

De la administración centralizada al órgano autárquico: una propuesta para la conversión de la Subsecretaría de Transparencia Institucional del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en un Tribunal de Ética provincial

From Centralized Administration to an Autarkic Body: A Proposal for the Conversion of the Subsecretariat of Institutional Transparency of the Government of the Province of Buenos Aires into a Provincial Ethics Tribunal

Isaac Marcelo BASAURE-MIRANDA*

RESUMEN: El presente artículo tiene por objetivo analizar, como estudio de caso, las limitaciones jurí-dicas y operativas de la Subsecretaría de Transparencia Institucional del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, con el fin de formular una propuesta superadora. Se argumenta que sus deficiencias derivan de la dependencia jerárquica y financiera que presenta respecto del Poder Ejecutivo Provincial, en tanto órgano de administración cen-tralizada. El método utilizado es el jurídico-dogmático, por medio del cual se examina e interpreta la normativa y jurisprudencia vinculada al objeto de estudio. El resultado prin-ci-pal del trabajo sostiene que la des-centralización del organismo, a través de la creación de un ente autárquico que absorba sus funciones bajo la denominación

* Abogado por la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (Argentina). Especialista en Abogacía de la Administración Pública Provincial por la Escuela de Abogacía de la Administración Pública Provincial de la provincia de Buenos Aires. Ganador del I Premio Internacional de Ensayos en Humanidades, Ciencias Sociales y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Córdoba. Contacto: <isaacbasau-re@gmail.com>. Fecha de recepción: 11/09/2025. Fecha a aprobación: 09/10/2025.

de Tribunal de Ética Pública, fortalecería la institucionalidad del Gobierno provincial. Finalmente, se concluye como aporte original que la naturaleza jurídico-administrativa del órgano —ya sea de ad-ministración centralizada o descentralizada— no asegura, por sí misma, su imparcialidad, en la medida en que la designación y remoción del titular dependan discretionalmente del Poder Ejecutivo en ejercicio.

PALABRAS CLAVE: ética pública; transparencia institucional; derecho administrativo; autarquía; corrupción.

ABSTRACT: This article analyzes, as a case study, the legal and operational limitations of the Undersec-retariat of Institutional Transparency of the Government of the Province of Buenos Aires, with the aim of proposing a better solution. It is argued that its deficiencies stem from its hierarchical and financial dependence on the Provincial Executive Branch, as a centralized administrative body. The methodology used is legal-dogmatic, through which the relevant legislation and case law are examined and interpreted. The main finding of the study holds that the decentralization of the body through the creation of an autonomous entity that would absorb its functions, under the name of a Public Ethics Tribunal, would strengthen the institutional framework of the provincial government. Finally, a unique contribution is concluded: the legal-administrative nature of the body—whether centralized or decentral-ized—does not, in itself, guarantee its impartiality, to the extent that the appointment and removal of its head depend discretionarily on the Executive Branch in power.

KEYWORDS: public ethics; institutional transparency; administrative law; autonomy; corruption.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo examina las limitaciones jurídicas y operativas que se advierten en la Subsecretaría de Transparencia Institucional (en adelante, SSTI) del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (en adelante, PBA) en su actual condición de órgano dependiente de la administración centralizada. Se argumenta que esta dependencia jerárquica y presupuestaria del Poder Ejecutivo Provincial (en adelante, PEP) atenta contra su independencia, lo cual puede generar problemas de ejecución, aplicación e interpretación funcional de la normativa vinculada al régimen de empleo público –como la Ley n.º 10. 430– y ética pública.

En este punto cabe destacar que, si se realiza una búsqueda dentro del marco jurídico de la administración pública provincial, la misma arrojará como resultado que en la actualidad no existe en materia de transparencia y anticorrupción en el sector público una ley de ética pública. Este hallazgo fundamenta la tesis principal que se sostiene en este artículo: la descentralización de la SSTI a través de la creación de un ente autárquico que absorba sus funciones supondría una solución superadora que, eventualmente, lograría asegurar tanto la autonomía funcional como financiera del organismo, fortaleciendo así el sistema de control del Estado provincial.

Por todo ello, se propone una reforma normativa que le otorgue personería jurídica y autarquía financiera al nuevo órgano, además de la sanción de una ley de ética pública en el ámbito de la PBA, fundamentada en principios de transparencia institucional, gobierno abierto, rendición de cuentas y eficacia administrativa.

A) NOCIÓN DE ÉTICA PÚBLICA

Previo a abordar el desarrollo de la propuesta resulta pertinente conceptualizar la noción de ética pública en el ámbito de la administración gubernamental. Para Filipigh es la ética aplicada al

servicio público: “estudia el comportamiento de los funcionarios en orden a la finalidad del servicio público que le es inherente. En otras palabras, la ética pública es la ciencia que trata la moralidad de los actos humanos en cuanto que realizados por funcionarios públicos”¹.

Por su parte, Oszlak pondera el valor de la ética en el contexto del período histórico actual al que denomina *era exponencial* en tanto es una aptitud intrínsecamente humana: “Y este es justamente uno de los grandes peligros de la era exponencial, la pérdida de vista de la dimensión ética y humana. Si vemos todo desde la técnica, el ser humano deja de ser el centro, y ese lugar es ocupado por la tecnología”².

En un mundo donde los avances tecnológicos adquieren una aceleración vertiginosa el Estado,³ en tanto organizador de la sociedad,⁴ debe reivindicar como valor a la ética pública puesto que es un cimiento clave para evitar la descomposición burocrática del Estado en la Edad Contemporánea. Como bien señala Fernández Herrera: “La ética permite la reflexión sobre aquello que es correcto y que no es y es necesaria para poder desarrollar un modelo democrático, donde el poder que le ha dado el pueblo a

¹ FILIPIGH, S. E., “Ética y función pública”, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas*, vol. 10, núm. 19, 2016, p. 47. Consultado en: <<https://revistas.unne.edu.ar/index.php/rfd/article/view/5173>>.

² OSZLAK, O., *El Estado en la era exponencial*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2020, p. 15. Consultado en: <<https://repositorio.cedes.org/handle/123456789/4549>>.

³ Cfr. AROCENA, F. y SANSONE, S., “Aceleración tecnológica e inteligencia artificial. ¿Hasta dónde podríamos cambiar?”, *Revista Colombiana de Sociología*, vol. 45, núm. 2, 2022, pp. 301-326. DOI: <<https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.29.01>>.

⁴ Cfr. MARTÍNEZ PEÑAS, L., “El camino hacia el Estado como forma de organización político-social”, *Revista Aequitas: estudios sobre Historia, Derecho e Instituciones*, núm. 11, 2018, pp. 73-102. Consultado en: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6605345>>.

sus representantes sea utilizado de la manera adecuada, bajo los principios de igualdad, pluralismo, tolerancia, dignidad, valores, extensión, justicia, autonomía y racionalidad, entre otros”.⁵

II. MARCO TEÓRICO Y ANTECEDENTES DE LA SUBSECRETARÍA DE TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL

La SSTI tiene su origen en el Decreto n.º 37/2020 del PEP, mediante el cual se aprobó la estructura orgánica funcional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la PBA. Allí, se dispuso la creación de la Oficina de Transparencia Institucional. El anexo V del decreto ordenó el cambio de denominación de Oficina de Fortalecimiento Institucional –así denominada durante la gestión de la gobernadora Vidal, (2015-2019)– a Oficina de Transparencia Institucional.

En junio de 2022, el Decreto n.º 662/2022 transformó dicha oficina en la SSTI ordenando que continúe como titular del cargo la Dra. Ana Laura Ramos –su designación fue ratificada por el art. 4 del Decreto n.º 662/2022–, quien ya había sido designada mediante Decreto n.º 76/2020 como Directora Ejecutiva de la entonces Oficina de Transparencia Institucional.

La SSTI se autodefine en su web oficial como: “el órgano provincial responsable de definir, promover e implementar políticas activas de integridad, ética pública, transparencia y anticorrupción en pos y beneficio de la población bonaerense”.⁶

⁵ FERNÁNDEZ HERRERA, A., “Ética y democracia: importancia para las sociedades; papel que juega la educación en su desarrollo”, *Revista en Prospectiva*, vol. 5, núm. 2, 2024, p. 132. Consultado en: <<https://revista.uny.edu.ve/ojs/index.php/en-prospectiva/article/view/529>>.

⁶ Gobierno de la Provincia de Buenos Aires [GBA], 2025. *Subsecretaría de Transparencia Institucional*. Consultado en: <https://www.gba.gob.ar/transparencia_institucional>.

La SSTI se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la PBA. Asimismo, está integrada por tres direcciones que dependen de ella:

- Dirección Provincial de Transparencia, Ética Pública y Anticorrupción.
- Dirección de Transparencia y Ética Pública.
- Dirección de Anticorrupción.

ORGANIGRAMA DE LA SUBSECRETARÍA DE TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL Y SU DEPENDENCIA POLÍTICA



Fuente: elaboración propia.

Las funciones principales de la SSTI son: velar por el cumplimiento de la ética pública, implementar políticas públicas de anticorrupción en consonancia con los estándares internacionales, y proponer legislación para el fortalecimiento de la transparencia institucional.

III. ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN

El marco legal en materia de ética pública en Argentina está integrado por la Ley n.º 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública y por el Decreto n.º 41/99 que sancionó el Código de Ética de la Función Pública. El ámbito de aplicación de dicha normativa es la Administración Pública Nacional. El principal órgano nacional de ética pública es la Oficina Anticorrupción, creada mediante Decreto n.º 102/99. Este organismo presenta una falencia estructural que atenta contra su correcto desempeño, ya que el art. 6 del Decreto n.º 102/99 dispuso que el titular de la Oficina Anticorrupción –por entonces denominado Fiscal de Control Administrativo– es nombrado y removido por el presidente de la Nación, privándolo así de estabilidad y autonomía en el cargo.

En 2015, el Decreto n.º 226/15 sustituyó el art. 6 del Decreto n.º 102/99, estableciendo que la dirección del órgano ahora la ejercería un Secretario de Ética Pública, Transparencia y Lucha contra la Corrupción; sin embargo, dejó intacta la disposición atinente a que el presidente de la Nación es quien lo designa y remueve.

Finalmente, el Decreto n.º 54/2019 ordenó en su art. 1 que la Oficina Anticorrupción a partir de ese momento tendría la característica de ser desconcentrada de Presidencia de la Nación, pero con una dependencia funcional de la misma. A pesar de aclarar en su art. 2 que el titular no recibirá instrucciones del Poder Ejecutivo Nacional, el decreto tiene un aspecto que resulta de una opacidad alarmante: no señala quien nombra y remueve al titular del órgano, sino que ello se infiere de lo dispuesto en el 8º párr. de su considerando, cuando resuelve elevar el rango del titular a la categoría de ministro. Según el art. 99, inc. 7 de la Constitución Nacional (en adelante, CN) es atribución del presidente de la Nación nombrar y remover a sus ministros, *ergo*, la autoridad del cargo continúa siendo designada y removida por el presidente de la Nación.

Como se observa, ninguna de las distintas administraciones que gobernaron Argentina –De la Rúa,⁷ Macri⁸ y Fernández⁹– adoptó la decisión política de asegurar la estabilidad permanente del titular de la Oficina Anticorrupción; por el contrario, mantuvo vigente la cláusula de remoción de su titular por disposición del presidente de la Nación.

En la actualidad, según el último Informe de Gestión Semestral 2025 de Transparencia Proactiva de la Oficina Anticorrupción de la Nación, la Coordinación de Admisión y Derivación de Denuncias (CAYDD) trató 354 expedientes. De ese total, el destino de los expedientes fue el siguiente:

- 223 fueron archivados por no reunir la suficiente claridad para dar inicio a una investigación o por revestir temas ajenos a la competencia del órgano.
- 97 fueron remitidos a otros organismos administrativos.
- 7 fueron derivados a la Dirección de Investigaciones.
- 9 fueron asignados a la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia.
- 18 fueron denunciados en la justicia con competencia penal.¹⁰

⁷ Decreto n.º 102/99. 23 de diciembre de 1999. Poder Ejecutivo de la Nación Argentina. Consultado en: <<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=61724>>.

⁸ Decreto n.º 226/15. 22 de diciembre de 2015. Poder Ejecutivo de la Nación Argentina. Consultado en: <<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=257228>>.

⁹ Decreto n.º 54/2019, 20 de diciembre de 2019. Poder Ejecutivo de la Nación Argentina. Consultado en: <<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=333548>>.

¹⁰ Oficina Anticorrupción, 2025. *Informe de Gestión Semestral 2025 de Transparencia Proactiva*. Consultado en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_semes-tral_2025.pdf>.

Por su parte, en el ámbito bonaerense, la SSTI no ha publicado a la fecha informes de gestión. En el sitio oficial del órgano solo figuran dos informes de gestión, uno que data de 2019 –al que no se puede acceder, puesto que si se cliquea sobre él arroja la leyenda *404 not found*¹¹– y otro de 2018.¹² Sin embargo, ambos documentos fueron emitidos por la entonces Oficina de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Justicia de la PBA, por tanto, en rigor, la SSTI en cinco años y siete meses de funcionamiento –dos años y cuatro meses como Oficina de Transparencia Institucional y tres años y tres meses como SSTI– no ha emitido, o al menos no ha hecho público, un informe de gestión.

Este dato objetivo ilustra, por sí mismo, las deficiencias de un órgano dependiente de la administración centralizada: un organismo creado para promover la transparencia no cumple con su objetivo elemental: efectuar una rendición de cuentas de sus actividades. Además, no hay información sobre cuánto presupuesto recibe ni qué destino se les asigna a dichas partidas.

No obstante ello, la SSTI sí presenta un aspecto positivo: un listado de funcionarios públicos que han dado cumplimiento –o no– a la obligación de presentar declaraciones juradas patrimoniales. Así, por ejemplo, al 26 de noviembre de 2024 –última fecha de actualización del sistema– funcionarios de alto rango no habían presentado su declaración jurada:

- El Subsecretario de Educación de la PBA, Pablo Leonardo Alberto Urquiza.

¹¹ Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, Oficina de Fortalecimiento Institucional, 2019. *Informe de gestión OFI 2019*. Consultado en: <<https://rdam.mjus.gba.gob.ar/ofi/InformeGestionOFI2019.pdf>>.

¹² Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, Oficina de Fortalecimiento Institucional, 2018. *Informe de gestión OFI 2018*. Consultado en: <<https://www.gba.gob.ar/static/justicia/docs/InformeGestionOFI-2018.pdf>>.

- El Subsecretario de Análisis y Seguimiento Político Estratégico de la Jefatura de Asesores del Gobernador, Omar Edgardo Furlán.
- El presidente del Directorio de la Autoridad del Agua, Héctor Aníbal Olivera.

La lista incluye también otros directores provinciales y subsecretarios.¹³

De la serie de datos previamente reseñada, se extrae que el aseguramiento de la independencia funcional y financiera de un órgano encargado de controlar la ética pública en la administración de gobierno es vital para su eficaz funcionamiento, puesto que recibe y analiza expedientes de todos los estamentos del Estado, derivando muchos de ellos a la justicia penal. Este punto es crítico, dado que si la autoridad en el cargo es designada y removida por el Poder Ejecutivo –ya sea nacional o provincial–, su actuación e imparcialidad quedan limitadas al estar expuesta a ser destituida por el presidente o el gobernador. Esto generaría, por ejemplo, que el titular no avance en una investigación por temor a represalias o, en contrapartida, impulse expedientes contra opositores al Gobierno en funciones.

En el caso de la PBA no existe una ley de ética pública ni un órgano de contralor autárquico en la materia. Con el fin de subsanar esta deficiencia, el presente artículo propone la creación de un órgano con autarquía funcional y financiera del PEP junto con la sanción de una ley de ética pública y transparencia institucional.

¹³ Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Transparencia Institucional, 2024. *DDJJ ANUALES 2024 Pendientes de Presentación - Con obligación vencida al 26/11/2024 Inclusive*. Consultado en: Consultado en: <https://drive.mjus.gba.gob.ar/docs/oti/ddjj_2024/PENDIENTES-2024.pdf>.

IV. FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

A) El mandato contenido en el art. 36 *in fine* de la CN, cuyo texto dispone “El Congreso sancionará una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función”,¹⁴ es una garantía programática que la PBA debe cumplir. Si bien el Estado nacional cumplió dicho mandato mediante la sanción de la Ley n.º 25.188, el Estado provincial aún no lo ha hecho. Pese a que el art. 47 de la citada ley invitó a las provincias a que dicten normas vinculadas a la ética pública. Aunque las provincias son entidades autónomas –art. 121¹⁵ CN–, el Estado nacional determinó en el art. 5 de la CN que el equilibrio del sistema federal se sostiene bajo la condición de que las provincias respeten los principios, declaraciones y garantías de la CN.

Por tanto, la propuesta de este trabajo no persigue simplemente replicar un mandato impuesto por la CN al Estado nacional aplicándolo en el Estado provincial; por el contrario, lo que se busca es incorporar un valor constitucional a la institucionalidad de la PBA con el fin de fortalecer su administración. Aquí es importante resaltar que el art. 36 de la CN integra el grupo de cláusulas programáticas, es decir, aquellas que “sientan directrices y obligan al legislador ordinario a dictar normas (por lo común, leyes) instrumentales de tales cláusulas programáticas”;¹⁶ son, por tanto, no auto-operativas. Es por ello que necesitan de la sanción de otra norma que las reglamente.

¹⁴ Constitución de la Provincia de Buenos Aires, 1994. Consultado en: <https://www.infoleg.gob.ar/?page_id=173>.

¹⁵ El art. 121 de la CN establece: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

¹⁶ SAGÜÉS, N. P., “*Inconstitucionalidad por omisión de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Su control judicial*”, *IUS ET VERITAS*, vol. 3, núm. 5, 1992, p. 40. Consultado en: <<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15356>>.

En consecuencia, si el Poder Legislativo –nacional o provincial– no cumple con la imposición constitucional de reglamentar la cláusula, estaría incurriendo en una inconstitucionalidad por omisión.¹⁷

Si la CN impuso al Estado nacional la obligación de dictar una ley de ética pública –por medio del último párr. de su art. 36–, cuyo mandato se confirió al Congreso de la Nación, resulta inconsistente en términos de coherencia y diseño institucional que la PBA no se adecue a esta manda constitucional.

Sin perjuicio de que el Estado federal garantiza a las provincias plena autonomía relativa a aquellos poderes que no han sido delegados expresamente al Gobierno central –art. 121 de la CN–, esto se encuentra supeditado al cabal cumplimiento del sistema representativo, republicano y federal –art. 5 de la CN–. Este razonamiento, que surge de lo que textualmente expresa la CN, fue convalidado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (en adelante, CSJN) en el fallo *Unión Cívica Radical de la Provincia de La Rioja y otro c/ La Rioja, Provincia de s/ amparo*: “Si bien la Constitución Nacional garantiza a las provincias el establecimiento de sus instituciones y la elección de sus autoridades sin intervención del gobierno federal (artículos 5º y 122), las sujetas a ellas como a la Nación al sistema representativo y republicano de gobierno (artículos 1º y 5º)”.¹⁸

La CSJN confirma esta postura en el fallo *Frente para la Victoria - Distrito Río Negro y otros c/ Río Negro, Provincia de s/ amparo*: “Es la provincia la obligada a honrar el sistema representativo y republicano de gobierno, y a acatar aquellos principios que todos en conjunto acordaron respetar al concurrir a la sanción de la Constitución Nacional”.¹⁹ En este punto, cabe preguntarse si la

¹⁷ Cfr. SAGÜÉS, N. P., *op. cit.*

¹⁸ Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, 2019. *Frente para la Victoria - Distrito Río Negro y otros c/ Río Negro, Provincia de s/ amparo*, *Fallos*: 342:287.

¹⁹ Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, 2019, *op. cit.*

ética pública constituye un principio y rasgo republicano que toda provincia tiene la obligación de asegurar.

Si se efectúa un análisis exegético de la fórmula que emplea el último párr. del art. 36 de la CN, puede inferirse que la imposición de dictar una ley de ética pública a un órgano elemental del sistema republicano de gobierno, como lo es el Congreso de la Nación –es uno de los tres poderes del Estado, instituido por la CN en sus arts. 1 (adopción de la forma representativa, republicana y federal), 22 (democracia indirecta: el pueblo gobierna a través de sus representantes), y 44 (el Poder Legislativo es ejercido por el Congreso Nacional)–, permite concluir que la ética pública integra ese conjunto de principios rectores del sistema republicano. Máxime, cuando el art. 36 de la CN encabeza el Capítulo Segundo de los Nuevos Derechos y Garantías, lo cual demuestra que el constituyente optó deliberadamente por otorgar a la ética pública una posición preeminente dentro de la estructura de la CN.

La exégesis aplicada también presenta una dimensión contextual, dado que el art. 36 se incluyó en la CN mediante la reforma de 1994. Esta circunstancia fortalece la legitimación institucional de su contenido, en especial en lo atinente al deber de dictar una ley de ética pública, puesto que la reforma de 1994 contó con un consenso político notable:

la ley 24.309 –de declaración de la necesidad de la última reforma–, tuvo las mayorías exigidas constitucionalmente por el artículo 30 de la ley suprema, o sea, más de dos tercios de la totalidad de los miembros de cada una de las cámaras; y los convencionales fueron electos en comicios absolutamente limpios, con vigencia del Estado de derecho y de las libertades públicas.²⁰

²⁰ HERNÁNDEZ, A. M., “*Valoración de la reforma constitucional de 1994 en su décimo aniversario*”, *Pensamiento Constitucional*, vol. 11, núm. 11, 2005, p. 157. Consultado en: <<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/7685>>.

Asimismo, desde un abordaje histórico, la reforma supuso un sustancial avance democrático postdictadura cívico-militar –1976-1983-.²¹ Entre sus logros más notables, la reforma de 1994:

- Incorporó un listado específico de tratados internacionales, dándoles jerarquía constitucional a aquellos que versaban sobre derechos humanos.
- Fortaleció el sistema de derechos humanos en Argentina, al integrarlo de una forma dinámica con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- Añadió nuevos derechos y garantías.
- Robusteció el federalismo.²²

Como se observa, la interpretación que se ha efectuado del art. 36 de la CN adopta un enfoque hermenéutico literal, validado por la CSJN en su inveterada jurisprudencia: “La primera fuente de interpretación de las leyes es su letra y, cuando esta no exige esfuerzo para determinar su sentido, debe ser aplicada directamente, con prescindencia de consideraciones que excedan las circunstancias del caso expresamente contempladas en la norma”.²³

De lo expuesto se infiere que las provincias –incluida la PBA– tienen el deber de cumplir y respetar el diseño institucional trazado por la CN en todas sus materias –incluida la ética pública–.

²¹ Cfr. PAREDES, F., “*La reforma constitucional argentina de 1994 y su lugar en el constitucionalismo latinoamericano*”, *Revista Jurídica Universidad Nacional del Oeste*, núm. 3, 2024, pp. 185-195. Consultado en: <<https://revistajuridica.uen.edu.ar/index.php/revistauno/article/view/54/52>>.

²² Cfr. ALTAVILLA, C., “*A treinta años de la reforma constitucional argentina (1994-2024)*”, *Balance y prospectiva, Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 29, vol. 1, 2025, pp. 15-47. DOI: <<https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.29.01>>.

²³ Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, 1988. *Suárez Mason, Carlos G. y otros s/ homicidio, privación ilegal de la libertad, etc., Fallos: 311:1042*, p. 1043.

Lo anterior permite concluir que la Legislatura de la PBA, al omitir la sanción de una norma de ética pública, incurre en una omisión constitucional indirecta que menoscaba un valor republicano de gobierno consagrado explícitamente por la propia CN.

B) Ley n.º 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, en tanto normativa nacional marco.

C) Art. 144 de la Constitución de la PBA –cuya última reforma parcial se autorizó mediante Ley n.º 11.488, que declaró la necesidad de su actualización, encomendando la tarea a una Convención Reformadora (art. 2) que culminó su trabajo en 1994– ya que asigna al gobernador el rol de jefe de la administración de la provincia y, como tal, posee la potestad inherente de reestructurar aquellos órganos que considere necesarios, con el fin de asegurar el correcto funcionamiento del Estado provincial.

D) Decreto-Ley n.º 7647/70 del PEP, dado que comprende los principios rectores del derecho administrativo provincial: eficacia, celeridad, buena fe, imparcialidad (art. 1), publicidad de los actos (art. 112 y art. 133, inc. f) y legalidad objetiva.

E) Ley n.º 12.475 de la PBA, por la cual se reconoce a toda persona física o jurídica, que tenga interés legítimo, el derecho de acceso a todos los documentos administrativos, es decir, reconoce el *habeas data*.

F) La sentencia de la CSJN caratulada *Garrido, Carlos Manuel c/EN -AFIP s/amparo ley 16.986*, donde el máximo tribunal estableció que la carrera administrativa de un funcionario resulta de interés público, puesto que “permiten conocer aspectos relevantes sobre las personas que tienen a su cargo la gestión de los asuntos del

Estado”,²⁴ además de disponer que “el derecho de toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan supone el reconocimiento de un ámbito de protección más limitado de la vida privada de estos”,²⁵ es decir, el funcionario público no puede negarse u obstaculizar una investigación o requerimientos fundados en ética pública, arguyendo supuestas violaciones a su vida privada –art. 19 de la CN–, ya que la CSJN, al compartir el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Fontevecchia y D’Amico vs. Argentina*, consideró que en un Estado democrático, los funcionarios públicos tienen una mayor exposición al escrutinio y crítica pública, dado que por propia voluntad han decidido participar de la esfera pública y estatal.²⁶

G) Ley n.º 10. 430 de Estatuto y Escalafón para el Personal de la Administración Pública de la PBA: puesto que es la legislación básica que regula el régimen de contratación de personal en la administración pública provincial. La inclusión de esta norma entre los fundamentos se justifica, además, porque a pesar de su amplitud regulatoria esta no alcanza a subsanar el vacío normativo que constituye la ausencia de una ley específica de ética pública.

Sobre los fundamentos expuestos se plantea como hipótesis que la reforma estructural de la SSTI no solo solucionaría las deficiencias sistémicas actuales del órgano, sino que también contribuiría a potenciar la legitimidad institucional del Gobierno provincial, estableciendo un sistema de control más imparcial, independiente, confiable y eficiente en un contexto global donde Argentina se ubica en el puesto 99 sobre 180 países del ranking

²⁴ Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, 2016. *Garrido, Carlos Manuel c/EN - AFIP s/amparo ley 16.986, Fallos*: 339:827.

²⁵ Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, 2016, *op. cit.*

²⁶ Corte IDH. *Caso Fontevecchia y D’Amico vs. Argentina*, (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 29 de noviembre de 2011, Serie C No. 238. Consultado en:

<https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_238_esp.pdf>.

mundial de Índice de Percepción de la Corrupción 2024,²⁷ en el que se le asigna un *score*²⁸ (puntaje) de 37 en la percepción de niveles de corrupción en el sector público, lo cual significa que la corrupción en Argentina es elevada, sobre todo en el ámbito gubernamental, debido a que los controles anticorrupción son ineficaces e institucionalmente débiles.²⁹

En definitiva, la corrupción en Argentina es sistémica. Páez Bimos explica que esta categoría de corrupción se identifica:

cuando los diferentes actores relevantes del país buscan preservar las condiciones de rentabilidad que permiten mantener a la maquinaria de la corrupción funcionando en forma constante y eficiente a sus intereses, es decir, cuando desde las instituciones, sean estas públicas, privadas, políticas o de la sociedad civil, se puede acceder a la red de corrupción o incluso existe una expectativa normalizada de adquirir un beneficio informal por parte de los principales miembros de las instituciones.³⁰

²⁷ Cfr. Transparency International, *Índice de Percepción de la Corrupción 2024*, 2024. Consultado en: <<https://www.transparency.org/en/cpi/2024>>.

²⁸ El *score* de un país es el nivel percibido de corrupción en el sector público en una escala de 0 a 100, donde 0 significa alta corrupción y 100 significa muy transparente. La clasificación de un país es su posición en relación con los demás países del índice. Las clasificaciones pueden cambiar simplemente si cambia el número de países incluidos en el índice. Por lo tanto, la clasificación no es tan importante como la puntuación para indicar el nivel de corrupción en ese país. Cfr. Transparency International, *op. cit.*

²⁹ Cfr. *Ibidem*.

³⁰ PÁEZ BIMOS, P. M., “*Problemas al enfrentar la corrupción sistémica: persecución y resultados*”, *Revista nuestrAmérica*, núm. 20, 2022, p. 4. DOI: <<https://doi.org/10.5281/zenodo.7133309>>.

V. LAS LIMITACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA: ARGUMENTOS PARA LA AUTARQUÍA FUNCIONAL Y FINANCIERA

La SSTI y sus dependencias son órganos de la administración centralizada. Esto significa que, desde el marco teórico del derecho administrativo argentino, su configuración se rige por principios de dependencia jerárquica y unidad de gestión. Estas características atentan contra la misión y valores del órgano, dado que la estructura centralizada en la que está inserta produce limitaciones funcionales que pueden menoscabar su capacidad para cumplir con sus objetivos y promover políticas activas de ética pública dentro del Estado provincial.

La PBA, en tanto entidad autónoma –característica reconocida por el art. 121 de la CN–, ejerce la función administrativa, que se desprende de la propia naturaleza de la organización del Estado en el marco del derecho público. Gordillo define a la función administrativa como: “toda la actividad que realizan los órganos administrativos, y la actividad que realizan los órganos legislativo y jurisdiccionales, excluidos respectivamente los actos y hechos materialmente legislativos y jurisdiccionales. Dicho de otra forma, es administración todo lo que no es, orgánica y materialmente a la vez, ni legislación ni jurisdicción”³¹.

Teniendo en cuenta lo anterior, la función administrativa tiene como objetivo la realización de actos materiales para regular determinados supuestos jurídicos. Para lograr ese objetivo, la administración pública puede ser centralizada o descentralizada, según el grado de competencia que tengan los órganos superiores de la estructura administrativa. Así, en la administración centralizada la organización es ejercida por los órganos superiores y la competencia recae exclusivamente en el órgano superior.

³¹ GORDILLO, A., *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*, t. V, FDA, 2012, p. 8. Consultado en: <https://www.gordillo.com/pdf_tomo5/01/01-capitulo3.pdf>.

Por el contrario, en la administración descentralizada, la organización es ejercida por un ente autárquico que detenta personería, nombre y patrimonio propio; asimismo, la competencia es otorgada a un ente independiente de la administración central, que presenta como características: personería jurídica y órganos propios.³²

En el caso de la SSTI, al ser centralizada, el órgano superior que ejerce la organización y competencia es el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la PBA –quien reporta directamente al PEP–. En cambio, si fuese descentralizada, la SSTI sería un ente autárquico con autonomía funcional, administrativa y financiera, dado que contaría con competencias y recursos propios.

En síntesis, la SSTI podría autoadministrararse sin injerencias externas dentro de la estructura administrativa del Estado provincial –ejemplo de ello, en la PBA, pueden citarse: el Tribunal Fiscal de Apelación y Dirección de Vialidad–. La administración centralizada de la SSTI presenta una multiplicidad de limitaciones funcionales y financieras que atentan contra su misión de asegurar el respeto a la ética pública dentro del Gobierno provincial dada su dependencia jerárquica del PEP:

A) La designación de la autoridad que dirige el órgano, al igual que la del resto de las direcciones que dependen de él, es unilateralmente política. No surge de un consenso político ni del dictado de una ley o de un procedimiento que asegure la adecuada idoneidad e independencia del funcionario, sino que se trata de una potestad discrecional del PEP, ejercida por decreto –en el caso objeto de estudio fue el Decreto n.º 76/2020–.

La modalidad de elección de la autoridad resulta opaca y arbitraria, puesto que prescinde de un proceso de selección trans-

³² Cfr. DEL GIORGIO SOLFA, F. y GIROTTI, L. M., “*Aportes conceptuales para la gestión pública: temas vinculados a la función administrativa del Estado*”, *Revista Cambios y Permanencias*, núm. 7, 2016, pp. 489-519. Consultado en: <<https://revistas.uis.edu.co/index.php/revistacyp/article/view/7062>>.

parente. Esta coyuntura compromete la autonomía funcional del órgano, ya que su dependencia jerárquica y política respecto del PEP, quien la designó, deviene ostensible.

B) Acumulación de roles en el desempeño de la función pública provincial: la autoridad del órgano, Dra. Ana Laura Ramos, fue designada al frente de la Oficina de Transparencia Institucional mediante Decreto n.º 76/2020, luego el PEP decidió que dicho órgano fuera absorbido por la SSTI por Decreto n.º 662/2022, cuyo art. 2 determinó la creación del cargo de Subsecretario/a de Transparencia Institucional. Asimismo, el art. 4 del Decreto n.º 662/2022 ratificó a la Dra. Ramos como directora ejecutiva de la unidad orgánico-funcional, en este caso, efectuando el rol de Subsecretaria de Transparencia Institucional.

Pese a lo anterior, el Decreto n.º 540/2022 designó a la Dra. Ramos como Consejera suplente del Dr. Carlos Lisandro Pellegrini –quien además está a cargo de la Subsecretaría de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la PBA– en el Consejo de la Magistratura de la PBA en representación del PEP.

Esta concentración de cargos públicos configura un severo conflicto de intereses, ya que la autoridad –Ramos– que dirige un órgano –la SSTI– encargado de controlar a los funcionarios públicos –en especial a los del PEP– no solo es designada y removida por el gobernador, sino que además ejerce de representante del propio PEP ante un órgano que interviene en un área crucial de la justicia, como lo es el Consejo de la Magistratura de la PBA, ya que es el encargado de seleccionar a los postulantes que concursan para cargos judiciales –jueces, fiscales, defensores, etc. –.

Si bien el art. 175, párr. 4 de la Constitución de la PBA ordena que el Consejo de la Magistratura de la PBA estará compuesto por representantes de diversos estamentos, entre ellos, el PEP, ello no subsana la evidente irregularidad que compromete la autonomía y eficacia de la SSTI, ya que se ve reducida a un mero engranaje funcional del esquema de poder del PEP.

La acumulación de cargos públicos por parte de la autoridad de la SSTI, cuyo nombramiento depende discrecionalmente del PEP, es un indicio contundente de la influencia política que este ejerce en el área. Esto puede menoscabar los expedientes iniciados por la SSTI de diferentes maneras: presión del PEP para archivarlos o paralizarlos, imparcialidad dudosa, lealtad política, riesgo de que la SSTI se convierta en un instrumento de persecución, encubrimiento o impunidad política.

La situación previamente descripta supone una violación del espíritu del Decreto-Ley n.º 8078/73 de la PBA –actualizado con las modificaciones introducidas por las leyes n.º 8.147 y n.º 13.644–, cuyo art. 1 dispone que no se podrá acumular en una misma persona dos o más empleos públicos, sin importar si son nacionales, provinciales o municipales. Las únicas excepciones a ello, contempladas en su art. 2, son la docencia y ejercicio de la medicina.

Si bien el caso concreto de la autoridad a cargo de la SSTI no se encuadra específicamente en la prohibición establecida por el Decreto-Ley n.º 8078/73, toda vez que este prohíbe la acumulación de empleos públicos remunerados, el supuesto fáctico examinado difiere solo en un aspecto: el rol de Consejera Suplente en el Consejo de la Magistratura de la PBA –incluso si fuese titular– es una función carente de remuneración, así lo determinó el art. 7 de la Ley n.º 11.868. Sin embargo, sí se les compensa económicamente a través de viáticos, trasladados o gastos.

No obstante ello, la legalidad técnica de la situación deviene insuficiente a los fines de justificar por qué una autoridad que tiene a su cargo el control de la ética pública en la PBA ejerce como representante del PEP en el Consejo de la Magistratura de la PBA, exponiéndose a ser objeto de tráfico de influencias –art. 256 bis del Código Penal de la Nación Argentina, el cual fue incluido precisamente por disposición del art. 32 de la Ley n.º 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública Nacional–.

Las razones que sostienen esta posición son tres:

- La licitud de los nombramientos no subsana el conflicto de intereses.
- Se produce una desnaturalización de la función de control, ya que quien controla es empleado o aliado político de quien debe ser controlado.
- Se genera un daño institucional a un órgano cuyo *leitmotiv* es el de fungir como un ejemplo intachable de transparencia, credibilidad y ética pública en el ámbito de la PBA.

C) Inexistencia de concurso de oposición y antecedentes: la designación de la autoridad de la SSTI, así como la de sus direcciones inferiores, no deriva de un concurso de oposición y antecedentes. Por tanto, hay una clara falta de transparencia inherente a los nombramientos, en la medida en que son eminentemente políticos.

La inexistencia de un concurso de oposición y antecedentes impide garantizar la idoneidad profesional y técnica del futuro funcionario –tal exigencia es un mandato de la CN, puesto que está incluido en su art. 16, desde la CN de 1853-1860–.

El nombramiento de la autoridad de la SSTI y sus direcciones inferiores no se basa en exámenes para evaluar a los aspirantes, la valoración de la formación y trayectoria académica, ni en la convocatoria a audiencias públicas. Como consecuencia, el cargo no se otorga al concursante mejor calificado, sino que su designación queda subordinada a la discrecionalidad política del PEP. Este procedimiento socava gravemente la imparcialidad funcional del órgano, en la medida en que su titular, al ser designado por la voluntad unilateral del PEP, no reúne la suficiente legitimidad ética para ejercer su función de manera independiente. A este respecto, Schreginger aporta que la idoneidad para el acceso a los cargos públicos: “tiene una doble función; por un lado, poner en un pie de igualdad a todos los habitantes de la República y, por el otro, imponer al propio Estado la exigencia de condiciones de idoneidad suficientes a los postulantes para acceder a los cargos a

cubrir, lo que supone limitar la discrecionalidad en la selección y procurar una gestión pública más eficiente”³³

D) Inestabilidad de la autoridad en el cargo: el funcionario puede ser removido en cualquier momento por el PEP mediante un decreto de limitación, lo cual redunda en una dependencia política del PEP.

E) El proceso de toma de decisiones desde la cúpula del órgano resulta permeable a influencias políticas.

F) Los expedientes, denuncias e investigaciones sobre actos que atenten contra la ética pública pueden verse obstaculizados, presentar irregularidades o desvíos si involucran a funcionarios de alto rango o a empleados públicos protegidos políticamente, como consecuencia de la injerencia política del PEP o del propio Ministerio de Justicia y Derechos Humanos al cual la SSTI reporta directamente.

G) La ausencia de autarquía financiera hace a la SSTI dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la PBA, lo que constituye un punto vulnerable en su gestión, dado que su accionar puede verse limitado o comprometido por recortes presupuestarios. En este sentido, el órgano superior puede ejercer sobre ella un control político a través del presupuesto –por ejemplo: restricciones en la contratación de personal, falta de capacitación e inversión en tecnología y logística, etc.–.

³³ SCHREINGER, M. J., “*La idoneidad como condición estructural del sistema republicano constitucionalizado y la legitimación para su exigibilidad*”, *De-
rechos En Acción*, vol. 12, núm. 12, 2019, pp. 214-215. DOI: <<https://doi.org/10.24215/25251678e306>>.

VI. BENEFICIOS DE LA AUTARQUÍA FUNCIONAL Y FINANCIERA

La solución a las limitaciones previamente desarrolladas es la transformación de la SSTI en un ente autárquico. Dada la limitación estructural que proviene de su propia naturaleza al ser un órgano sometido a la organización centralizada, resulta necesario proponer una reforma a su estructura normativa, basada en la creación de una entidad autárquica que absorba sus funciones, a la que podríamos designar bajo el nombre de Tribunal de Ética Pública de la PBA.

Los beneficios de la autarquía funcional y financiera consisten en:

- A) Autonomía financiera: la facultad de autoadministrar su propio presupuesto resulta crucial a los fines de neutralizar influencias políticas de todo tipo. Esta autosuficiencia económica le permitirá al nuevo órgano obtener la independencia necesaria para alcanzar un óptimo desempeño funcional.
- B) Independencia institucional: el nuevo ente ya no dependerá jerárquicamente de las decisiones políticas de un ministerio o de cualquier otra entidad gubernamental. Esto fortalecerá su capacidad para llevar adelante investigaciones internas y sumarios sin el riesgo de represalias políticas.
- C) Mayor imparcialidad: las decisiones del órgano se fundamentarán, exclusivamente, en el derecho y en los principios que rigen la ética pública estatal.
- D) Mayor celeridad en los trámites y procesos: dado que ya no dependerá de ninguna autorización ministerial o jerárquica para actuar.
- E) Asignación de recursos para peritos, investigaciones, compra de material informático, capacitación del personal, etc.
- F) Formular sus propios reglamentos.
- G) Realizar actuaciones sin la autorización directa del PEP.

VII. PROPUESTA: CREACIÓN DEL TRIBUNAL DE ÉTICA PÚBLICA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES Y SANCIÓN DE UNA LEY PROVINCIAL DE ÉTICA PÚBLICA

La propuesta consiste en reformar la SSTI para transformarla en un ente autárquico bajo el nombre de Tribunal de Ética Pública, a través de la sanción de una ley especial y orgánica de ética pública por parte de la Legislatura bonaerense –arts. 68 y 103 de la Constitución de la PBA–.

Este nuevo órgano no solo absorbería todas las funciones de la SSTI, sino que también se le atribuirían facultades adicionales con el fin de fortalecer la transparencia, la lucha contra la corrupción y la generación de políticas de ética pública en el ámbito de la administración pública de la PBA. La naturaleza jurídica del tribunal será la de un ente autárquico del PEP, con personería jurídica, patrimonio propio, capacidad de autoadministración y facultades administrativas sancionatorias e investigativas. Asimismo, se propone la sanción de una ley de ética pública para la PBA, de la cual el tribunal será su autoridad de aplicación.

A) VENTAJAS DE LA ESTRUCTURA DE TRIBUNAL PARA EL NUEVO ÓRGANO AUTÁRQUICO

A) Ejercerá la autoridad de aplicación de la ley de ética pública provincial –en caso de que sea sancionada–. Asimismo, será su máximo intérprete.

B) Se cumpliría el mandato constitucional indirecto: la reforma constitucional de 1994 introdujo en la última parte del art. 36 una obligación al Congreso de la Nación, consistente en la sanción de “una ley sobre ética para el ejercicio de la función”.³⁴ Si bien es cierto que el mandato fue cumplido a nivel nacional por el dictado de la Ley n.º 25.188, también lo es que esta normativa, en su art.

³⁴ Constitución de la Provincia de Buenos Aires, *op. cit.*

47, invitó a las provincias y al Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires a que “dicten normas sobre regímenes de declaraciones juradas, obsequios e incompatibilidades vinculadas con la ética de la función pública”.³⁵

C) Imparcialidad e independencia política de sus miembros: serán elegidos por concursos de oposición y antecedentes, exigiendo contar con un título de abogado y un posgrado de Especialista en Ética Pública. No podrán tener otro cargo político ni empleo público en ninguno de los niveles del Estado –nacional, provincial, municipal o cualquier otro– sin importar que la función sea remunerada o *ad honorem*. Excepción: docencia.

Estará integrado por siete miembros con las mismas capacidades y facultades administrativas y jurídicas, es decir, tendrán el mismo rango de actuación. Su presidencia será rotativa, renovándose cada dos años. Sus miembros no serán vitalicios: durarán en el cargo ocho años, sin posibilidad de reelección. La selección de sus integrantes estará a cargo de una comisión evaluadora, independiente y plural, integrada por miembros de universidades públicas nacionales, ONGs dedicadas a la transparencia institucional, colegios de abogados, asociaciones argentinas de administración pública, y expertos en ética pública. Ningún integrante de la comisión podrá pertenecer a los tres poderes del Estado.

La evaluación de los candidatos constará de cinco etapas:

- Examen escrito basado en un caso.
- Examen oral ante la comisión.
- Audiencia pública: los aspirantes expondrán sus propuestas como futuros integrantes del tribunal y responderán preguntas de la sociedad civil.

³⁵ Ley n.º 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública. 29 de septiembre de 1999. Congreso de la Nación Argentina. Consultado en: <<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60847/texact.htm>>.

- Evaluación de antecedentes, trayectoria, solvencia moral, y premios.
- Elección por *ranking*: los siete aspirantes que obtengan los puntajes más altos serán seleccionados para integrar el tribunal en un orden de mérito.

D) Aunque los cargos del tribunal no son electivos, sino que surgen de un concurso de oposición y antecedentes, se deberá respetar la paridad de género establecida por la Ley n.º 14.848 y el cupo trans previsto en la Ley n.º 14.783 –ambas sancionadas por la Legislatura de la PBA–. Esto significa que al menos tres de los siete miembros del tribunal serán mujeres y que se priorizará la inclusión de un aspirante de la comunidad travesti, transexual o transgénero que se encuentre entre los primeros siete en el orden de mérito.

E) Inicio de investigaciones y sumarios de oficio: sin necesidad de que se formule una denuncia previa y externa.

F) Legitimación procesal activa: para realizar investigaciones administrativas y ser querellante en causas judiciales.

G) Sus resoluciones serán de naturaleza vinculante –sanciones, apercibimientos, multas, destitución del funcionario, etc.–.

H) Los miembros del tribunal no podrán tener parentesco o actividad profesional –tales como ser socios en empresas públicas como privadas, en estudios profesionales de cualquier tipo (jurídicos, contables, entre otros.), o haber efectuado o recibido patrocinios letrados– con el PEP o su gabinete, tanto en el presente como en el pasado. Asimismo, sobre los integrantes del tribunal recaerá la prohibición de designar dentro del organismo, a personas que tengan un parentesco con ellos en línea recta o colateral hasta el segundo grado. En consecuencia, tampoco podrán ser empleados públicos ni funcionarios del Gobierno de la PBA.

I) Remoción: los miembros del tribunal solo podrán ser removidos mediante juicio político efectuado por la Legislatura de la PBA, basado en causales previstas en la ley de ética pública.

CUADRO COMPARATIVO: SSTI VS TRIBUNAL DE ÉTICA DE PBA

Criterios de comparación	Situación de la SSTI	Propuesta de Tribunal de Ética
Designación del titular	Nombramiento discrecional mediante decreto dictado por el Poder Ejecutivo Provincial	Selección por concurso público de oposición y antecedente
Remoción del titular	Remoción a voluntad del Poder Ejecutivo Provincial	Juicio político efectuado por la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, basado en causales previstas en la ley de ética pública
Duración en el cargo	A voluntad del Poder Ejecutivo Provincial	8 años sin posibilidad de reelección
Acumulación de cargos	El titular del órgano puede ocupar otros cargos dentro del Gobierno de PBA, como en el Consejo de la Magistratura de PBA, lo que genera un conflicto de intereses	Establece explícitamente las incompatibilidades con otros cargos públicos
Financiamiento	Presupuesto dependiente de la administración central	Presupuesto autónomo, independiente de la discrecionalidad política
Dependencia administrativa	Órgano dentro de la estructura del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de PBA que depende del Poder Ejecutivo Provincial	Órgano autárquico con autonomía funcional y financiera

Vínculo con otros poderes	Subordinada al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de PBA y al Poder Ejecutivo de PBA	Independiente de los tres poderes del Estado provincial. Facultad para investigar al Poder Ejecutivo Provincial y a todas las dependencias del Estado de PBA
Naturaleza jurídica	Órgano de la administración centralizada	Órgano de la administración descentralizada, autárquico y con personería jurídica propia
Acceso público a la información y rendición de cuentas	La SSTI no ha publicado informes de gestión. El último informe disponible data de 2019 y fue emitido por la extinta Oficina de Fortalecimiento Institucional. Se limita a la publicidad de las DDJJ de funcionarios públicos (abarca desde 2016 a la fecha), y de una mesa de trabajo sobre un proyecto de ley de ética pública	Publicación de informes de gestión semestrales y anuales con acceso público a todos los expedientes. Transparencia de asignación de partidas y presupuesto

Fuente: elaboración propia.

VIII. CONCLUSIONES

En función de lo analizado en este estudio, donde se expusieron fundamentos teórico-jurídicos, y se aportó evidencia empírica – Índice de Percepción de la Corrupción 2024, Informe de Gestión Semestral 2025 de Transparencia Proactiva de la Oficina Anticorrupción e inexistencia de informes de gestión en la SSTI a partir de 2019– relativa a las diversas desventajas que se desprenden de subordinar un órgano, cuya misión es asegurar la ética pública, a un tipo de administración –ya sea centralizada o descentralizada– dependiente del Poder Ejecutivo nacional o provincial, es posible arribar a las siguientes conclusiones:

A) Existe una incompatibilidad estructural entre la ética pública y los órganos de administración centralizada. Resulta contradictorio asignarle a un organismo que pretende velar por la ética pública la categorización de ente centralizado, puesto que ello conlleva, implícitamente, atentar contra la misión y valor fundacional de la autoridad de contralor. Ello es así, porque la gestión centralizada supone establecer una dependencia política, jerárquica, financiera, organizativa y de criterio respecto a la autoridad superior que lo regula –ya sea un ministerio o el propio PEP–.

B) La circunstancia fáctica de que, actualmente, el plexo normativo del Estado de la PBA carezca de una regulación específica sobre ética pública –falta de una ley provincial–, constituye un acto típico de inconstitucionalidad por omisión, es decir, aquella donde la transgresión a la CN por parte de la administración estatal no surge de un desvío inconstitucional activo, sino que se manifiesta por medio de una inobservancia pasiva. En definitiva, el Estado se abstiene de dar cumplimiento a la manda constitucional.

Aunque de la literalidad del texto constitucional no se desprenda de manera expresa una cláusula que imponga a las provincias la obligación de dictar una ley de ética pública, si resulta incontrovertible el hecho de que el art. 36 *in fine* de la CN textualmente ordena al Congreso de la Nación el dictado de una norma que regule la ética en la función pública y establezca las pautas de conducta que todo funcionario público debe respetar.

Asimismo, el propio diseño constitucional y organizativo del Estado nacional –consagrado en los arts. 1 y 5 de la CN– exige a las provincias –a pesar de ser autónomas– su adecuación a los principios fundacionales del sistema federal, republicano y democrático argentino. Y la ética pública integra, precisamente, dichos postulados. Esta posición ha sido convalidada en numerosas oportunidades por jurisprudencia consolidada de la CSJN.

Por lo que es dable concluir que la ausencia de un marco jurídico provincial que regule la ética pública en la administración gubernamental conculca la misión, los valores, y el espíritu repu-

blicano que el convencional constituyente de 1994 buscó consolidar en materia de transparencia institucional al añadir la cláusula del art. 36 en la reforma.

C) La discrecionalidad política observada en el proceso de designación de la autoridad máxima de la SSTI vulnera activamente el principio de idoneidad exigido por el art. 16 de la CN, toda vez que la elección se ejecuta sin la realización de un adecuado concurso público de oposición y antecedentes. Este hecho genera una doble vulnerabilidad en la autoridad a cargo:

- No resulta ser la aspirante más idónea al cargo en términos profesionales, éticos, técnicos e intelectuales, puesto que no se procedió a un mínimo sistema de preselección.
- Al ser designada unilateralmente por el PEP, tanto su imparcialidad como su marco de acción quedan severamente comprometidos, ya que puede ser removida por un simple decreto de limitación. Un claro ejemplo de esta situación se daría si la SSTI impulsase un expediente que denunciara hechos de corrupción o contrarios a la ética pública que comprometen al gobernador o a otros miembros del Gabinete. En ese escenario, El PEP contaría con múltiples vías para obstaculizar la investigación: la remoción de la autoridad, el corte de presupuestos, presiones para archivar el expediente, entre otras.

D) La propuesta de creación de un tribunal de ética pública en el ámbito de la PBA supone una solución superadora a la subordinación funcional y discrecionalidad política que el PEP puede ejercer sobre los órganos centralizados. Al contar con autonomía funcional, financiera y personería jurídica propia, se le confiere autodeterminación en la toma de decisiones. Esto le permite investigar e iniciar expedientes contra los cargos jerárquicos más altos, sin temor a que sus integrantes sean desplazados de sus puestos de trabajo o a sufrir diversos tipos de represalias. Además, contaría

con legitimación procesal activa para iniciar investigaciones de oficio.

E) No solo la corrupción en Argentina es estructural, sino que, además, los órganos estatales encargados de combatirla sufren de una carencia de autonomía sistémica. En la esfera provincial como nacional se ha observado el alto grado de manipulación política al que queda expuesto el titular de un órgano de control, ya sea centralizado –SSTI– o descentralizado –Oficina Anticorrupción–, dado que tanto su designación como remoción quedan bajo el arbitrio de la discrecionalidad política del Poder Ejecutivo en ejercicio –provincial o nacional, según el caso–.

Este hallazgo permite formular un aporte original: un órgano administrativamente autónomo –entidad autárquica descentralizada– puede continuar siendo influido por el poder político gobernante cuando la designación y remoción del titular del organismo dependen directamente del Poder Ejecutivo. En síntesis: la naturaleza jurídico-administrativa del órgano no asegura, por sí misma, su imparcialidad.

Por todo ello, la creación de un tribunal de ética –integrado por miembros seleccionados a través de concursos públicos de oposición y antecedentes– en la PBA se erige como una solución eficaz para asegurar la independencia e imparcialidad de un órgano de contralor ético, además de consolidarse como un precedente para reformar otros órganos similares en el ámbito nacional.