

INFORME DE POLÍTICA PÚBLICA

Justiciapedia

LAS DECLARACIONES JURADAS DE LOS JUECES

Transparencia y Control
en el Poder Judicial

ENERO 2017

AUTORES

Área Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas

Renzo Lavin

Fernando Braccini

Marcelo Giullitti

Tamara Laznik



Asociación Civil por
la Igualdad y la Justicia

SUMARIO EJECUTIVO¹

El acceso a las declaraciones juradas patrimoniales de los/as funcionarios/as judiciales es una herramienta imprescindible para controlar la evolución de su patrimonio y conocer sus antecedentes laborales, a fin de detectar potenciales actos de corrupción y/o conflictos de intereses.

Este documento presenta los resultados de una investigación llevada a cabo por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) enfocada en el análisis crítico del sistema normativo sobre las declaraciones juradas patrimoniales para funcionarios del Poder Judicial de la Nación y en la evaluación de su implementación. Se podrá encontrar aquí un diagnóstico sobre la situación, y propuestas para fortalecer el régimen de declaraciones juradas patrimoniales en el ámbito del Poder Judicial de la Nación.

INTRO

LA IMPORTANCIA DE LA PUBLICIDAD DE LAS DDJJJ PATRIMONIALES

El libre acceso a las declaraciones juradas patrimoniales de los/las jueces/zas, secretarios y demás funcionarios judiciales permite a la ciudadanía conocer cómo se componen sus patrimonios (bienes inmuebles y muebles registrables, tenencias de dinero, participación en sociedades, deudas, entre otros) y antecedentes laborales de quienes ejercen la magistratura. Esta información resulta clave para controlar si los aumentos en el patrimonio de los funcionarios se justifican con su nivel de ingresos, y así identificar potenciales enriquecimientos indebidos proveniente de actos de corrupción o de otras actividades que no fueron declaradas por el funcionario, y también incompatibilidades y conflictos de intereses. En consecuencia, se trata de instrumentos clave para prevenir y combatir la corrupción.

EL RÉGIMEN LEGAL DE LAS DECLARACIONES JURADAS

1 EL RÉGIMEN DE DECLARACIONES JURADAS ANTES DE 2013

El régimen de Declaraciones Juradas de funcionarios públicos de todos los poderes del Estado se encuentra regulado por la ley N° 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública.

Al inicio del ejercicio de un cargo, los sujetos obligados deben presentar una declaración jurada que contenga una nómina de sus bienes propios, los de su cónyuge e hijos menores, los que integren la sociedad conyugal y/o los del conviviente, si los tuviere. Luego, deberán actualizar esa información anualmente, así como presentar una última declaración jurada tras el cese de su cargo.

Según la ley mencionada², la declaración debe contener:

- Bienes inmuebles y sus mejoras, muebles registrables y otros muebles, detallando la fecha en que fueron adquiridos y el origen de los fondos.
- Títulos, participación en sociedades o negocios y otros valores que coticen o no en la bolsa de valores.
- Dinero en efectivo o depósitos en cualquier moneda que tuviere en cualquier banco o institución financiera.

1- A lo largo del documento se busca evitar el lenguaje sexista, pero a efectos de facilitar la lectura no se incluyen recursos como "@", "x" o "-a/as".

2- Art. 6, ley N° 25.188

- Créditos y deudas de todo tipo.
- Ingresos y egresos anuales por toda actividad que ejerzan, tales como rentas, pensiones, jubilaciones, indemnizaciones, entre otras.
- Los funcionarios que no accedan a la función pública por elección directa deben incluir sus antecedentes laborales.

El decreto reglamentario³ de la originaria Ley de Ética Pública establece que cierta información de las declaraciones juradas patrimoniales debe quedar exenta de publicidad, por lo cual cada declaración jurada cuenta con dos anexos, uno público y otro reservado. La información que según la reglamentación debe formar parte del anexo reservado es la siguiente:

- El nombre del banco o entidad financiera en que estuviese radicado un depósito de dinero.
- Los números de las cuentas corrientes, de cajas de ahorro, cajas de seguridad y tarjetas de crédito y sus extensiones.
- Las declaraciones juradas sobre el impuesto a las ganancias o a los bienes personales.
- La ubicación detallada de los bienes inmuebles.
- Los datos de individualización o matrícula de los bienes muebles registrables.
- Otras información que permita individualizar los bienes declarados, tales como el domicilio de un bien inmueble, y el número de documento de los familiares y cónyuges del declarante.

2 REFORMA DEL RÉGIMEN DE DECLARACIONES JURADAS

La ley N° 26.857 de Publicidad de las Declaraciones Juradas modificó parcialmente el régimen de declaraciones juradas patrimoniales. En particular, la reforma:

- Estableció el carácter público, el libre acceso y la consulta gratuita a través de internet de las declaraciones juradas patrimoniales integrales de los funcionarios que se desempeñan en los tres poderes del Estado y en el Ministerio Público.
- Amplió el universo de sujetos obligados a presentar declaraciones juradas, incluyendo a los candidatos a ejercer cargos públicos electivos nacionales.
- Dispuso que las declaraciones juradas de carácter público sean iguales las que se presentan ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).
- Estableció que la totalidad de las declaraciones juradas recibidas, con excepción del anexo reservado, sean publicadas en el sitio de Internet de la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Eliminó a la Comisión de Ética Pública como órgano de contralor de la ley de ética pública -el cual nunca fue creado en la práctica- y estableció un sistema de control ciudadano.

3- Art. 18, Dec. N° 164/99

REGLAMENTACIÓN EN EL PODER JUDICIAL

La ley 26.857 fue reglamentada por cada uno de los Poderes del Estado. En el caso del Poder Judicial, la reglamentación se dividió en dos regímenes totalmente independientes: el de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, aplicable exclusivamente a los jueces y funcionarios de ese tribunal, y el del Consejo de la Magistratura de la Nación, que se aplica a los demás jueces y funcionarios del Poder Judicial de la Nación⁴.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La reglamentación⁵ realizada por la Corte Suprema dispone:

- El anexo público se compone de un formulario elaborado por la propia Corte o de la copia de las declaraciones juradas presentadas ante la AFIP sobre bienes personales, ganancias y cualquier otra declaración que el sujeto obligado hubiera presentado;
- El anexo reservado contiene la siguiente información: la titularidad de los bienes declarados, porcentaje sobre su propiedad, ubicación, superficie, fecha de ingreso al patrimonio, origen de los fondos y valuación de los bienes, y el mismo nivel de detalle para las sociedades nacionales o situadas en el extranjero, cuentas bancarias situadas en el país o en el extranjero, tarjetas de crédito, créditos y deudas e ingresos derivados de relaciones contractuales;
- El anexo reservado incluye las declaraciones juradas de los cónyuges, convivientes e hijos menores no emancipados del sujeto obligado, y también los antecedentes laborales del declarante en los últimos tres años;
- La autoridad de aplicación de la ley en lo referido a ese tribunal sería la Secretaría General y de Administración de la Corte;
- La Dirección de Recursos Humanos será la encargada de controlar la entrega de las declaraciones juradas. En caso de encontrar deficiencias sobre la forma en que fue confeccionada la declaración jurada, y en la medida en que medie un pedido de parte interesada⁶, esa oficina debe requerir al funcionario que las salve, y si continúa su incumplimiento será considerado incurso en una falta grave y la situación será puesta en conocimiento de la autoridad con facultades disciplinarias.

CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DE LA NACIÓN

La reglamentación realizada por el Consejo de la Magistratura⁷ establece:

- El anexo público incluye los datos personales del declarante y su cónyuge o conviviente, tipo de bien, ubicación, porcentaje sobre propiedad, superficie aproximada, fecha de ingreso al patrimonio, origen de los fondos y valuación fiscal de los bienes inmuebles, e información análoga sobre bienes muebles, títulos, acciones, valores, participación en sociedades y otras inversiones financieras en el país y en el extranjero, dinero en efectivo o en bancos, créditos, y sobre deudas e ingresos derivados de relaciones contractuales o laborales.
- El anexo reservado contiene información patrimonial del cónyuge, conviviente e hijos menores no emancipados del sujeto obligado, los antecedentes laborales del declarante, correspondientes a los últimos tres años, y la información que permite individualizar los bienes y las deudas declarados, ya que la titularidad de los bienes sólo se encuentra disponible en este anexo.

4- Este régimen alcanza tanto a los jueces y funcionarios que se desempeñan en los juzgados federales, como a los que cumplen tareas en el fuero nacional electoral, penal económico, y en los juzgados nacionales con asiento en la Ciudad de Buenos Aires.

5- Acordadas N° 25/2013 y 9/2014.

6- La norma no precisa qué debe entenderse por "parte interesada".

7- Resolución CMN N° 237/2014.

La Presidencia del Consejo de la Magistratura de la Nación es el órgano a cargo de la recepción, custodia, registro, publicación y archivo de las DDJJ, y por ende la autoridad de aplicación de la Ley en ese ámbito.

En caso de no ser presentada la declaración jurada, la Presidencia del Consejo tiene la potestad de intimar al sujeto obligado a hacerlo, y si persiste su omisión esta situación debe ponerse en conocimiento de la Comisión de Disciplina y acusación del Consejo de la Magistratura para que adopte las sanciones pertinentes.

El anexo público de las declaraciones juradas debe publicarse en el sitio web del Consejo de la Magistratura dentro de los 10 días hábiles posteriores al vencimiento del plazo de presentación.

Como se verá a continuación, estas reglamentaciones -al igual que las aprobadas en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo- contradicen a la ley de Ética Pública, ya que restringen la cantidad y la calidad de la información que se obliga a incluir en los formularios de declaraciones juradas, y la que se hace pública.

PROBLEMAS DE LOS REGÍMENES DE DECLARACIONES JURADAS

DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Y DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

1 BAJA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN

Las reglamentaciones realizadas por el ambas instituciones establecieron el uso de formularios con un nivel de información considerablemente menor al exigido por la ley de Ética Pública:

Los anexos públicos carecen de información detallada sobre los bienes, situación que impide controlar el contenido de las declaraciones juradas. Si bien es correcto que no se consigne información que permita individualizar los bienes, la ausencia total de detalles al respecto impide realizar análisis sobre su valuación (por ejemplo, ciudad y barrio en el que se encuentra).

En el caso de los anexos públicos de las declaraciones de funcionarios de la Corte, la cantidad de información es menor que en el régimen del Consejo de la Magistratura, dado que la titularidad, ubicación, superficie y valuación de los bienes sólo se incluye en el anexo reservado.

El Consejo de la Magistratura estableció que la valuación de los bienes que se debe declarar es la fiscal, en lugar de la valuación de adquisición del bien, lo que conduce una distorsión importante en el valor de los bienes declarados. Esto impide controlar si los ingresos declarados por un funcionario son suficientes para la adquisición de un bien, dado que se desconoce cuál es valor de ese bien.

En las declaraciones de la Corte también se utiliza la valuación fiscal, pero la situación es aún peor porque el valor de los bienes se encuentra en el anexo reservado.

En ninguno de los dos regímenes se señala la obligación de declarar la fecha de incorporación del bien al patrimonio.

2 FAMILIARES Y CÓNYUGES

El artículo 6 de la Ley de Ética Pública establece la obligatoriedad de declarar los bienes propios de los funcionarios, así como los de su cónyuge y/o conviviente e hijos menores de 18 años. A su vez, el artículo 5 de la Ley 26.857 establece que en el anexo reservado de las declaraciones juradas se deben incluir los datos personales y patrimoniales exentos de publicidad de las personas obligadas a la presentación, de sus cónyuges, convivientes e hijos menores no emancipados. Como puede verse, lo que hizo la nueva norma fue explicitar que en el anexo reservado debe incluirse toda la información no pública de los sujetos obligados y sus familiares.

Sin embargo, tanto la reglamentación de la Corte Suprema como la del Consejo de la Magistratura quitaron del anexo público la totalidad de la información sobre los cónyuges, convivientes y/o hijos menores de 18 años de los sujetos obligados, lo cual termina por desnaturalizar el régimen de la Ley de Ética Pública y de la Ley 26.857. Por medio de esa regulación, la reglamentación quitó del conocimiento público información muy importante para saber cuál es realmente el patrimonio de los funcionarios públicos, y para identificar eventuales casos de corrupción⁸.

3 INCOMPATIBILIDADES Y CONFLICTOS DE INTERÉS

Las reglamentaciones quitaron de los anexos públicos la información referida a los empleos anteriores⁹ de los funcionarios no elegidos mediante el voto ciudadano, y también el detalle sobre la participación en sociedades (por ejemplo, a través de la tenencia de acciones u otros valores) o en emprendimientos personales, y pasaron esa información a los anexos reservados. En el anexo público, la información referida a la participación en sociedades o emprendimientos económicos no se encuentra desagregada, sino que sólo se publica la valuación del total de acciones poseídas por el sujeto declarante, y no hay mención alguna a los empleos anteriores.

Esta información, que es requerida por la Ley de Ética Pública, permite determinar posibles conflictos de interés y/o incompatibilidad en el ejercicio de la función pública. Por ejemplo, si un juez o funcionario hubiese sido representante legal, u ocupado un cargo jerárquico en una empresa o sociedad, o tuviese participación accionaria en ella, no podría decidir en un conflicto referido a tal empresa, ya que su actuación se encontraría afectada por sus intereses personales. Sin embargo, a raíz de las reglamentaciones en el ámbito de la Corte Suprema y del Consejo de la Magistratura, es imposible cotejar ese tipo de situaciones.

4 ACCESIBILIDAD A LAS DECLARACIONES JURADAS

Hasta el momento, la Corte Suprema de Justicia de la Nación no publicó sus declaraciones juradas en soporte online, en contradicción con la Ley 26.857. Si bien se ha creado una aplicación web en el portal de la Corte, lo cierto es que no es posible acceder a las declaraciones juradas a través de ella¹⁰. La Corte también incumple con la publicidad de las declaraciones juradas en formato papel¹¹, lo cual conduce a que las mismas sean totalmente secretas. La Corte Suprema de Justicia lleva más de 17 años incumpliendo la Ley de Ética Pública, que desde 1999 establece la publicidad de las declaraciones juradas de los funcionarios de los tres poderes del Estado, y más de 3 años incumpliendo la Ley 26.857.

Por su parte, el Consejo de la Magistratura tampoco implementó el sistema de publicación de declaraciones juradas en su sitio web. Sin embargo, sí es posible acceder a las declaraciones juradas de los jueces inferiores en formato papel a través de un pedido escrito ante la Presidencia del Consejo.

A partir del mes de septiembre de 2017, tanto la Corte Suprema como el Consejo de la Magistratura también estarán obligados a publicar en sus respectivos portales web las declaraciones juradas de los funcionarios bajo su órbita en virtud del art. 32 de la Ley 27.275 de Acceso a Información Pública, y a hacerlo en formato de datos abiertos.

5 CONTROL SOBRE LAS DECLARACIONES JURADAS

Las reglamentaciones sólo establecieron un sistema de control formal sobre las declaraciones juradas de los jueces y funcionarios. En el caso del Consejo de la Magistratura, la Presidencia delegó en la Oficina de Declaraciones Juradas la recepción y control de errores materiales u omisiones en los formularios de declaraciones juradas patrimoniales¹².

⁸- Piénsese, por ejemplo, si el hijo de un funcionario público tuviera bienes en su poder como prestanombre de su padre. En este caso, la situación patrimonial del hijo del funcionario sería muy relevante para detectar posibles casos de corrupción, y es por eso que se hace necesario conocer la situación patrimonial de los parientes más cercanos de los funcionarios.

⁹-Dentro de este concepto debe consignarse todo tipo de actividad laboral (privada o pública), incluyendo la actividad en sociedades comerciales o civiles (Por ej., en el directorio, como síndico o auditor), sean los cargos rentados o ad honorem.

¹⁰-Desde el momento en que fue implementada la plataforma web, ACIJ viene intentando acceder a las declaraciones juradas de los funcionarios de la Corte Suprema y en ningún caso ha sido posible. Al llegar al paso final, el sistema online informa que se enviará por correo electrónico un comprobante para poder acceder a la declaración jurada, pero ese paso nunca se cumple. Se han realizado numerosas consultas con personal de la Corte Suprema, pero en ningún caso se dió acceso a las declaraciones juradas.

¹¹- ACIJ realizó numerosos pedidos por escrito ante la Corte Suprema de Justicia, pero no se obtuvo respuesta favorable a los mismos.

¹²- Resolución Presidencia N° 462/16

A su vez, la Corte Suprema de Justicia instituyó a la Dirección de Recursos Humanos para realizar igual tarea¹³. Sin embargo, en este caso el control es aún más dificultoso, dado que la acordada establece que el control sobre los formularios sólo debe ser realizado a pedido de parte interesada, aunque no se define qué debe entenderse por “parte interesada”.

Además, difícilmente se pueda requerir la corrección de errores materiales en una declaración jurada a la que no se tiene acceso por ninguna vía, como ocurre en el ámbito de la Corte Suprema.

Ninguna de las reglamentaciones establece un sistema de control material sobre las declaraciones juradas, que indague sobre la coherencia entre los ingresos de los funcionarios y sus patrimonios. Si a eso se suma que las declaraciones juradas no son públicas -a pesar de lo que establecen las leyes vigentes-, el sistema de declaraciones juradas se termina transformando en una herramienta absolutamente inútil, dada la ausencia total de control sobre su contenido.

CONCLUSIONES

- 1.** La ley de Ética Pública continúa vigente y es la que organiza y reglamenta el régimen de Declaraciones Juradas Patrimoniales. La ley 26.857 no derogó el régimen, sino que lo complementó aumentando el universo de sujetos obligados y mejorando el criterio de publicidad.
- 2.** Las reglamentaciones de la ley 26.857 realizadas por el Consejo de la Magistratura y la Corte Suprema de Justicia de la Nación no cumplen con los requisitos establecidos por la Ley de Ética Pública y la Ley de Publicidad de las declaraciones juradas.
- 3.** Las declaraciones juradas de los jueces no están disponibles online como ordena la Ley 26.857. En el caso de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, tampoco es posible acceder a las mismas en formato físico.
- 4.** Los formularios creados para la presentación de declaraciones juradas en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia de la Nación no contienen la información mínima requerida por la ley de Ética Pública.
- 5.** Las declaraciones juradas de cónyuges, convivientes e hijos menores no emancipados no están disponibles públicamente, en contradicción con la ley de Ética Pública.
- 6.** La información de las declaraciones juradas referida a empleos anteriores no es accesible públicamente, lo cual contradice la Ley de Ética Pública.
- 7.** La información disponible en los anexos públicos sobre las sociedades en las que el declarante tuviere participación es insuficiente para identificar de qué/cuáles sociedad/es se trata, lo cual impide detectar eventuales conflictos de intereses en el ejercicio de la función.
- 8.** Los mecanismos de control y sanción son débiles e insuficientes, dado que no se establece una autoridad encargada de fiscalizar el contenido de las declaraciones juradas.
- 9.** Ante la ausencia de mecanismos específicos de fiscalización, sumado el carácter secreto de las declaraciones juradas de los funcionarios de la Corte Suprema de Justicia, existe una total falta de control sobre las declaraciones juradas, que las termina transformando en instrumentos superfluos para la lucha contra la corrupción.

¹³- Acordada 9/2014.

RECOMENDACIONES

1 CALIDAD DE LOS FORMULARIOS

Las reglamentaciones en el Poder Judicial establecieron formularios con niveles de información sensiblemente menor a los requeridos por la ley de Ética Pública. Es necesario que la reglamentación vuelva a aplicar el criterio establecido por la ley de Ética Pública en cuanto a:

La cantidad y calidad de la información patrimonial del declarante disponible en el anexo público:

- Se debe incorporar mayor información sobre la ubicación de los bienes inmuebles (por ejemplo, ciudad y barrio en el que se encuentran). Para el caso de la Corte Suprema, se debe incorporar además la superficie de los bienes inmuebles.
- En el caso de automóviles, se debe incluir la marca, modelo y año de fabricación.
- Además de la valuación fiscal de los bienes registrables, se debe requerir la declaración de su valor de adquisición.

La información sobre empleos previos debe estar disponible en el anexo público.

En el anexo público deben encontrarse debidamente identificadas las sociedades y empresas en las que el declarante hubiera tenido algún tipo de participación, tanto en lo que respecta a participación en el capital social, como al ejercicio de cargos rentados o ad-honorem en la estructura de una persona jurídica.

La información patrimonial de cónyuges, convivientes e hijos menores no emancipados debe estar disponible en el anexo público.

2 MEJORAS EN EL SISTEMA DE CONTROL DE LAS DECLARACIONES JURADAS

Es necesario que el Poder Judicial establezca un sistema de control formal ágil que permita detectar errores u omisiones y solicitar su rectificación de oficio. Asimismo, es necesario que se avance en el establecimiento de mecanismos de control sustantivo sobre las declaraciones juradas, a fin de controlar posibles aumentos patrimoniales injustificados y eventuales conflictos de interés e incompatibilidades en el ejercicio de la función pública.

3 ACCESIBILIDAD Y PUBLICIDAD DE LAS DECLARACIONES JURADAS

Es necesario que la Corte cumpla con la Ley y que asegure el acceso a las declaraciones juradas de los magistrados y funcionarios que de ella dependen, tanto vía online, como en formato papel.

En lo que respecta al Consejo de la Magistratura, debe adecuarse a la Ley 26.857 e implementar la publicación online de las declaraciones juradas de los funcionarios del Poder Judicial Nacional¹⁴.

Finalmente es recomendable que la información en ellas contenida sea provista en formato de datos abiertos para su mejor procesamiento y análisis.

¹⁴- La Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública establece que los sujetos obligados tienen una obligación de transparencia activa respecto a las Declaraciones Juradas del personal bajo su órbita, debiendo publicarlas en su sitio web.