

INFORME FINAL LEY 4895

I.- Introducción

El presente informe, con carácter final, se produce como consecuencia de la sanción de la Ley N° 6357 que abrogó el régimen normativo previsto en la ley N° 4895 (artículo 102).

Por esa razón, el propósito que se persigue mediante el mismo no es otro que el de acercar a los interesados un relevamiento general sobre los objetivos cumplidos en el área durante mi designación como Autoridad de Aplicación de la Ley N° 4895, en julio de 2017, hasta el mes de diciembre de 2020. La fecha de corte no es ni por lejos antojadiza sino que se refiere al ámbito temporal en que se materializó la propuesta del Sr. Jefe de Gobierno para designar al nuevo Titular de la Oficina de Integridad Pública en los términos de la nueva normativa vigente antes mencionada.

Asimismo, y conforme corresponde al alcance de esta clase de informes, se hará un repaso de los diferentes inconvenientes y desafíos adaptativos que pueden superarse a futuro bajo la impronta del Régimen de Integridad vigente y la *expertise* de quien asumirá el cargo en pos de alcanzar una gestión transparente y abierta con vocación de permanencia.

II.-Breve repaso sobre el área

Por decreto 241/17 se designó a quien el presente suscribe como Autoridad de Aplicación de la Ley N°4895. En lo que hace a su estructura y organización, el área fue incorporada como un órgano fuera de nivel dentro de dicha Secretaría.¹

Al comenzar entonces a desarrollar las funciones previstas por la ley 4895, en julio de 2017, se efectuaron esfuerzos diversos encaminados a conseguir las DDJJ patrimoniales (en su mayoría actualizaciones) que correspondían al periodo que transcurrió desde el 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre del mismo año (art. 15).

Es de destacar que no existía ningún tipo manual de procedimiento interno (hoy se cuenta con uno) ni hubo ningún de traspaso ni reunión previa entre la persona que antes de mi llegada cumpliera con tales funciones y ocupara el cargo previsto en la ley. De igual modo, no puedo omitir señalar que pese a ello conté, desde esos primeros días, con el apoyo incondicional de la Secretaria Legal y Técnica, Lic. Leticia Montiel, y el Director General Técnico, Administrativo y Legal, Dr. Juan Sebastián Serra. Ambos funcionarios fomentaron numerosos encuentros

¹ Ver: https://www.buenosaires.gob.ar/areas/organigrama/sec_legal_y_tecnica.php

con los respectivos ministros para lograr cumplir con las presentaciones que correspondían a ese año.

Eso, junto con los correos electrónicos dirigidos a los distintos Directores Generales de cada una de las jurisdicciones y los relevamientos llevados a cabo tanto en el organigrama como las consultas efectuadas en el Boletín Oficial, fueron las primeras acciones llevadas a cabo para poder asirnos del universo de sujetos obligados a presentar DDJJ patrimoniales en los términos del artículo 6° del anterior régimen de Ética Pública.

Al mismo tiempo que los meses avanzaban, y nos acercábamos por ende a la fecha inamovible de publicación en el Boletín Oficial, los sujetos obligados aumentaron el nivel de cumplimiento de las jurisdicciones respectivas.

Esto se puede ver en el detalle de los informes anuales presentados en los términos del artículo 29:"n" y publicados en: <https://www.buenosaires.gob.ar/jefedegobierno/legalytecnica/declaraciones-juradas>

Una vez que comenzó a visibilizarse el sector, empezaron a dictarse los dos cursos que, a mi criterio, eran indispensables brindar para romper la barrera de desconocimiento acerca de la ley N° 4895: i) Ética en el ejercicio de la Función Pública y ii) Declaraciones Juradas.

Ambos cursos, dictados de manera personal tanto en la sede de gobierno como en el Edificio "Canale", el Ministerio de Educación Barrio 31 y Auditorio de la Unidad de Comunicación y Coordinación de operadores de personal (Uccop), arrojaron resultados considerablemente positivos. Sin embargo, la falta de obligatoriedad de asistencia a tales cursos para los funcionarios —algo corregido en el nuevo régimen— hizo que solamente asistiera destacable personal administrativo, gerentes y Directores Generales sin que lo hicieran los funcionarios con jerarquía superior a la de Director General.

Desde 2015 a 2018 se capacitaron 316 personas para el Curso de "Ética en el ejercicio de la Función Pública" y 379 en el Curso de "Actualización Declaraciones Juradas Patrimoniales Integrales" lo que hace un global de 695 personas en ese periodo. Cabe destacar que el Instituto Superior de la Carrera (en adelante el ISC) readecuó la oferta de cursos en 2019 por implementarse la "NCA" (Nueva Carrera administrativa) y al no poder contar entonces con la organización de la UCCOP que hasta 2018 me acompañó, recién a finales de 2019 el ISC aprobó la estructura y modalidad de los cursos que en materia de ética y declaraciones debe dictar el funcionario a cargo del área respectiva.

Asimismo, en abril de 2018 se contó con el cuadernillo para entregar a los asistentes de los cursos que se capacitaron a partir de allí.

III.- Principales logros

Hablar de logros en temas vinculados a la ética pública y el régimen de las declaraciones juradas supone necesariamente comparar niveles de cumplimiento entre periodos diferentes y mencionar los dictámenes y asesoramiento brindado a los funcionarios que, por una cuestión u otra, elevaron su consulta de acuerdo a lo que preveía la ley 4895.

A nadie escapa que el mayor anhelo que puede tener un sector como este sea, tal como afirmó el portugués J. Saramago, que todos los funcionarios adopten un sentido ético de su propia existencia. No obstante, repasar algunas cuestiones vinculadas al buen funcionamiento de la ley puede generar presunciones que valen la pena detallar.

III.a) Declaraciones juradas

Si se comparan los sujetos que presentaron sus respectivas DDJJ desde 2016 a la fecha, se podrá observar que aumentan las presentaciones año tras año (lo que no significa per se un mayor cumplimiento puesto que hay presentaciones de sujetos que no se encontraban obligados como ser el caso de algunos gerentes) y además puede afirmarse que existe incluso un efecto “contagio” en supuestos que son comunes (i.e: comuneros). Por fuera del incremento señalado, se verifica que también hubo una mejora importante en los tiempos en los que —en periodos anuales normales— se llevan a cabo tales presentaciones e incluso se aumentó la cantidad de sujetos obligados que deben presentar DDJJ patrimoniales y antes no lo hacían.

Apenas comenzada la gestión, se observó que los representantes del sindicato y del Poder Ejecutivo integrantes del Directorio de la Obsba (Obra Social de Buenos Aires) no presentaron desde antes y hasta agosto de 2017, ninguna declaración jurada patrimonial. Más aún, contaban allí con un dictamen interno que en palabras más o menos, los eximía de la obligación prevista expresamente en la ley 4895 (art. 6°:”j”). Más aún, idéntico criterio tenían algunos controladores de falta con los que hubo que trabajar para que depusieran tal temperamento.

Frente a esa situación, y sendos dictámenes de por medio, se logró revertir tal criterio. Así, asistí en la Comuna Nro. 7 y de manera personal a cada uno de los Directores para que pudieran obtener una CLAVE SADE y empezar así a cargar sus declaraciones juradas. Se trató sin dudas de un avance que significó el compromiso de seguir haciendo las respectivas presentaciones tal como generalmente hoy lo hacen los funcionarios indicados. En lo que a Controladores importa, se dictaminó y posteriormente se informó al Ministro de Justicia lo que hizo que se empezara a cumplir con lo que la ley exigía.

Con la misma tenacidad supimos avanzar con el universo de comuneros que, desde 2017 (2016) y 2018 (2017) cumplieron casi en su totalidad con las actualizaciones del patrimonio. Para ello, fue clave el requerimiento formal a cada

una de las quince Juntas Comunales como las intimaciones cursadas a los comuneros renuentes.

En lo que hace a los integrantes de las Comisiones Evaluadoras, se ha logrado un hito importantísimo que tuvo que ver con un alto nivel de cumplimiento de aquellas que fueron designadas en los Hospitales de la Ciudad. Afortunadamente, la ley 6357 supo corregir el grave problema de su antecesora que no disponía ningún límite para hacer nacer la obligación de presentar DDJJ patrimoniales. En 2017, se registró una falta de presentación de declaraciones juradas de 246 profesionales de la salud que integraron comisiones evaluadoras de todo tipo (adquisición de máquinas de café, dispenser de agua, etc.)

Ese número inicial se redujo a 121 a Octubre de 2018 y por obvias cuestiones que hacen al sentido común y las dificultades técnicas que puede presentar el sistema se decidió no avanzar con las intimaciones previstas en el artículo 22 de la ley 4895 y la consecuencia posterior e inmediata que tiene que ver con la denuncia penal (art 268:3 CP).

Otra cuestión importante tiene que ver, como antes se dijo, con el mejoramiento en los tiempos para presentar las actualizaciones de las declaraciones juradas por parte de los funcionarios de mayor jerarquía. Mientras en 2017, y luego del 30 de junio, aún faltaba presentarse declaraciones de ministros o secretarios, durante 2018 y los años posteriores se mejoró todo el circuito utilizando canales de comunicación a partir de marzo de cada año (avisos en el Sistema Sade, correos a DGTALES y en algunos casos CCOO. Eso logró que todo el gabinete central cumpliera antes de la fecha límite. Se trata de un dato que no es menor puesto que los pedidos de acceso a la información pública que solicitan los periodistas se realizan a los pocos días de producirse la fecha de corte (30 de junio en el caso de las actualizaciones).

Actualmente, y en lo que importa al nivel de cumplimiento de los funcionarios del organigrama vigente del GCBA, el relevamiento llevado a cabo el 15 de diciembre pasado nos muestra que de un total de 388 solamente la adeudan —para el período 2019/2020— 16 funcionarios. Por razones de público conocimiento en torno a las circunstancias relativas al Covid 19 y las cuestiones técnicas del sistema SADE para los nuevos comuneros, no se contabilizan aquí los 56 comuneros que aún la deben.

Por último, debo referirme al sistema digital actual que significó sin duda alguna un mejoramiento absoluto respecto a su inmediato anterior. El aporte más significativo tiene que ver con el plazo que otorga para hacer la presentación (cinco horas) y la función de poder importar la DDJJ hasta donde llegue el funcionario en ese día que la empezó para poder continuar en otro momento. Tales progresos hicieron, evidentemente, a una mejora del sistema que no pasó inadvertido para los usuarios.

III.b) Dictámenes

Se dijo antes que la mayor cantidad de cursos dictados y las diferentes intervenciones efectuadas con un sinnúmero de personas generó mayor exposición del área. Es así que desde 2018 se han recibido denuncias contra funcionarios de la Ciudad que merecieron una opinión de mí parte y posterior decisión del superior jerárquico del funcionario denunciado para que en el caso de verificarse una infracción a la ley, se procediera a imponer las sanciones correspondientes (art 29:"a" y 30 de la ley 4895)

A diciembre de 2020 se dictaminó, desde 2018, en veintiún casos conforme detalle que en anexo de adjunta.

III.c) Asesoramiento a funcionarios públicos de nivel superior a Director General

En el transcurso de estos tres años se asesoró de manera informal (vía correo o reuniones personales) a muchos funcionarios en cuestiones vinculadas, ya de manera concreta, con el alcance del artículo 7° de la ley 4895 (Régimen de Incompatibilidades y Prohibiciones). En algunos casos, se requirió dictamen y así se hizo para los funcionarios Fernando Cohen y Néstor Nicolás.

Por el carácter de los temas que como Autoridad de la Ley de Ética Pública traté durante ese tiempo, también fueron contestadas consultas vinculadas a:

- a) Incompatibilidad de los empleados públicos (ley 471)
- b) Alcance de las Personas Expuestas Políticamente (Res 11/2012 y 134/2018 de la UIF)
- c) Inconvenientes con el sistema de declaraciones
- d) Aclaraciones y encuentros con periodistas y la ATE respecto al contenido de ciertas DDJJ patrimoniales

IV) Principales problemas. La ley 6357 como punto de partida para superarlos

Los principales problemas que se sucedieron dentro del tiempo en que me tocó aplicar la ley 4895 pueden dividirse en tres ejes: 1) relativo a la determinación del universo de sujetos obligados; 2) referidos al sistema digital que permite presentar las DDJJ patrimoniales y 3) sanciones.

- *Universo de sujetos obligados*

Pese a lo previsto en el artículo 15 de la ley (incorporación efectuada mediante Decreto 435/2014) no todas las jurisdicciones comunican en tiempo y forma sus altas y bajas. Por esa razón, y dado que en muchos supuestos no hubo referente que informara de tales sucesos, se procedió a llevar cabo un

relevamiento diario utilizando el Boletín Oficial para conocer las respectivas designaciones y cese de funcionarios. Debe tenerse presente además, que el organigrama nunca es estático y se producen variaciones constantemente en los cargos que atienden, en su mayoría, a la categoría de Director General.

A ello también, se agregan los cambios de estructura que generaron nuevas designaciones dentro de la esfera de Gobierno (en lo que hace al organigrama actual, hay una variación en el incremento de más 154 funcionarios entre 2017 y el decreto 463/2019) y que obliga a cotejar continuamente con el Boletín Oficial independientemente de las comunicaciones internas que se realicen.

Así entonces, y para controlar de manera efectiva quienes son los obligados, hay que decir que a todos los funcionarios que hoy se visibilizan en el organigrama del GCBA, hay que sumar aquellos que por sus cargos corresponden que presenten las respectivas declaraciones y que integran los organismos descentralizados, las empresas del GCBA (AUSA, SBASE, FACOEP SE, LOTBA, Corporación Buenos Aires Sur S.E), las Juntas Comunales y, dentro del Ministerio de Justicia, los controladores de falta y las respectivas juntas. En más o en menos, se trata de casi mil sujetos obligados a los que luego, se suman los integrantes de las Comisiones Evaluadoras.

Estos últimos, sujetos obligados conforme el artículo 6° inciso “g” (Comisiones Evaluadoras), ha sido el grupo más complejo de determinar puesto que tales designaciones no siempre se publican en el Boletín Oficial y muchos de ellos tampoco revisten en cargos que hagan nacer la obligación de presentar DDJJ patrimoniales.

Es un acierto que el artículo 9° de la ley 6357 pusiera un piso a partir del cual, aquellos funcionarios que integran comisiones evaluadoras, deben presentar declaraciones juradas (20.000 UF de compra).

Sin embargo, se deberá requerir colaboración permanente para mantener, en el nuevo esquema, actualizado el registro de sujetos obligados contemplados en el artículo 9° “I” (asesores de la planta de gabinete) puestos que éstos, definitivamente, no se publican en el Boletín Oficial.

- *Sistema digital*

Actualmente, las DDJJ patrimoniales se presentan en el site: <https://mideclaracion.buenosaires.gob.ar>²

El sistema es una gran herramienta que permite a los funcionarios presentar con su CLAVE SADE y número de CUIL la declaración que

² El sitio web anterior sirve solo de consulta para DDJJ previas a 2017: <http://ddji-ori.buenosaires.gob.ar/ddjiWicket/?wicket:bookmarkablePage=:ar.com.integra.gcba.ddji.wicket.Pages.SignInPage>

corresponda. Incluso, permite hacerlo en diferentes días, fuera del entorno SADE aunque para ello deba usarse el mismo equipo. Ahora bien, como el sistema SADE permite generar documentos oficiales, los problemas —solucionables en brevísimo tiempo— se dan, generalmente, cuando el funcionario abandona la gestión y se debe blanquear una CLAVE provisoria.

Esto ahora funciona con cierto éxito pero lo ideal sería que aquellos que dejan el cargo completen sus DDJJ FINALES antes de cesar definitivamente. Al otorgar la ley antes y ahora un plazo para hacer luego de cesado el cargo, se producen los inconvenientes aludidos.

Por otra parte, se dan los supuestos de funcionarios que no tienen SADE y hay que generárselos de manera personal (OBSBA) y los comuneros que no lo tramitan pese a que en las Comunas se puede avanzar para conseguirlo. Seguramente, a partir de los enlaces de integridad que dispone la nueva ley junto con un número de personas adecuado para tales labores se superen definitivamente estos problemas.

Finalmente, ocurre que algunas veces los funcionarios carecen de los conocimientos necesarios para completar sus declaraciones (a veces son sus propios contadores) y esto genera la necesidad de asistirlos personalmente con los técnicos de la Gerencia Operativa a cargo del proyecto.

- *Sanciones*

La ley 4895 no disponía de un régimen sancionatorio que tuviera por finalidad desalentar las conductas reñidas con sus preceptos normativos.

Por eso, una vez notificados a los superiores jerárquicos de los dictámenes, concluía la intervención de la Autoridad de Aplicación y de corresponder alguna sanción, ella fue materializaba por el superior jerárquico correspondiente.

Hoy, la nueva ley ha dotado al Titular de la Oficina de Integridad de verdaderas potestades sancionatorias que repercutirán en el cumplimiento de la norma.

V) Palabras finales

De acuerdo con lo antes relevado, es posible afirmar que durante los últimos tres años —y en todo aquello que tuvo que ver con la ley N° 4895— se han producido avances que pusieron al área en la vanguardia incluso de los extremos que exige la ley 104 en lo que refiere al Plan de Transparencia Activa. Vale decir,

están publicados los informes, los listados de personas que adeudan su DDJJ patrimonial y las DDJJ se encuentran subidas en PDF y formatos abiertos.

Por su parte, la mayor visibilidad del área provocó que se empezaran a recibir las diferentes denuncias que motivaron las opiniones vertidas en los dictámenes.

Se capacitó a un gran número de funcionarios dentro de las posibilidades existentes y siempre se cumplió, en los tiempos previstos por la norma, con las diferentes publicaciones en el Boletín Oficial.

También, y dentro del plazo ordinario, se dio respuesta a los pedidos de acceso a la información pública y fueron contestados los requerimientos judiciales.

Todo lo cual, entiendo, muestra que se cumplieron los objetivos de ley con las posibilidades y recursos con los que efectivamente se contó.



GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES
"2021 - Año del Bicentenario de la Universidad de Buenos Aires"

Hoja Adicional de Firmas
Informe gráfico

Número:

Buenos Aires,

Referencia: INFORME FINAL LEY N° 4895

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 9 pagina/s.