas con el fin de beneficiar a un privado.

Por otro lado, describimos una categoría de casos donde se analizan estrictamente conflictos de intereses en los términos que los define la Oficina Anticorrupción, enunciando los hechos y cómo fueron resueltos.

Por último, incluimos un caso que muestra otra modalidad de corrupción que no fue suministrado por la Dirección de Transparencia pues éste es competencia del Poder Judicial. Este caso que analizamos tiene varias variables propias que lo distinguen de las otras categorías, pues por un lado implica corrupción en las altas esferas de poder, por el otro lado el manejo de leyes secretas, y por último la intervención de otras naciones. A este tipo de casos los denominamos casos complejos de corrupción.

### Conflicto de intereses subyacente en las compras y contrataciones por parte del Estado.

#### 1. "Torino y Quaranta"

##### a. Hechos de la causa:

El 1 de diciembre de 2002 el Comodoro D. Horacio Domingo Miño dio el permiso de uso sobre una fracción de terreno de de 385 hectáreas en la zona del

SOCIOS



Aeropuerto y limitadas por la ruta al Centro atómico, el Campo Deportivo de la ex ENTEL y el Campo de antenas de la Policía, el Arroyo Aguirre, las vías del Ferrocarril Belgrano, el Círculo de Suboficiales, la Unión de Personal Superior de Aerolíneas y el ex Campo de la Comisión Nacional Hidráulica a los señores José Torino y Hugo Quaranta, ex integrantes de las fuerzas armadas, a los fines de ser destinados a la explotación agrícola ganadera de tierras y actividades de esparcimiento. Estos inmuebles no podrían ser objeto de ningún negocio jurídico por estar alcanzados por la Ley 23.985. El permiso de uso, se dio sin cumplir con lo dispuesto por el Decreto 436/00 en lo que respecta al procedimiento de selección o contratación del adjudicatario. No hubo un procedimiento de selección y contratación en todas sus etapas.

b. Maniobras.

-No se realizó un proceso de selección y contratación de adjudicatario conforme lo establece la ley.

-Los beneficiarios son ex miembros de las fuerzas armadas.

-No se contrató de manera más óptima para el Estado: el canon mensual guardaba una desproporción con las tierras otorgadas.

-No se estudiaron otras alternativas de explotación del predio antes de otorgar el permiso de uso.

-No se solicitó al Tribunal de Tasaciones de la Nación o al organismo respectivo que emitiera un precio base a fin de determinar el valor locativo mensual de los terrenos objeto de la contratación.

2. "Ataun y otros".

a. Hechos de la causa:

Se detectaron irregularidades en la Contratación Directa N°10/07, 24/07 y 25/07, a cargo de los siguientes funcionarios: Jefe del Departamento Técnica del Arsenal Naval Mar del Plata, Capitán de Corbeta D. Rodrigo Fabián Ataun; Jefe del Departamento de Producción, Capitán de Corbeta Cristian Emilio Suárez; Jefe del Departamento de Contabilidad y Finanzas, Capitán de Corbeta Contador, René Oscar Solís; Jefe del Arsenal Naval Mar del Plata, Capitán de Fragata Marcelo Osvaldo Toulemonde, el Suboficial Víctor Hugo Romero y el Señor Sergio Norberto Fernández, Jefe del Departamento Técnica del Arsenal Naval Mar del Plata, Capitán de Corbeta D. Rodrigo Fabián Ataun; Jefe del Departamento de Producción, Capitán de Corbeta Cristian Emilio Suárez; Jefe del Departamento

SOCIOS



de Contabilidad y Finanzas, Capitán de Corbeta Contador, René Oscar Solís; Jefe del Arsenal Naval Mar del Plata, Capitán de Fragata Marcelo Osvaldo Toulemonde y Capitán de Fragata D. Gustavo Enrique Castillo en la cual resultó adjudicataria la empresa Atlantic Taller Naval S.A.. Desde el arsenal Naval de Mar del Plata se llamaba a los proveedores previamente seleccionados para ser elegidos como ganadores de los procesos de contratación y se les solicitaba cotización de los productos o servicios a contratar.

Luego, para presentar dos ofertas mayores a la que presentaría el ya elegido como ganador, requerían a dos empresas la firma de planillas de cotización en blanco para luego completarlas con precios superiores a los cotizados por la empresa que había acordado su selección con el contador de turno.

b. Maniobras:

-La empresa adjudicataria Atlantic Taller Naval S.A fue dada de alta en el sistema de información de proveedores (SIPRO) el mismo día en que se realizó la Solicitud de gastos.

-Los integrantes de Atlantic Taller Naval S.A eran el señor Sergio Norberto Fernández y el señor Víctor Hugo Romero, este último es Suboficial en actividad de la Armada Argentina.

-El monto ofertado por Atlantic Taller Naval S.A fue muy inferior al resto de las ofertas que se realizaron y al que se indicó en la solicitud de gastos.

3. "Pons y otros"

a. Hechos de la causa:

Se denunciaron irregularidades en las contrataciones directas n° 16/06, 19/06, 45/06, 85/06 y 93/06 que se llevaron a cabo durante los meses de enero, febrero, abril, mayo, septiembre, octubre y noviembre del 2006. Los trámites se iniciaban a requerimiento del área de abastecimiento del Hospital Aeronáutico Central (HAC).

En cada uno de ellos, con posterioridad a la Solicitud de Gastos correspondiente, intervenía el Presidente del Consejo Administrativo de Contrataciones del HAC, el Comodoro Orlando Omar Pons, a los efectos de disponer la autorización del inicio de los trámites de contratación, la aprobación de los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares y de la imputación preventiva del gasto en el rubro

SOCIOS



correspondiente del Presupuesto, y, en algunos casos, designar a los miembros de la Comisión Evaluadora que asesorarían en la gestión de la contratación.

Con la salvedad de la Contratación 45/06, en el resto de los procedimientos se invitó entre tres y cinco firmas a cotizar los diferentes productos solicitados. Una vez suscriptos los Dictámenes de Evaluación, los expedientes completos se ponían a consideración del Jefe del Departamento de Asesoría Jurídica del Hospital Aeronáutico Central, Carlos Alberto Cassini.

En todos los trámites de contratación, luego de recibir los Dictámenes desfavorables de la Asesoría Jurídica, el Comodoro Pons disponía adjudicar conforme a los órdenes de mérito diseñados, sobre la base de “menores precios” por las Comisiones Evaluadoras. Los Dictámenes de Evaluación realizados por los Vicecomodoros Alberto Recoulat y Hector Daniel Merchan, y el Comodoro Eduardo Turina constituyeron, en todas las contrataciones, el principio de la convalidación de procedimientos viciados en los que el Estado se vio perjudicado.

#### b. Maniobras.

-No se acompañó la documentación de respaldo que exige el Pliego de Bases y Condiciones Particulares referentes a los datos completos del oferente y a la documentación que debía acompañar la propuesta.

-La legislación en materia de procedimientos administrativos asigna a cada licitación un trámite único, debiendo recaer en un único expediente original todos los antecedentes de la misma, situación que no se llevó a cabo.

- Las ofertas no se ajustaban estrictamente a los Pliegos de Condiciones.

- No se dio cumplimiento a lo previsto en cuanto a publicidad del dictamen de la comisión evaluadora, Art. 78 y ss – Decreto 436/2000.

- No existió justificación de los valores imputados preventivamente en las Solicitudes de Gasto.

-A pesar de que en todos los Dictámenes de Evaluación y en las Disposiciones de Adjudicación se hizo referencia al otorgamiento de las adjudicaciones “por menor precio”, en todos los casos analizados se observó que las firmas realizaron ofertas únicas para distintos grupos de renglones, no registrándose ningún caso de competencia de precios. Ello implica que las adjudicaciones debieron haberse realizado por “única oferta” y no “por menor precio” como se consignó en los Dictámenes de Evaluación y Adjudicación.

SOCIOS



-Se completó el cuadro comparativo de ofertas por parte de los miembros de la Comisión Evaluadora, con valores asignados a ítems no cotizados por las empresas, pretendiendo simular una competencia de oferentes que nunca existió.

-Había inconsistencias en varios documentos que respaldan lo actuado en la presente contratación en lo referente a los renglones ofertados

-Existieron renglones que no figuraban en la Disposición de Adjudicación pero sí en la Orden de Compra.

-Existieron renglones que fueron adjudicados a proveedores que no cotizaron dichos renglones.

-Existieron renglones que figuraban en el Dictamen de Evaluación pero que no habían sido cotizados.

#### 4. "Catuzzi y otros"

##### a. Hechos de la causa:

Se registraron irregularidades en los procesos de contratación en las licitaciones públicas n°03/06, 04/06, 29/06 y la Licitación privada n° 50/06 (para la adquisición de repuestos) para beneficiar a determinadas firmas privadas. Mediante la simulación de competencias de oferentes se llevaban adelante las licitaciones beneficiando a las empresas VILODI S.A, C.P.L., BEDECARATS y GIÓCOLI.

##### b. Maniobras:

-Se realizaron solicitudes de gastos sin fundamentos ni justificación en cuanto a la necesidad de los productos, ni a la estimación previa de los costos y consecuentes montos para la adquisición de cada producto.

-El contenido de las ofertas presentadas por las empresas fue idéntico al de las solicitudes de gasto confeccionadas por funcionarios del Ejército, no sólo en los rubros y en los precios sino hasta en los errores de cálculo que contenían.

-La documentación fue retirada por empresas que conocían los requerimientos de las licitaciones (Pliegos de Bases y Condiciones) con anterioridad a su aprobación por la autoridad competente y correspondiente publicación.

-Los criterios de evaluación técnica y jurídica fueron diferentes según el oferente a pesar de que los dictámenes fueron emitidos por los mismos firmantes.

-Inmediatamente después de la adjudicación a las empresas que se pretendió beneficiar se realizó un aumento del 20% de los montos a adquirir en el rubro correspondiente.

SOCIOS



-Las adjudicaciones se hacían a empresas con un objeto social que no comprendía la provisión de los elementos a adquirir por el Ejército a través de las Licitaciones.

-Se invitaba a ofertar a las mismas personas físicas que, a su vez, integraban diversas empresas y que terminaron siendo adjudicatarias de distintas licitaciones con un ropaje jurídico diferente según el caso.

## 5. "Giralda y otros"

### a. Hechos de la causa:

Se detectaron irregularidades en el marco de 25 procedimientos de contratación celebrados en tres dependencias del ejército Argentino a lo largo del 2007. Una de las dependencias es el COMANDO DE OPERACIONES TERRESTRES (COTER), la misma en la que se llevaron adelante las Contrataciones Directas N° 08/07, 16/07, 19/07, 30/07, 36/07, 38/07, 39/07, 100/07, 129/07, 132/07, el BATALLÓN DE INTENDENCIA 601 donde se llevaron adelante las Licitaciones Públicas N° 01/07 y 02/07, Licitaciones Privadas N° 03/07, 04/07, 11/07, 12/07, 13/07, 14/07, 15/07), y la DIRECCIÓN DE ASUNTOS HISTÓRICOS del EJÉRCITO (DAHE), donde se realizaron las Licitaciones Privadas N° 01/07, 04/07 y 05/07). En todas estas contrataciones para fraguar las compras se invitaba a los oferentes a "hacer números".

### b. Maniobras:

-Se invitó a proveedores del Estado a las convocatorias cuando a los rubros a los que estos se dedicaban no se correspondían con los rubros de la licitación.

-Se desdoblaron las contrataciones de los mismos bienes y servicios para efectuar compras de menor monto y evitar mayores controles.

-Se falsificaron firmas y se adulteraron documentos públicos.

-Se hicieron adjudicaciones a oferentes con dudosa situación fiscal y sin experiencia previa en los rubros a adquirir.

-Las adjudicaciones se realizaron obviando el contenido de dictámenes técnicos y jurídicos.

-Se invitó a empresas unipersonales a presentar ofertas –casi siempre a se trataba de personas físicas inscriptas ante la AFIP como monotributistas- vinculadas entre sí comercial o familiarmente (relación conocida por los funcionarios intervinientes), en acuerdo con los funcionarios del Ejército.

-Varias de estas empresas relacionadas entre sí se presentaron en cada convocatoria a retirar los pliegos de las contrataciones y a ofertar con estas firmas

SOCIOS



vinculadas entre sí (en ciertas ocasiones por los mismos renglones a cotizar con diferentes precios y en otras por diferentes ítems requeridos en el pliego), emulando una compulsa de oferentes.

## 6. "Vidal"

### a. Hechos de la causa:

Se observaron irregularidades cometidas en el Arsenal Naval Puerto Belgrano por parte del Capitán de Corbeta Guillermo José Vidal a cargo de la División de Compras, Tesorería y Revista, autorizado por parte del Capitán de Fragata Contador Gustavo Alejandro Franciulli para manejar, en su ausencia, toda la correspondencia, autorizaciones o diligencias del servicio.

A partir de la auditoría externa realizada por la Contraloría General Naval se concluyó que hubo una falta total de control de las inversiones por parte de los responsables.

### b. Maniobras:

-Una de las empresas contratantes, "ELECTROBOM SH", fue dada de alta en el SIPRO en el año 2004 y suspendida por la ONC en el año 2009, uno de sus socios es el Sr. Herminio Edgardo Paiola. El mismo fue dado de alta por el SIPRO en mayo de 2007, días después de que la Armada rescindiera el contrato que dio lugar a la sanción de suspensión aplicada por la ONC sobre ELECTROBOM SH. Luego de esto Paiola fue invitado a varias contrataciones por las mismas dependencias que contrataban con ELECTROBOM SH.

-La empresa CONTELEC SA fue dada de alta en el SIPRO en el año 2006, sin embargo había resultado adjudicataria de varias contrataciones en esta dependencia en el año 2005.

-El proveedor ISGRO JOSEFA fue dada de alta en el SIPRO en el año 2006, pero fue contratada desde el año 2005 por esta dependencia.

-El proveedor PELLERITO JOSÉ fue dado de alta en el SIPRO en el año 2004. Es el esposo de ISGRO JOSEFA y es el titular de la línea de teléfono que declara ISGRO JOSEFA.

-Las facturas fueron anteriores a las órdenes de adquisición.

-En las órdenes de compras figuraba que debía consultarse a dos firmas. Finalmente se consulta a una sola de ellas, pero no fue ésta a la que se le compró.

SOCIOS



-Con respecto a la caja chica, se pagaron las compras dos veces, una vez por CUTE y otra por FRONT. Se encontraron varias facturas a las cuales les faltaban los datos de imputación y la firma que indicara que se entregó el material.

-Se realizaron 73 pagos en un día por montos inferiores a \$1000, pero cuyo total dio un monto superior a \$1000.

### 7. "Nitrox"

#### a. Hechos del caso:

Se investigan las presuntas irregularidades acaecidas en las contrataciones directas 41/06, 60/06, 103/06, 115/06, 91/06, licitaciones públicas n°8/06, 307/06, 332/06, y licitación privada 12951/06. En todas ellas participó el Capitán de Corbeta Jorge Alejandro Leonetti dirigiendo los procedimientos a fin que resultaran como contratantes la empresa NITROX S.R.L. y REVASUCULIZAR S.A.

#### b. Maniobras:

-Las empresas invitadas a ofertar no fueron correctamente notificadas porque las comunicaciones respectivas se realizaron a teléfonos erróneos.

- Se modificó la fecha de apertura por una supuesta urgencia no fundamentada.

-Hay vinculaciones entre los socios de las empresas Trevisan SA y NITROX S.R.L

-No existió un dictamen jurídico en los expedientes.

-El precio imputado por la empresa NITROX S.R.L es siempre el más bajo.

-El capital Leonetti, quien efectuó las consultas aclaratorias y certificó las visitas de obras, es también hijo del propietario de NITROX S.R.L.

- Las solicitudes de gastos fueron firmadas por el Capitán Leonetti.

### 8. "Bal Neuquen"

#### a. Hechos del caso:

Se denunciaron irregularidades en la selección del proveedor de lubricantes y combustibles en las licitaciones privadas de la Base de Apoyo Logístico de Neuquén. En la misma quedó seleccionada la Sra. Vergara Martina Alejandra, esposa del Suboficial Principal Alberto Bezier.

#### b. Maniobras:

-Diferencias entre las firmas de los funcionarios.

-Entrega de combustible en días inhábiles.

SOCIOS



-Se firmaban los libros de entrega como si se hubiese recibido y utilizado el combustible, hechos que no ocurrieron según la denuncia.

## 9. "Colazo y otros"

### a. Hechos del caso:

Se investigan diez contrataciones directas que se realizaron de manera irregular para beneficiar a determinadas empresas.

### b. Maniobras:

-Las invitaciones a los proveedores se hicieron con menos de cinco (5) días de antelación a la fecha de apertura.

-Las invitaciones a ofertar no se hicieron por medios fehacientes.

-En el pliego de condiciones no se solicitó acreditar idoneidad (presentando certificados originales que avalaran haber realizado trabajos de la envergadura requerida).

-En la solicitud de gastos no se indicó si estos estuvieron basados en precios estadísticos, precios de plaza o precios de referencia consultados en la página web de la ONC.

-En el expediente no constan la garantía de adjudicación ni el reclamo por parte del organismo (de la falta de presentación de la misma).

-Funcionarios de la Fuerza Aérea solicitaron gastos con precios idénticos o muy similares a los finalmente adjudicados.

-Las invitaciones a ofertar fueron de las mismas cuatro empresas vinculadas entre sí, casi de manera exclusiva.

-Existieron compulsas de oferentes simuladas.

-Probables falsificaciones de firmas.

## 10. "Becerra"

### a) Hechos:

Se denunciaron irregularidades en la Base Naval Puerto Belgrano, específicamente se hizo referencia a las retenciones de viáticos que realizó el Capitán Leandro Armando Clausen, en un viaje a Córdoba por un campeonato de paracaidismo en 2005. También se denunció que los excedentes de

SOCIOS



combustible de los buques se vendían en estaciones de servicios y a empresas de transporte.

b) Maniobras:

-En diversas actividades los buzos firmaron viáticos que no eran cobrados por el personal, sino que fueron retenidos por sus superiores jerárquicos.

-Los excedentes de combustible de los buques se vendieron en estaciones de servicio y a empresas de transporte.

11. "Basteiro"

a. Hechos del caso:

Un militar denunció distintas irregularidades detectadas en los lugares donde brindó servicios, a saber:

-Que los vehículos utilizados por las Fuerzas armadas no están en las condiciones necesarias para transitar y que ya ha muerto un motociclista por causa del estado de estos vehículos.

-Que existe una antena perteneciente a una compañía telefónica (Nextel) en el Edificio 1 de Patricios, y un galpón en el playón Salta ocupado por la misma empresa.

-Que una propiedad perteneciente al Regimiento se alquila para eventos privados, así como también que el alojamiento disponible para los miembros del ejército se alquila a los familiares a \$30 por día.

-Que un salón (el Salón Patricios) es alquilado para eventos privados, rondando el alquiler en 10.000 o 15.000 pesos, prestándose el servicio con el personal del ejército.

-Que se realizan compras de repuestos a precios muy elevados.

12. "Roldan Olivera"

a. Hechos del caso:

Se denuncia al Teniente Coronel Jorge Roldan Olivera por cobrar un complemento por vivienda a pesar de habitar en una vivienda fiscal para uso particular.

Casos de Conflictos de interés en los términos definidos por la Oficina Anticorrupción.

SOCIOS



### 1. "Armando Pepe"

#### a. Hechos del caso:

Se investigó al Ing. Agr. Enrique H. Cortelletti, integrante del Tribunal de Tasaciones de la Nación y, de manera incompatible, director del Departamento Rural de la Inmobiliaria "ARMANDO PEPE".

El Fiscal de Control Administrativo resolvió que si bien se acreditó que el Ingeniero había desempeñado tareas en la Inmobiliaria "Armando Pepe", no se pudo acreditar la simultaneidad de actividades ni de recibir un beneficio económico personal. Como no se reunían los requisitos fácticos del art. 13 de la Ley 25.188 se declaró que no existió conflicto de intereses.

### 2. "Detónica Aplicada"

#### a. Hechos del caso:

Se denunció al Ing. Juan Martín Merediz, encargado técnico del Control de los Explosivos y Artificios Pirotécnicos del RENAR y, a su vez, socio gerente de "Detonica Aplicada & Servicios S.R.L.

Se declaró que no hubo conflicto de intereses puesto que la firma "Detonica Aplicada & Servicios S.R.L.", de la que Merediz fue socio y ejerció el rol de gerente, dejó de estar bajo la órbita de contralor del Departamento Explosivos dependiente de la coordinación de explosivos y materiales controlados del RENAR desde el 1º de julio de 2003, fecha a partir de la cual operó el vencimiento de la inscripción en el registro de dicha repartición.

### 3. "Incompatibilidades abogados".

#### a) Hechos de las causas:

Mediante un memorando elaborado por la Dirección de Transparencia Institucional se solicitó al Jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas, Brigadier General D. NORMANDO CONSTANTINO que realizara una investigación debido a la detección de casos de posible incompatibilidad de varios abogados que trabajan en el ámbito de las fuerzas armadas. Se pudieron detectar tres tipos de casos: por un lado abogados que prestan servicio en el ejército y que litigan contra el Ministerio de Defensa y/o el ejército, por otro lado se encuentran los

SOCIOS



casos dudosos en los que se detectaron vinculaciones que permiten presumir la existencia de una vinculación que, de comprobarse, daría cuenta de la existencia de una incompatibilidad (por ejemplo es autorizado para compulsar, extraer copias, etc, además de tener vinculaciones objetivas con abogados que patrocinan causas contra el ministerio y/o el ejercito), por último se encuentran aquellos casos en que se permiten relacionar a dos o mas personas en base a la coincidencia de un mismo domicilio o teléfono pero que, en principio, no permiten concluir su participación en las causas (por ejemplo el domicilio y/o teléfono que denuncia en el Colegio Público de Abogados es el mismo que un abogado (o varios) que llevan causas contra el ministerio y/o el ejercito).

### Casos Complejos de Corrupción.

#### 1. Contrabando de armas a Ecuador y Croacia.

##### a. Hechos.

Entre 1991 y 1995 se dictaron tres decretos del Poder Ejecutivo que autorizaban la exportación de armas con destino a Panamá (que no tenía ejército en ese momento) y a Venezuela. Pero los cargamentos de armas fueron desviados de los destinos que establecían los mencionados decretos y fueron enviados a Croacia y a Ecuador. Por este motivo se inició una investigación penal por distintos hechos de contrabando de material bélico a Croacia y a Ecuador (ambos estando en ese momento en conflictos bélicos). Teniendo en cuenta que respecto de Croacia existía un embargo dispuesto por la ONU impidiendo la venta de material bélico, y respecto de Ecuador, la Argentina en ese momento tenía la obligación de cumplir el rol de garante de la paz entre el conflicto bélico de Ecuador y Perú.

En la misma se llevó a cabo por un lado varias negociaciones comerciales entre funcionarios de la Dirección General de Fabricaciones Militares y Debrol S.A. International Trade y Hayton Trade S.A. (adquirentes de material bélico), y por otro lado, se elaboraron los proyectos de decretos del Poder Ejecutivo Nacional n° 1.697/91 (27/08/91), 2.283 (31/10/91) y 103/95 (24/01/95). Por estas maniobras se investigó el dinero cobrado forma ilegal por algunos funcionarios de la Dirección General de Fabricaciones Militares, por motivos de las tareas mencionadas.

##### b. Maniobras.

Mediante las maniobras de exportación de mercadería, la cuales fueron sustraídas de control aduanero, se permitió que: se exportara mayor cantidad de

SOCIOS





material bélico que el autorizado por los tres decretos; que se desviara el material exportado del destino autorizado en los decretos y declarado en la documentación de respaldo; que se omitiera la verificación de la mercadería por parte del servicio aduanero; y por último, que se gestionara ilegítimamente el cobro de reintegros. El perjuicio fiscal que se promedia por estas maniobras rondaría aproximadamente \$ 400.000.000.-

SOCIOS



## VII ALGUNAS CONCLUSIONES PRELIMINARES

A partir del análisis y sistematización de la información obtenida, encontramos distintos patrones de regularidad entre los distintos casos compulsados. A prima facie, estos patrones, constituyen un primer esbozo de los que serán nuestras alertas que conformarán el SAT.

La creación de un sistema de alertas, permite al operador ya sea de la Dirección de Transparencia como de las Unidades de Auditoría detectar posibles casos de corrupción de una manera más ágil, como así mismo de tomar todas las medidas necesarias a fin de evitar que se produzcan estos hechos. Este punto es de vital importancia por dos cuestiones: por un lado la característica propia de estos casos y que la diferencia de otros hechos de corrupción ocurridos en otros organismos públicos es el aspecto territorial en que se desarrollan las contrataciones. Las Fuerzas Armadas tienen dependencias dispersas en todo el país, de modo tal que es muy difícil que una Dirección centralizada como lo es la Dirección de Transparencia pueda detectar todos los casos que podrían ser un posible caso de corrupción. Por tal motivo y más allá de reformular la forma de trabajo de la Dirección a fin de optimizar su trabajo ex post al hecho ocurrido, es de vital importancia que todas las Unidades de compras y de Auditoría conozcan y utilicen estos alertas a fin de detectar el posible conflicto de interés antes de que se concrete la compra o contratación.

A continuación desarrollamos los principales patrones de regularidad que arrojó el análisis de los casos.

- **Empresas constituidas poco tiempo antes de la apertura de la licitación.**

En varios de los casos se pudo detectar que las empresas que se presentan a ofertar son inscriptas en el SIPRO, días antes de que se abra la licitación.

- **Montos de las ofertas.**

Varios de los casos detectados, las empresas que eran finalmente contratadas, los precios por ellas ofertadas eran iguales o mínimamente superiores a los de la solicitud de gastos.

SOCIOS



- **Pliegos de bases y condiciones poco específicos.**

Dentro de los casos analizados, se pudo observar que en aquellos casos, en que los pliegos de bases y condiciones no estaban del todo claro y especificados claramente los detalles de la contratación, dan un mayor poder de discrecionalidad a los funcionarios a cargo de la compra o contratación, pudiendo darse un caso de corrupción.

- **Irregularidades en la publicidad de las licitaciones.**

En varios casos de los analizados en el marco del proyecto, se pudieron detectar irregularidades al momento de publicarse el llamado a ofertar. El mismo se instrumentó del siguiente modo: ya sea por publicarse menos días de los estipulados, por no notificar a varias empresas que podrían ofertar en dicha compra, por notificar días inhábiles. Todas estas situaciones son alertas tempranas que podrían implicar un direccionamiento de la licitación.

- **Falsificación de firmas.**

Otro de los hechos que se detectaron en varios de los casos que fueron analizados por la Dirección de Transparencia del Ministerio De Defensa, es la falsificación de firmas sea en la presentación de documentos relativos a las empresas que se presentan a ofertar como así también, al momento de retirar el pliego de bases y condiciones.

- **Refoliado de expedientes.**

Otro de los hechos detectados y que configura una alerta temprana, es la refoliación o tachadura de los expedientes por los cuales tramitan las compras o contrataciones de insumos dentro de las dependencias descentralizadas del Ministerio de Defensa

- **Pago de viáticos.**

El pago de viáticos a personal militar, es un tipo de actividad sensible para este sistema de alertas ya que su difícil control y discrecionalidad en la entrega de los mismos, podría configurar dar lugar a casos de corrupción.

- **Participación de empresas que comparten el mismo domicilio, teléfono o correo electrónico.**

SOCIOS



En muchos de los casos analizados, se detectaron que se presentaron varias empresas a ofertar conectadas entre sí a fin de simular una correcta competencia de oferentes.

- **Precios llamativamente superiores a los del mercado.**

Otra alerta que podría implicar un posible hecho de corrupción, es cuando los precios tanto de la solicitud de gastos como los ofertados por las empresas son superiores a los del mercado para ese mismo bien o servicio que la dependencia quiere contratar.

- **Salteo de alguna etapa de la contratación.**

El salteo de las etapas del proceso que se lleva adelante para realizar la contratación, aparecieron recurrentemente en los hechos analizados, ya sea al momento de saltarse alguna instancia de la publicidad del llamado a ofertar, como así también en lo que respecta al control de las distintas etapas de la licitación por los organismos correspondientes (por ejemplo no solicitar al Tribunal de Tasaciones de la Nación o al organismo respectivo para que emita un precio base a fin de determinar el valor locativo mensual de un terreno objeto de la contratación).

- **Falsedades y falsificaciones en documentos de recepción de bienes y servicios en general.**

Otras de las irregularidades detectadas, es la provisión de facturas por servicios que nunca se brindaron. A tal fin se falsifican los documentos que certifican la entrega de los bienes o el cumplimiento de un servicio. Este tipo de maniobras es una alerta temprana que puede avisar sobre una posible malversación de fondos públicos o desvíos de los mismos. Se utiliza este tipo de mecanismos a fin de malversar los fondos de las cajas chicas de los organismos dependientes del Ministerio de Defensa.

- **Irregularidades en la ejecución del contrato.**

Otra clara alerta que se detectaron en los casos analizados, es la existencia de contratos ejecutados parcialmente en perjuicio claro de la administración pública, y que la falta de control de los mismos pudiese vincular un posible caso de conflicto de interés.

- **Falta de inscripción en el SIPRO.**

SOCIOS



La falta de inscripción en el Sistema de Información de Proveedores del Estado, implica un claro perjuicio a la transparencia que deben guiar a todas las contrataciones realizadas por el Estado, desde el momento en que una oficina decide contratar con una persona física o jurídica que no está inscrita en el SIPRO es un claro indicio de que la contratación está siendo dirigida a beneficiar intereses privados.

- **El objeto social de la empresa contratada no es el adecuado para el bien o servicio contratado.**

Se ha detectado en varios casos que las empresas que se presentan a ofertar no proveen de los bienes o servicios licitados, este es un claro indicio de que se está simulando una correcta competencia de ofertas.

- **Vinculación entre las empresas y los funcionarios de las Fuerzas Armadas.**

En varios de los casos analizados se pudo comprobar la existencia de vínculos entre las empresas que contratan con el Estado y los funcionarios de las áreas que contratan. Es tipo de vinculación es un claro alerta sobre la existencia de un conflicto de interés.

- **Desdoblamiento de las compras.**

Otro alerta claro es el desdoblamiento de las contrataciones a fin de que las mismas no superen el precio máximo para llevarse a cabo una contratación directa, evitando la licitación pública que implica mayores controles sobre el procedimiento de compra.

En esta primera parte del desarrollo del proyecto se buscó identificar preliminarmente lo que en un futuro conformarán el Sistema de Alerta Temprana a fin de mejorar el funcionamiento de la Dirección de Transparencia como así también de los organismos de control. El mismo se encuentra en proceso de desarrollo a fin de incluir nuevos casos, también aquellos casos de corrupción que no son alcanzados por la actividad desarrollada por la Dirección y asimismo incluir los resultados obtenidos de las entrevistas con los actores claves del Ministerio de Defensa que terminará de delinear esta herramienta.

SOCIOS





SOCIOS

