

Revista de  
**Direito Econômico e  
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



# **REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL**

vol. 8 | n. 3 | setembro/dezembro 2017 | ISSN 2179-8214

Periodicidade quadrimestral | [www.pucpr.br/direitoeconomico](http://www.pucpr.br/direitoeconomico)

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



## Los sistemas para el control de la corrupción pública en el orden global

*The systems for the control of public corruption in the global  
order*

**Alfonso Buteler\***

Universidad Nacional de Córdoba (Argentina)

afonsobuteler@hotmail.com

Recibido: 06/09/2017

Aprovado: 06/11/2017

Received: 09/06/2017

Approved: 11/06/2017

### Resumen

El presente trabajo tiene por objeto analizar los diversos mecanismos de control de la corrupción que existen a nivel global. Examina en primer lugar el fenómeno de la corrupción y las pautas de las convenciones internacionales sobre los organismos que controlan la corrupción. En segundo lugar, presenta los modelos utilizados para el control público de la

---

Como citar este artículo/*How to cite this article*: BUTELER, Alfonso. Los sistemas para el control de la corrupción pública en el orden global. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 239-261, set./dez. 2017. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i3.20935.

\* Docente de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba (Córdoba, Argentina). Doctor en Derecho y Ciencias sociales (Universidad Nacional de Córdoba). Magíster en Derecho Administrativo (Universidad Austral). Miembro del Instituto de Derecho Administrativo y abogado de la Facultad de Derecho y Ciencias sociales (UNC) - Premio Cuadro Honor a los mejores promedios. Secretario de Investigaciones de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. E-mail: afonsobuteler@hotmail.com

corrupción estatal adoptados por distintos países, como España, Colombia, Ecuador, Honduras, Estados Unidos, Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Canadá.

**Palavras-chave:** corrupción; derecho público; derecho comparado; control; orden global.

### **Abstract**

*The intention of this paper is to analyze the particularities that presents the control of corruption in the different countries. It examines in the first place the phenomenon of corruption and the guidelines of international conventions to the agencies that control corruption. Second, it presents the models used for public control of state corruption adopted by different countries, such as Spain, Colombia, Ecuador, Honduras, the United States, Argentina, Brazil, Chile, Paraguay, Peru and Canada.*

**Keywords:** corruption; public law; comparative law; control; global order.

### **Sumario**

1. Introducción. 2. El fenómeno de la corrupción. 3. Las pautas de las convenciones internacionales sobre los organismos que controlan la corrupción. 3.1. El sistema interamericano. 3.2. El modelo global. 4. Los modelos utilizados para el control público de la corrupción estatal. 4.1. Ministerio especial. 4.2. Fiscalías especiales. 4.2.1. Fiscalía Anticorrupción (España). 4.3. Organismos independientes. 4.3.1. Contraloría General de la República (Colombia). 4.3.2. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Ecuador). 4.3.3. Consejo Nacional Anticorrupción (Honduras). 4.3.4. Oficina de Responsabilidad Gubernamental (EEUU). 4.4. Organismos extrapoder. 4.4.1. La Fiscalía de Investigaciones Administrativas (Argentina). 4.5. Organismos especiales bajo dependencia del poder Ejecutivo. 4.5.1. Comisión de Ética Pública (Brasil). 4.5.2. Oficina de Conflictos de Intereses (España). 4.5.3. La Oficina Anticorrupción (Argentina). 4.5.5. Controladoria Geral da União (Brasil). 4.6. Entes autónomos. 4.6.1. La Contraloría General de la República (Chile). 4.6.2. Contraloría General del Estado (Ecuador). 4.6.3. Contraloría general de la república (Paraguay). 4.6.4. Contraloría General de la República (Perú). 4.7. Organismos de control bajo la esfera del poder legislativo. 4.7.1. Auditor General (Canadá). 5. Referencias.

---

## **1. Introducción**

El presente trabajo analizaremos los diversos sistemas que se han utilizado a nivel global para el control de la corrupción estatal. Es importante aclarar que haremos referencia a los organismos públicos –o de composición mixta, en algunos casos– que tiene a su cargo el control de ese flagelo en los territorios nacionales.

Con tal propósito, clasificaremos los diferentes modelos de organización que utilizan los estados para enfrentar ese nocivo mal.

## 2. El fenómeno de la corrupción

Como ya lo hemos señalado en otras investigaciones (BUTELER, 2014a) la corrupción constituye un fenómeno que aqueja y preocupa al mundo entero poniendo en jaque muchas de las bases del Estado moderno.<sup>1</sup>

Así, en el Preámbulo de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción se señala lo siguiente:

*Preocupados por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley, Preocupados también por los vínculos entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la delincuencia organizada y la delincuencia económica, incluido el blanqueo de dinero, Preocupados asimismo por los casos de corrupción que entrañan vastas cantidades de activos, los cuales pueden constituir una proporción importante de los recursos de los Estados, y que amenazan la estabilidad política y el desarrollo sostenible de esos Estados*

Ello, en virtud de que dicho flagelo genera una gran inestabilidad institucional y una fuerte desconfianza de los ciudadanos que termina socavando el ejercicio mismo del poder estatal por parte de la autoridad pública. En ese orden de ideas, el temor global gira en torno a la preocupación de que la corrupción termine afectando al sistema de representación democrática (MALEM SEÑA, 2002, p.121).

Por tal motivo, como veremos en el más adelante, los diversos estados han puesto su mira en mejorar los modelos para controlar la corrupción.

## 3. Las pautas de las convenciones internacionales sobre los organismos que controlan la corrupción

En lo que se refiere a los instrumentos de control estatal de las prácticas corruptas es importante señalar que las convenciones anticorrupción de mayor relevancia a nivel global contienen regulaciones expresas y detalladas sobre este punto, fijando los lineamientos principales

---

<sup>1</sup> Para una propuesta de reconocimiento de la autonomía del "Derecho Corruptivo", ver: BITENCOURT; RECK, 2015.

que deben seguir los estados miembros al establecer o darle origen a los organismos que van a tener que controlar la transparencia pública y privada.<sup>2</sup>

### 3.1. El sistema interamericano

En este ámbito, la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) ha establecido pautas claras en la temática que nos ocupa, las cuales deben ser tenidas en cuenta por las autoridades de los países miembros bajo pena de responsabilidad internacional, dado el carácter operativo de sus preceptos<sup>3</sup>, salvo en lo hace a la materia penal (GORDILLO, 1998, p. 16).

Con tal orientación, dicha convención: a) Hace hincapié en el carácter preventivo del control; b) Impone la obligación de crear órganos de control superior con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir detectar sancionar y erradicar las prácticas corruptas (art. III, 9) y c) Impone a los Estados el establecimiento de sistemas adecuados para recaudación y el control de los ingresos del Estado que impidan la corrupción. (art. III, inc. 6)

### 3.2. El modelo global

También, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción contiene disposiciones específicas con relación al tema al establecer la obligación de los Estados parte de:

a) Realizar una evaluación periódica para detectar si los instrumentos jurídicos y administrativos utilizados en el país para combatir la corrupción son adecuados.

b) Adoptar las medidas que sean necesarias, para alentar la cooperación entre, por un lado, organismos públicos de cada Estado Parte, así como sus funcionarios públicos, y, por otro, sus organismos encargados de investigar y enjuiciar los delitos (art. 38).

c) Garantizar la existencia de órganos encargados de prevenir la corrupción y de otorgarles la independencia necesaria, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida. Deben proporcionárseles los recursos materiales y el personal

---

<sup>2</sup> Sobre las relaciones entre transparencia y lucha contra la corrupción, ver BUTELER, 2014b.

<sup>3</sup> Carlos A. Manfroni destaca que la operatividad no es inmediata en materia penal. In: (MANFRODINI, 2001, p. 112).

especializado que sean necesarios, así como la capacitación de los empleados para el correcto desempeño de sus funciones que tienen asignadas. (art. 6º)

d) Cada uno de los Estados Parte -de acuerdo con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico- debe contar con uno o más órganos o personas especializadas en la lucha contra la corrupción mediante la aplicación coercitiva de la ley (art. 36).

Con relación a ello se ha dicho que estos organismos deben trabajar sin interferencias indebidas y que la independencia constituye una exigencia fundamental, que consiste en la capacidad operativa de establecer objetivos e implementar políticas sin injerencias, más allá de la diversidad en la ubicación institucional que estos cuerpos de prevención de la corrupción pueden presentar.<sup>4</sup>

#### **4. Los modelos utilizados para el control público de la corrupción estatal**

El recorrido por el derecho comparado pone de resalto que los países han utilizado diversos modelos organizativos para controlar, en la faz interna, la corrupción estatal.

Es importante destacar que muchos de esos sistemas, como veremos luego, no se han adecuados –al menos por ahora– a los estándares establecidos por las convenciones internacionales que hemos dado cuenta.

##### **4.1. Ministerio especial**

En algunos sistemas se ha dotado de rango ministerial a los organismos a cargo de la lucha anticorrupción. Este es el caso de Bolivia en donde se creó el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción Nuevos paradigmas para la prevención y combate de la corrupción en el escenario global 2ª edición actualizada, p. 33.

<sup>5</sup> El estado boliviano cuenta con una ley Ley Nro. 004 de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito del 31 de Marzo de 2010. En el art. 2 define a la corrupción de la siguiente manera “Es el requerimiento o la aceptación, el ofrecimiento u otorgamiento directo o indirecto, de un servidor público, de una persona natural o jurídica, nacional o extranjera, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad, a cambio de la acción u omisión de cualquier acto que afecte a los intereses del Estado”.

Entre sus objetivos se destaca: a) Desarrollar acciones preventivas que permitan generar prácticas sostenibles en la ética ciudadana y pública, en la rendición de cuentas y en el acceso a la información pública; b) Desarrollar acciones correctivas en la totalidad de los ámbitos donde se utilizan recursos del Estado a través del uso cabal, oportuno y estricto de la ley que permita cumplir el castigo correcto; c) Elaborar, mejorar, difundir, implementar y usar correctamente la ley para que tanto ciudadanos como servidores públicos sean capaces de tomar acciones preventivas y correctivas oportunamente en cualquier labor que desarrollen y d) Ejercer el derecho a la participación.

Como puede apreciarse dicho Ministerio integra la administración central y ubica el segundo grado dentro de la organización administrativa boliviana.

## **4.2. Fiscalías especiales**

En otros modelos del derecho comparado el escrutinio de la corrupción se encuentra en cabeza de fiscales especializados que integran la organización del Poder Judicial del país.

### **4.2.1. Fiscalía Anticorrupción (España)**

En 1995 mediante la Ley 10 se creó la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción encargada de la persecución de los ilícitos penales de esta naturaleza en los que concurran circunstancias de gran trascendencia social; circunstancia que depende de la valoración discrecional del Fiscal General del Estado (AGUADO, 2004, p. 291). Cabe destacar que Ley 24 del año 2007, que regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal ha modificado la denominación de esta Fiscalía Especial para adoptar el nombre de Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada (BUTELER, 2013).

Este organismo, caracterizado por la especialidad, integra el Ministerio Público español con el cual comparte diversas características, en

especial la amplia base legal de sus actividades, conforme al art. 124 de la Constitución<sup>6</sup> y al Estatuto del Ministerio Público.

A pesar de la modificación conserva su carácter multidisciplinario, lo que lo distingue de otras fiscalías. Se apoya en las unidades especializadas que han sido destacadas por el Fisco (tres inspectores y seis inspectores adjuntos), por la Unidad de Apoyo de la Inspección Administrativa General de la Función Pública (dos inspectores y tres administradores) y por la Guardia Civil o Gendarmería y la Policía Nacional o Policía Judicial (25 oficiales). La combinación de agentes venidos de diferentes ramas de la Administración, bajo la exclusiva autoridad del Procurador General de esta Fiscalía, como puede apreciarse, representa una orientación nueva en relación con los métodos tradicionales de funcionamiento de las instituciones judiciales españolas y ha servido de modelo a otros países europeos.<sup>7</sup>

De este modo, la denominada Fiscalía Anticorrupción desarrolla las funciones que legalmente le vienen atribuidas en una triple dirección: a) Delitos económicos de especial trascendencia y/o complejidad técnico-jurídica; b) Delitos de corrupción pública y c) Delitos de blanqueo de capitales cometidos por grupos criminales organizados nacionales o transnacionales, de especial importancia, salvo aquellos que se refieran mayoritariamente al narcotráfico así como los delitos de terrorismo.

### 4.3. Organismos independientes

En otros modelos se ha echado mano a la creación de organismos dotados de independencia.

---

<sup>6</sup> Ese precepto prescribe que “El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la Justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la Ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante ellos la satisfacción del interés social. El Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad”.

<sup>7</sup> Cfr. BUTELER, 2013.



#### 4.3.1. Contraloría General de la República (Colombia)

La Contraloría General de la República es el máximo órgano de control fiscal del Estado, conforme lo estipula el art. 119 de su Constitución. Tiene a su cargo la supervisión de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación (art. 267).<sup>8</sup>

Es uno de los órganos autónomos e independientes del Estado, ya que no se encuentra bajo la dependencia de ninguno de los poderes del Estado colombiano. Es importante remarcar, que tiene autonomía presupuestaria y financiera.<sup>9</sup>

#### 4.3.2. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Ecuador)

La Constitución ecuatoriana establece la existencia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social como una entidad autónoma, que forma parte de la Función de Transparencia y Control Social.

En tal sentido, el art. 207 de la Ley Fundamental establece que dicho organismo “promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley. La estructura del Consejo será desconcentrada y responderá al cumplimiento de sus funciones. El Consejo se integrará por siete consejeras o consejeros principales y siete suplentes. Los miembros principales elegirán de entre ellos a la Presidenta o Presidente, quien será su representante legal, por un tiempo que se extenderá a la mitad de su período. La selección de las consejeras y los consejeros se realizará de entre los postulantes que propongan las organizaciones sociales y la ciudadanía. El proceso de selección será organizado por el Consejo Nacional Electoral, que conducirá el concurso público de oposición y méritos correspondiente, con postulación, veeduría y derecho, a impugnación ciudadana de acuerdo con la ley”.

---

<sup>8</sup> Sobre los instrumentos de lucha contra la corrupción en Colombia, ver OSPINA GARZÓN, 2016.

<sup>9</sup> Art. 267 de la Constitución.

Entre sus funciones principales cabe destacar que es la autoridad encargada de la lucha anticorrupción y de la aplicación del Convención Interamericana contra la Corrupción.

El referido Consejo se encuentra integrado por siete consejos titulares y el mismo número de suplentes. Su selección se realiza por concurso público de oposición y antecedentes a partir de la propuesta realizada por las organizaciones sociales y la ciudadanía en general.

Por su parte, la ley orgánica del Consejo establece que se trata de un organismo de derecho público, con personalidad jurídica propia, autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa.<sup>10</sup>

#### **4.3.3. Consejo Nacional Anticorrupción (Honduras)**

Mediante el Decreto 7-2005 se creó el Consejo Nacional Anticorrupción como organismo independiente, con personalidad jurídica, duración indefinida y patrimonio propio.<sup>11</sup>

El Consejo tiene a su cargo apoyar las políticas y las acciones que, en el combate contra la corrupción, emprenda el Gobierno de la Republica.

La Asamblea General del Consejo Nacional Anticorrupción se encuentra integrada por un representante de cada uno de los siguientes organismos de la sociedad civil: 1) Arzobispado de Tegucigalpa, Municipio del Distrito Central; 2) Confraternidad Evangélica de Honduras; 3) Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP); 4) Consejo de Rectores de las Universidades legalmente reconocidas; 5) Confederaciones de Trabajadores legalmente reconocidos; 6) Asociaciones de Campesinos legalmente reconocidas; 7) Federación de Colegios Profesionales Universitarios de Honduras; 8) Federación de Organizaciones Privadas para el Desarrollo de Honduras; 9) Asociación Nacional de Empleados Públicos; 10) Asociación de Municipios de Honduras (AMHON); 11) Foro Nacional de Convergencia (FONAC); y, 12) Asociación de Medios de Comunicación.

Los representantes de los organismos son electos conforme a las regulaciones internas de cada uno de de dichas instituciones y duran en sus funciones dos años, pudiendo ser reelegidos.

---

<sup>10</sup> Art. 3.

<sup>11</sup> Art. 1.

Cabe apuntar que el Presidente de la República puede designar dos integrantes a título personal, de entre las personas de reconocida buena reputación, que no formen parte del Gobierno.<sup>12</sup>

#### **4.3.4. Oficina de Responsabilidad Gubernamental (EEUU)**

El referido organismo –GAO, por sus siglas en inglés- es una entidad que tiene independencia del Poder Ejecutivo y respalda al Congreso Nacional. Está encabezada por el Contralor General cuyo mandato es de quince años.

Es elegido por el Presidente de la Nación en base a la propuesta de candidatos efectuadas por el Poder Legislativo.

### **4.4. Organismos extrapoder**

#### **4.4.1. La Fiscalía de Investigaciones Administrativas (Argentina)**

Este organismo forma parte del Ministerio Público Fiscal como órgano dependiente de la Procuración General de la Nación<sup>13</sup>. Está compuesto por el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas y los demás magistrados que establece la Ley 21.383.<sup>14</sup> En virtud de ubicación institucional, al integrar un órgano extrapoder, tiene independencia con relación a los tres poderes estatales lo que resulta fundamental en la medida en que su actividad es exógena a la de los investigados<sup>15</sup>.

Tiene como finalidad controlar la legalidad administrativa y en caso de detectar irregularidades, ordenar a través de un dictamen que es vinculante, la instrucción de sumarios administrativos o –en su caso- denunciar

---

<sup>12</sup> Art. 4.

<sup>13</sup> En tal sentido, el art. 120 de la Ley Fundamental dispone que “El ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República. Está integrado por un procurador general de la Nación y un defensor general de la Nación y los demás miembros que la ley establezca. Sus miembros gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones.”

<sup>14</sup> B.O. 20/08/1976.

<sup>15</sup> Aunque, como lo destaca con rigurosidad Fabián O. Canda (2009, p.833), lo más importante es su independencia del Poder Ejecutivo ya que es ese Poder quien es investigado por la FIA.

penalmente y participar en las causas con los alcances que analizaremos más adelante.

La modificación de la ley 21.383 que permitía la remoción del Fiscal de Investigaciones Administrativas por un decreto del Poder Ejecutivo Nacional tal como ocurrió en el recordado caso “Molinas”<sup>16</sup>, ha sido un gran avance para lograr la independencia de este órgano de control. Es que en la actualidad la remoción dependerá de la decisión de un Tribunal de Enjuiciamiento que, a su vez, está sujeta al control judicial posterior.

La designación de los miembros de la FIA se realiza mediante la realización de un concurso público de oposición y antecedentes. La terna que resulte de ese proceso de selección debe ser elevada al Poder Ejecutivo Nacional por el Procurador General para que proponga a uno de los candidatos al Senado para su nombramiento. Los integrantes de la FIA poseen estabilidad en sus cargos mientras dure su buena conducta y hasta los setenta y cinco años.

Por su parte, el art. 45 de Ley Orgánica del Ministerio Público<sup>17</sup> establece que dicha autoridad de contralor tiene como funciones las siguientes:

a) Promover la investigación de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la administración nacional centralizada y descentralizada, y de las empresas, sociedades y todo otro ente en que el Estado Nacional tenga participación.

En caso de irregularidades pasará las actuaciones con dictamen fundado a la Procuración del Tesoro de la Nación o al funcionario de mayor jerarquía administrativa de la repartición de que se trate, las que servirán de cabeza del sumario que deberá ser instruido por las autoridades correspondientes y la FIA será tenida como parte acusadora, con iguales derechos a la sumariada, en especial, las facultades de ofrecer, producir e incorporar pruebas, así como la de recurrir toda resolución adversa a sus pretensiones.

b) Efectuar investigaciones en toda institución o asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, en caso de sospecha

---

<sup>16</sup> Fallos, 314:1091, (1991) En ese caso, frente al cuestionamiento –por vía de amparo- contra la legitimidad de un decreto del P.E.N. por el cual se había resuelto separar de su cargo al Fiscal de Investigaciones Administrativas sin la realización de un sumario previo, la Corte Suprema rechazó la demanda.

<sup>17</sup> Ley 24.946, B.O. 23/03/1998. En adelante LOMP.

razonable sobre irregularidades en la inversión dada a los mencionados recursos.

c) Denunciar ante la justicia competente, los hechos que, como consecuencia de las investigaciones practicadas, sean considerados delitos. En tales casos, las investigaciones de la Fiscalía tendrán el valor de prevención sumaria. El ejercicio de la acción pública quedará a cargo de los fiscales competentes ante el tribunal donde quede radicada la denuncia con la intervención necesaria del FIA o de los magistrados que éste determine.

d) Tiene intervención cuando en el curso de un proceso judicial en sede penal se efectúe imputación formal de delito contra un agente público por hechos vinculados con el ejercicio de su función, el juez de la causa deberá poner esta circunstancia en conocimiento de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas.

e) Asimismo, para los casos en que los fiscales del fuero no estuvieren de acuerdo con la prosecución de la acción, podrá la FIA asumir en cualquier momento el ejercicio directo de la acción pública.

Como puede advertirse, la FIA es un organismo que reúne muchas de las competencias y facultades deseables para luchar en contra de la corrupción. Así, lo pone de resalto también la labor realizada por dicho organismo en los últimos años.

Sin embargo, a partir del dictado de la Resolución 147/08 del Procurador General de la Nación<sup>18</sup> la situación que se presenta es diferente en tanto se han limitado notablemente las facultades de dicho organismo en la jurisdicción penal. En dicha resolución, el PGN -dictada según dicho funcionario para precisar funciones, prerrogativas y competencia de la FIA- sostiene que:

1) La FIA nunca fue concebida como una fiscalía penal temática, investida de la facultad de monopolizar la representación del Ministerio Público Fiscal en casos de corrupción. En contra de esa postura explicitada se ha manifestado Canda al sostener el carácter específico de la FIA y de los magistrados que la componen por sobre los demás fiscales. (CANDA, 2009, p.809).

2) En las causas iniciadas por denuncia de la FIA mientras se mantenga la investigación a cargo del fiscal de la causa, la FIA puede acceder al expediente y concertar cursos de acción con el fiscal pero siempre la representación es única y depende del fiscal a cargo.

---

<sup>18</sup> En adelante PGN.

3) Para que la FIA pueda ejercer directamente la acciones necesario que previamente el fiscal de la causa haya exteriorizado un criterio contrario a la prosecución de la acción. (art. 45 inc. C de la LOMP) Los fiscales deben informar a la FIA cada vez que así lo decidan para que ésta pueda asumir la defensa.

Por nuestra parte destacamos, que la inteligencia asignada a dicho precepto normativo se opone a la jurisprudencia de la Corte Suprema Nacional, habida cuenta que, si bien ante otro contexto normativo, en la causa "Ríos"<sup>19</sup> el Alto Tribunal admitió en el ejercicio directo de la acción pública por la FIA, aun ante la discrepancia del fiscal de la causa. Este criterio se repitió luego en "Caciatore" en 1988.<sup>20</sup>

4) La FIA no puede intervenir en las medidas cautelares.

5) Cuando una causa haya sido iniciada por una vía distinta a la denuncia de la FIA los jueces se encuentran obligados a comunicar a aquella todos los casos en los que se halle imputado un funcionario público. En esos supuestos, también se debe garantizar la intervención judicial "necesaria" de la FIA pero siempre sujeto a la decisión del fiscal de la causa.

A partir de esa decisión del PGN, el ejercicio de la acción penal directa por la FIA requiere de manera concurrente que la causa penal sea iniciada por ésta y que el fiscal federal competente tenga un criterio diferente al de dicho organismo de control en cuanto a seguir interviniendo en la causa.

Esa interpretación de las atribuciones de la FIA que propone la mentada resolución, si bien puede tener cierto respaldo normativo, violenta las prescripciones de las convenciones internacionales en cuanto obliga a cada Estado Parte a asegurar la independencia y a otorgarle las herramientas necesarias para que puedan hacer un eficaz control de la corrupción. No podemos hablar de un control eficaz de la corrupción si la FIA no tiene facultades judiciales concretas.

En contra de esta postura se ha pronunciado Bianchi (2009) al señalar que dicha resolución del PGN "constituye una interpretación de las facultades de la FNIA ajustada al texto de la LOMP". Es que según dicho autor, bajo la Ley 21.383, la FIA podía, en cualquier causa denunciada por ella: (a) ejercer en forma directa la acción pública o (b) impartir instrucciones a los fiscales requiriéndoles informes. Por el contrario, la LOMP limita sus funciones a una "intervención necesaria", y solamente le permite ejercer la

---

<sup>19</sup> Fallos, 310:1510. (1987)

<sup>20</sup> Fallos, 311:593 (1988)

acción pública cuando los fiscales competentes tuvieran un criterio contrario a la prosecución de la acción. Por último, señala que si bien los términos "intervención necesaria" tal como dice la Resolución 147 son "discutibles y abiertos a debate", lo cierto es que tal intervención no puede equipararse a la del fiscal de la causa cuando ejerce la acción pública, ni tampoco puede suponer el desplazamiento de aquél, pues la LOMP no lo autoriza. Se trata de una actividad, tal como establece la Resolución 147, de colaboración y enriquecimiento de la tarea del fiscal, que debe llevarse a cabo en forma coordinada con éste.

#### **4.5. Organismos especiales bajo dependencia del Poder Ejecutivo**

##### **4.5.1. Comisión de Ética Pública (Brasil)**

La Comisión de Ética pública tuvo su nacimiento en mayo de 1999 como órgano consultivo que depende directamente de la Presidencia de la República, responsable de la administración del Código de Ética de la Administración Pública Federal.

Dicho organismo se encuentra integrado por siete miembros con reconocida reputación, idoneidad moral, y notoria experiencia en la administración pública. Es la máxima autoridad del Poder ejecutivo quien los escoge y duran en sus cargos tres años con posibilidades de ser reelegidos por un período consecutivo más.<sup>21</sup>

##### **4.5.2. Oficina de Conflictos de Intereses (España)**

Con el dictado de la Ley nº 5/2006, se han regulado los supuestos de conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado. Se trata de una unidad que pertenece a la esfera de acción del Ministerio de Administraciones Públicas que actuará con autonomía funcional para la gestión del régimen de incompatibilidades de los altos cargos.

Tiene a su cargo, el asesoramiento informativo que lo ejerce a través de la registración de las actividades, bienes y derechos patrimoniales de los actos cargos y la comunicación que debe hacer cada seis meses Congreso de

---

<sup>21</sup> Sobre los aspectos conceptuales de la ética y moralidad administrativa en Brasil, ver LEAL, 2014.

los Diputados del grado de cumplimiento y las infracciones relacionadas con esta materia por parte de los altos cargos.

Asimismo, le corresponde la inspección en la tramitación de los expedientes sancionadores por la infracción de la normativa en cuestión.

#### 4.5.3. La Oficina Anticorrupción (Argentina)

De acuerdo a la ley 25.233<sup>22</sup> que le dio nacimiento en 1999, la Oficina Anticorrupción<sup>23</sup> se ubica en la esfera del Ministerio de Justicia de la Nación, es decir que se encuentra bajo la órbita del Poder Ejecutivo Nacional.

Este organismo, tiene a su cargo la elaboración y coordinación de programas de lucha contra la corrupción en el Sector Público Nacional<sup>24</sup> o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal. Sin embargo, carece de competencia para realizar investigaciones en el ámbito del Poder Legislativo, del Poder Judicial o en los organismos de las Administraciones Provinciales y Municipales. Además, conforme lo dispone el Decreto 102/99<sup>25</sup> es la autoridad de aplicación de la Ley de Ética Pública<sup>26</sup> y de la CICC.

---

<sup>22</sup> B.O. 14/12/1999.

<sup>23</sup> En adelante OA.

<sup>24</sup> Al respecto el art. 8 de la Ley 24.156 (B.O. 29/10/1992) indica que el Sector Público Nacional está integrado por: a) la Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social; b) las empresas y sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias; c) los entes públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones; d) los fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional. Serán aplicables las normas de esta ley, en lo relativo a la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación está a cargo del Estado nacional a través de sus Jurisdicciones o Entidades.

<sup>25</sup> B.O., 29/12/1999.

<sup>26</sup> Ley 25.188, B.O., 01/11/1999.



El art. 6º establece que la OA está a cargo de un Fiscal de Control Administrativo, designado y removido por el Presidente de la Nación a propuesta del Ministro de Justicia.

Entre sus competencias previstas en el art. 2 se destacan las siguientes: a) La facultad de recibir denuncias que hicieran particulares o agentes públicos que se relacionen con su objeto e investigarlos si correspondiere; b) Investigar preliminarmente a toda Institución o Asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, en caso de sospecha razonable sobre irregularidades en la administración de los mencionados recursos; c) Denunciar ante la justicia competente los hechos que como consecuencia de las investigaciones practicadas, pudieren constituir delitos; d) Constituirse en parte querellante en los procesos en que se encuentre afectado el patrimonio del Estado. Adviértase que únicamente puede intervenir en causas penales en la calidad de querellante pero no tiene en su cabeza la posibilidad de llevar adelante la acción penal pues, de lo contrario, habría una injerencia del Poder Ejecutivo en el Ministerio Público, tal como lo entendió la Corte Suprema en el caso "Aslanian"<sup>27</sup>; e) Llevar el registro de las declaraciones juradas de los agentes públicos.

El art. 3º, por su parte, sujeta el ejercicio de las principales funciones establecidas en el art. 2º al hecho de que el Fiscal de Control Administrativo considere la cuestión de significación institucional, económica o social, lo que pone de resalto para la doctrina la discrecionalidad que posee en dicha apreciación (ORGAZ, 2003, p.370).

Como podrá advertirse, en esa regulación, es fundamental el principio de oportunidad, a partir de criterios de significación institucional (exceso de poder, desviación de los fines de un organismo, etc.), social (situaciones en las cuales el funcionamiento del organismo tiene un impacto apreciable en la población) y económica (cuestiones relativas a la eficiencia con la cual es administrado un organismo) (MASSONI, 2009, p.759).

En lo que respecta al aspecto adjetivo, una vez que detectada una supuesta trasgresión, las actuaciones deben pasar con dictamen fundado al Ministro de Justicia, a la Procuración del Tesoro de la Nación y al funcionario de mayor jerarquía administrativa de la repartición de que se trate. Ese expediente servirá de cabeza del sumario que deberá ser instruido por las autoridades correspondientes en donde la OA podrá ser tenida como parte

---

<sup>27</sup> Fallos, 329:1984, (2006)

acusadora con facultades de ofrecer, producir o incorporar pruebas, así como la de recurrir toda resolución adversa a sus pretensiones.

En nuestra opinión, si bien es elogiable que exista un organismo especializado en materia de corrupción, tal como lo propone cierta doctrina (ACKERMAN, 2001, p.208), el hecho de que el titular de la OA sea designado por el Presidente de la Nación y su ubicación jerárquica dentro del Ministerio de Justicia, ponen en evidencia una clara falla estructural y el incumplimiento de los estándares establecidos por las convenciones internacionales a que aludimos más arriba. Ello, en tanto, dicho organismo de control, no tiene garantizada su independencia (ALBERTEN, 2004, p. 236), habida cuenta que debe controlar a sus superiores y a quienes le asignan recursos. Es que, como lo recuerda Canda, es una regla básica en materia de control que el controlante no dependa del controlado (CANDA, 2009, p.801).

#### **4.5.4. Controladoria Geral da União (Brasil)**

Dicho organismo fue creado en el año 2003 mediante la ley 10683 y procura la defensa del patrimonio público y fiscaliza la utilización de los recursos públicos federales e implementa políticas de prevención de la corrupción y de la promoción de la transparencia (NUNES, 2008, p.27). Tiene a su cargo la asistencia directa e inmediata al Presidente de la República en los asuntos que, en el ámbito del Poder Ejecutivo, sean relativos a la defensa del patrimonio público y al aumento de la transparencia de la gestión por medio de las actividades de control interno, auditoría pública, corrección, prevención y combate a la corrupción y mediación.

### **4.6. Entes autónomos**

#### **4.6.1. La Contraloría General de la República (Chile)**

Se trata de una entidad fiscalizadora superior de carácter jurídico, contable y financiero, que posee autonomía y rango constitucional. Le corresponde llevar a cabo el control de legalidad de los actos de la administración pública, fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos fiscales, municipales y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes, examinar y juzgar las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes fiscales y municipales, llevar la contabilidad general de la Nación y desempeñar las demás funciones encomendadas por la ley.

En tal sentido, la Constitución transandina estipula que “Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva. El Contralor General de la República deberá tener a lo menos diez años de título de abogado, haber cumplido cuarenta años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio. Será designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado adoptado por los tres quintos de sus miembros en ejercicio, por un período de ocho años y no podrá ser designado para el período siguiente. Con todo, al cumplir 75 años de edad cesará en el cargo.”<sup>28</sup>

En tal sentido, la Ley de organización y atribuciones de la contraloría general de la República, ley n° 10.336 establece que dicha institución es “independiente de todos los Ministerios, autoridades y oficinas del Estado”.<sup>29</sup>

La Contraloría está a cargo de un funcionario que tiene el título de Contralor General de la República<sup>30</sup> que es nombrado por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado.<sup>31</sup>

#### **4.6.2. Contraloría General del Estado (Ecuador)**

Por mandato constitucional<sup>32</sup> la Contraloría General del Estado es un organismo técnico dotado de personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa, dirigido y representado por el Contralor General del Estado, quien desempeña sus funciones durante cinco años.

Posee atribuciones para controlar la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y

---

<sup>28</sup> Art. 98.

<sup>29</sup> Art. 1.

<sup>30</sup> Art. 2.

<sup>31</sup> Art. 3.

<sup>32</sup> Arts. 204, 205 y 211.

de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.

Dirige el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos; determina responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado; expide la normativa para el cumplimiento de sus funciones y asesora a los órganos y entidades del Estado cuando se le solicite.

#### **4.6.3. Contraloría general de la república (Paraguay)**

De acuerdo a lo que estipula su Constitución<sup>33</sup> dicho organismo es el órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado, de los departamentos y de las municipalidades. A tales afectos goza de autonomía funcional y administrativa. Se compone de un Contralor y un Subcontralor que son designados por la Cámara de Diputados, por mayoría absoluta de sus miembros, de sendas ternas de candidatos propuestos por la Cámara de Senadores, con idéntica mayoría. Duran cinco años en sus funciones, los cuales no pueden ser coincidentes con las del mandato presidencial. Pueden ser confirmados en el cargo sólo por un período más, con sujeción a los mismos trámites. Durante dicho lapso temporal, gozan de inamovilidad, no pudiendo ser removidos sino por la comisión de delitos o por mal desempeño de sus funciones.

Para su remoción debe seguirse el procedimiento establecido para el juicio político.<sup>34</sup>

Entre las atribuciones cabe destacar las siguientes: 1) El control, la vigilancia y la fiscalización de los bienes públicos y del patrimonio del Estado, los de las entidades regionales o departamentales, los de las municipalidades, los de la Banca Central y los de los demás bancos del estado o mixtos, el de las entidades autónomas, autárquicas o descentralizadas, así como los de las empresas del estado o mixtas; 2) El control de la ejecución y la liquidación del Presupuesto General de la Nación; 3) El control de la

---

<sup>33</sup> Art. 281.

<sup>34</sup> Art. 284.

ejecución y liquidación de los presupuestos de todas las reparticiones mencionadas en el apartado 1), como asimismo el examen de sus cuentas, fondos e inventarios; 4) La fiscalización de las cuentas nacionales de las empresas o entidades multinacionales de cuyo capital participe el Estado en forma directa o indirecta, en los términos de sus respectivos tratados; 5) El requerimiento de informes sobre la gestión fiscal y patrimonial a toda persona o entidad pública, mixta o privada que administre fondos, servicios públicos o bienes del Estado, a las entidades regionales o departamentales y a los municipios, todos los cuales deben poner a su disposición la documentación y los comprobantes requeridos para el mejor cumplimiento de sus funciones; 6) La recepción de las declaraciones juradas de bienes de los funcionarios públicos, así como la formación de un registro de las mismas, y la producción de dictámenes sobre la correspondencia entre tales declaraciones, prestadas al asumir los respectivos cargos, y las que los aludidos funcionarios formulen al cesar en ellos; 7) La denuncia a la justicia ordinaria y al Poder Ejecutivo de todo delito del cual tenga conocimiento en razón de sus funciones específicas, siendo solidariamente responsable, por omisión o desviación, con los órganos sometidos a su control, cuando éstos actuasen con deficiencia o negligencia, y 8) Los demás deberes y atribuciones que fije esta Constitución y las leyes.<sup>35</sup>

Su actividad está regulada por la ley nº 276. Allí se establece que dicho organismo tiene por objeto velar por el cumplimiento de las normas jurídicas relativas a la administración financiera del Estado y proteger el patrimonio público, estableciendo las normas, los procedimientos requeridos y realizando periódicas auditorías financieras, administrativas y operativas;; controlando la normal y legal percepción de los recursos y los gastos e inversiones de los fondos del sector público, multinacional, nacional, departamental o municipal sin excepción, o de los organismos en que el Estado sea parte o tenga interés patrimonial ; y aconsejar, en general, las normas de control interno para las entidades sujetas a su supervisión.<sup>36</sup>

#### **4.6.4. Contraloría General de la República (Perú)**

Se trata de un organismo constitucional autónomo encargado de controlar los bienes y recursos públicos del país. Le corresponde dirigir y

---

<sup>35</sup> Art. 283.

<sup>36</sup> Art. 2.

supervisar con eficiencia y eficacia el control gubernamental, orientando su accionar al fortalecimiento y transparencia de la gestión de las entidades, la promoción de valores y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como, contribuir con los Poderes del Estado en la toma de decisiones y con la ciudadanía para su adecuada participación en el control social.

La Constitución establece que “es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.”<sup>37</sup>

Su actividad se regula por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República nº 27785 y sus modificatorias.

#### **4.7. Organismos de control bajo la esfera del poder legislativo**

##### **4.7.1. Auditor General (Canadá)**

Se trata de un funcionario del Parlamento canadiense, nombrado por un período de diez años, no renovable, a partir de una resolución de la Cámara de los Comunes y el Senado. Depende directamente de las asambleas legislativas. Son nombrados por el Gobernador General en Consejo dirección de la Cámara de los Comunes y el Senado.

Puede ser removido por causa justificada por el Gobernador en Consejo con la aprobación de la Cámara de los Comunes y el Senado.

Le corresponde auditar los departamentos y agencias federales, la mayoría de las empresas de la Corona y muchas otras organizaciones federales, y los informes al Parlamento de su obra.

El papel del Auditor General de Canadá es ayudar a la rendición de cuentas mediante la realización independiente de las auditorías de federales del gobierno. Tales exámenes se proporcionan a los integrantes del Parlamento con el propósito objetivo de información para ayudar a examinar las actividades del gobierno y exigirle rendición de cuentas.

---

<sup>37</sup> Art. 82.

## 5. Referencias

ACKERMAN, Rose. **La corrupción y los gobiernos: Causas, consecuencias, reforma.** Madrid: Siglo XXI, 2001.

AGUADO, Javier Alberto Zaragoza. Las fiscalías especiales, Su función en la lucha contra la moderna criminalidad y su relación con el Fiscal General de Estado. En: GARCÍA, Nicolás Rodríguez; CAPARRÓS, Eduardo Rodríguez (Coords.). **La corrupción en un mundo globalizado.** Análisis interdisciplinar. Salamanca: Ratio Legis, 2004.

ALBERTSEN, Jorge. **La Oficina Anticorrupción.** Documentación Administrativa, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, nº 269-270, maio/dec., 2004.

BIANCHI, Alberto B. **La alegada 'limitación' de las facultades de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas.** Sup. Const. 2009 (mayo), 01/01/2009, 54 - LA LEY2009-C.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Construção pragmático-sistêmica dos conceitos básicos do Direito Corruptivo: observações sobre a possibilidade do tratamento da corrupção como um ramo autônomo do Direito. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 62, p. 123-140, out./dez. 2015.

BUTELER, Alfonso. Corrupción, globalización y Derecho Administrativo. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 1, n. 1, p. 39-62, ene./jun. 2014a.

BUTELER, Alfonso. **Derecho administrativo argentino.** Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2016.

BUTELER, Alfonso. El control de la corrupción en el Derecho Comparado: los casos de Argentina, Brasil y España. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 23-43, jul./set. 2013.

BUTELER, Alfonso. La transparencia como política pública contra la corrupción: aportes sobre la regulación de derecho de acceso a la información pública. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 58, p. 61-106, out./dez. 2014b.

CANDA, Fabián Omar. **La Fiscalía de Investigaciones Administrativas.** ED, 180:199, esp. p. 801.

CANDA. Fabián Omar. **La Fiscalía de Investigaciones Administrativas.** Control de la Administración Pública, Administrativo, Legislativo y Judicial, Jornadas Organizadas por Universidad Austral, Facultad de Derecho. 2. Ed. Buenos Aires: RAP, 2009.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho administrativo**. 5. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

LEAL, Rogério Gesta. Imbricações necessárias entre moralidade administrativa e probidade administrativa. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 87-107, jan./mar. 2014.

MANFRONI, Carlos A. 2. ed. **La convención interamericana contra la corrupción, anotada y comentada**. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2001.

MASSONI, José. **La Oficina Nacional de Anticorrupción: Control de la Administración Pública, Administrativo, Legislativo y Judicial**, Jornadas Organizadas por Universidad Austral, Facultad de Derecho. 2. Ed. Buenos Aires: RAP, 2009.

NUNES, Antonio Carlos Osorio. Corrupção: o combate através da prevenção. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Mauricio; ADRI, Renata Porto (Coord.). **Corrupção, ética e Moralidade administrativa**. Fórum: Belo Horizonte, 2008.

ORGAZ, Jorge. El procedimiento de control de las irregularidades administrativas. En: FUNES, Ignacio Velez. **Derecho procesal administrativo**. Córdoba: Alveroni, 2003.

OSPINA GARZÓN, Andrés Fernando. Instrumentos de la lucha contra la corrupción en Colombia: de la ultima ratio a la ausencia de razón. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 63, p. 67-91, jan./ mar. 2016.

SEÑA, Jorge Malem. **La corrupción: Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos**. Barcelona: Gedisa, 2002.