

## Corrupción e impunidad en el Estado: ¿cuál de los dos males es más perjudicial?

Rubén N. F. Ingaramo

*La globalización ha transformado las finanzas sin adaptar la justicia.  
Eva Joly*

### 1. Definiciones

Vivimos en un mundo plagado de misterios, enigmas y situaciones, que muchas veces no podemos entender, aunque pongamos nuestro mayor esfuerzo; aunque intentemos mantener la mente fría, no podemos evitar caer muchas veces fuera del terreno de la ciencia (política, administrativa y jurídica); aventurarnos en lugares y situaciones que parecen lindar con la magia o lo sobrenatural. Queremos explicar las cosas de cualquier manera; no importa cómo, pero tenemos un deseo innato de hacerlo, porque al menos así nos lo dicta nuestra conciencia.

En esta categoría entran sucesos tales como la corrupción y la impunidad, fenómenos no queridos, pero que hace un período bastante largo (demasiado) han irrumpido en nuestras sociedades, aparentemente con el deseo de quedarse en ellas por mucho tiempo, a la par que producir todo el mal que implícitamente llevan las respectivas significaciones.

Conforme nos lo define el Diccionario Enciclopédico Ilustrado Océano Uno, **CORRUPCION** es la acción de corromper o corromperse; Soborno; alteración o vicio de un libro o escrito; figuradamente, es un vicio o abuso introducido en las cosas no materiales. Concomitantemente expresa que corromper es alterar y trastocar la forma de alguna cosa; echar a perder. Vuelve a insistir con el término sobornar (corromper a uno con dádivas para conseguir de él una cosa) al Juez o a cualquier persona, con dádivas o de otra manera. Posteriormente recurre a una serie de sinónimos muy esclarecedores, como ser estragar (corromper, causar estrago), pervertir, incomodar, fastidiar, irritar, incluso oler mal.

Por su parte, cuando habla de **IMPUNIDAD** la asimila a la falta de castigo. Por ello es dable pensar que en condiciones normales, la riqueza y el poder generan impunidad. No obstante, cuando quienes disfrutan de esos privilegios caen en desgracia, esa misma forma los transforma en el blanco de todos los resentimientos populares, y lo que durante años fue un beneficio, se transforma exactamente en lo contrario<sup>1</sup>

Recordemos que los vicios de la Justicia se manifiestan por partida doble:

- a) Los jueces que se someten a los dictados del poder y hacen lo que el poder les pide; y
- b) Los jueces que consideran que enfrentarse con el poder, sobre todo con aquellos representantes del poder que han caído en desgracia, les otorga un excelente marketing ante la opinión pública y les permite limpiarse de sus anteriores pecados.

---

<sup>1</sup> ALANIS, R. Diario El Litoral. Santa Fe (Argentina), 14/05/2005

Tensionados por estos dos extremos, hay jueces que tratan de hacer las cosas de la mejor manera posible.<sup>2</sup> Desde un punto de vista más que optimista, es de esperar que en esta categoría se encuentren muchos de nuestros actuales jueces; caso contrario, el presente y el futuro de la República se verían sumamente comprometidos, y este estado de cosas seguramente actuará como retardatario del necesario e imperioso desarrollo que el país está esperando desde hace varios años.

De acuerdo con estas definiciones, no es descabellado pensar que si bien es cierto que la corrupción (valga la redundancia) corrompe las bases de la sociedad, conspira contra el desarrollo integral del país, denigra y menoscaba las cualidades inherentes a la persona humana tanto en el corruptor como el corrompido y promueve el desorden institucional, no es menos grave que todo este procedimiento viciado de nulidad, conforme a la estructura jurídica de la Nación, quede sin recibir ningún tipo de castigo que a la postre resulte al menos aleccionador y no aliente su iteración.

Con una buena dosis de sorna, y conforme a lo que hemos podido observar, digamos estos últimos quince años, podríamos decir que el proyecto de agravar las penas contra la corrupción, es un verdadero error.

Por un lado ya asumimos que la mayoría de los grandes hombres que llegaron a dirigentes, acusados posteriormente de corrupción, hoy viven felices y sin estrés.

Si un ciudadano, en esta época se viera tocado por la “varita mágica” para ingresar en la cadena de la corrupción, seguramente tendría muchos beneficios, a saber: acceso a varios cargos para esposa, amantes, hijos, jubilaciones de privilegio, créditos para vivienda (de dudosa cancelación posterior), posibilidades de comprar propiedades en el exterior o establecer una buena y jugosa cuenta bancaria en algún paraíso financiero, pases por aduanas, etc.

Además, sin lugar a dudas, y acorde con la fiebre mediática en que vivimos, tendría la posibilidad de ser invitado permanente de cuanto periodista tenga a mano un micrófono.

Entonces, ante tal panorama, no se le podría castigar. Todo lo contrario. Deberíamos bregar para que toda la Argentina sea corrupta, lo cual contribuiría largamente a terminar con la actual “Injusticia Social”.

¿Por qué esto es así? Porque entonces los obreros, los empleados, policías, profesionales, etc. ganarían lo mismo que los representantes sindicales, los jueces, los políticos y otros grupos de privilegiados que es innecesario mencionar taxativamente. Terminaríamos así con las cárceles abarrotadas, porque todos seríamos corruptos, y sólo quedarían unos pocos rebeldes. Por ejemplo, el Dr. Arturo Illía, ex presidente del país y algunos otros personajes totalmente distinguidos.

En realidad no es preocupante, o al menos no lo es tanto, que un corrupto recobre la libertad, sino que lo verdaderamente preocupante es la sospecha acerca de pactos mafiosos que deciden la libertad o la cárcel de las personas según su soberana

---

<sup>2</sup> Op. Cit.

voluntad. Por ello, tampoco deberían preocuparnos grandemente los delitos de los poderosos, sino que lo preocupante es la impunidad. Por último no son motivo de preocupación las ideas liberales que todos ellos sostienen, sino que lo preocupante es la utilización de esas ideas, como coartada para lograr el enriquecimiento personal.

Estos hechos, entre otros, son los que dan pie para aceptar que el respeto a los derechos humanos en América Latina, siguen siendo una utopía, al decir de Amnistía Internacional en su informe anual, oportunidad en la que también denuncia la connivencia de gobiernos con grupos armados irregulares y la **persistencia del explosivo cóctel de corrupción, pobreza y tortura.**

## 2. ¿Se puede prevenir la corrupción?

Conforme al dicho popular, también en este caso resulta más conveniente prevenir que curar. Pero dada la profundidad del problema, los niveles jerárquicos que normalmente participan de ella y los incontables vericuetos existentes con la intención de soslayar el problema (impunidad), el emprendimiento de una tarea preventiva en la materia, casi podría decirse que es ciclópea, de una magnitud incalculable, necesitada de contar con el apoyo de un sinnúmero de personas, y ni aún así es factible predecir su éxito.

No obstante ello, y parafraseando a la Lic. Nora Gorrochategui<sup>3</sup> cuando comenta el sinceramiento organizacional, podemos coincidir en que se parte del consenso generalizado entre los especialistas, respecto a la existencia de una distancia entre la organización formal y la real. En la práctica, esa distancia puede resultar tan grande que la organización real no se vea reflejada en la formal, haciéndose percibibles incongruencias serias en el funcionamiento de las variables organizacionales. En este punto del razonamiento se podría decir, desde la visión estrictamente funcionalista, que se producen “disfunciones” en la organización. Las recomendaciones para adecuar la organización real (lo que es) a la organización formal (lo que debería ser) se encuadrarían claramente en el marco de las propuestas tendientes a aumentar el control.

Pero si se agudiza la mirada, se observa que existen otras incongruencias, que se manifiestan en brechas entre la organización formal o declarada, la organización real o la que funciona efectivamente y la organización que los miembros desearían que fuera real. Las brechas de incongruencia entre la organización formal, la real y la deseada, generan **condiciones de vulnerabilidad a la corrupción.** En consecuencia el camino de la renovación de las organizaciones públicas pasa, no exclusivamente por el control sino por el sinceramiento.

Ello nos lleva a aceptar que si bien resulta complejo prevenir la comisión de acciones revestidas de un halo de corruptibilidad, al menos se debería tener en cuenta no propiciar la misma con el dictado de normas legales que la faciliten. Posiblemente un fino análisis del presupuesto nacional para el corriente año, nos presente una situación de tal tipo, fundamentalmente cuando leemos el artículo 11 de la ley, que textualmente dice: ***Facúltase al Jefe de Gabinete de Ministros a disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por la presente***

---

<sup>3</sup> Revista CLAD 16. Año 2000. Págs.169/170

**ley, sin sujeción a los artículos 37 de la Ley N° 24.156 y 15 de la Ley N° 25.917. Asimismo, déjase establecido que el Jefe de Gabinete de Ministros podrá delegar las facultades conferidas por el presente artículo, en el marco de las competencias asignadas por la Ley de Ministerios.**

Para un breve análisis de esta cuestión en relación directa con el tema corrupción, me referiré a tres aspectos: a) Función social del presupuesto nacional; b) Lo establecido por la Constitución Nacional para con el Parlamento; y c) La Ley 24.156 en cuanto a la normativa que fija para el caso del presupuesto.

**a) Función social del Presupuesto Nacional:** Este plan financiero, que regula la vida de la hacienda, ha de prever las necesidades a satisfacer durante cada período en que por convención se divide aquella gestión, confrontando las erogaciones que fueren menester para ello, con los medios que presumiblemente estarán disponibles al efecto.<sup>4</sup> Si esto es realmente así, debemos comprender que la previsión y el orden son factores esenciales en la acción económica e indispensable en la preparación de los presupuestos. Dejar en una sola mano gran parte de su manejo y posibilidad de reestructuración cuando lo considere necesario, presumiblemente facilita la posibilidad de cometer actos que lleven implícitos algún margen de ilegalidad o incluso de corrupción; no quiere decir que el funcionario que deba actuar al amparo de esta normativa necesariamente deba corromperse, sino que no se prevé la facilidad que presenta una norma de este tipo para la comisión de irregularidades; y por otro lado, nos pone un tanto en contramano con la tendencia actual de favorecer la participación de la ciudadanía (directamente o a través de sus representantes) en lo que concierne a la utilización de los presupuestos nacionales, hecho ya concretado en algunas otras situaciones y que, tal como lo dice Bernardo Kliksberg “ha tenido un enorme impacto en la habilidad de los ciudadanos para responder a los retos organizadamente, como comunidad, y en la capacidad de trabajar en forma conjunta para mejorar la calidad de la administración pública y, en consecuencia, la calidad de vida”<sup>5</sup>

**b) El Parlamento y el Presupuesto Nacional:**

Taxativamente establece nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 cuando habla de las atribuciones del Congreso Nacional, que corresponde al mismo, entre otras funciones, el “Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo, **el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general del gobierno y el plan de inversiones públicas** y aprobar o desechar la cuenta de inversión”.

Por otro lado y bajo el mismo epígrafe, debemos tener en cuenta que existen atribuciones prohibidas tanto al gobierno federal como a los gobiernos provinciales, encontrándose entre ellas, la de otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo Nacional u otorgar facultades extraordinarias a los gobernadores, respectivamente.

Evidentemente estas disposiciones de carácter superior, como lo son todas las que están contenidas en la Carta Magna de un país, entran en colisión con el artículo 11 antes mencionado. Si bien es cierto que este no es el objetivo del presente trabajo, vale mencionarlo porque el proceder de la manera como se ha hecho, potencialmente viabiliza la

---

<sup>4</sup> ATCHABAHIAN, A. y MASSIER, G. Curso de Contabilidad Pública.

<sup>5</sup> KLIKSBURG, B. Más ética, más desarrollo. Pág. 54

posibilidad de actuar en forma no correcta por parte del funcionario que modifique el presupuesto nacional y avala la posición de que la corrupción no sólo debe atacarse y castigarse, sino que al propio tiempo de prevenirse su no comisión.

### **c) Leyes 24.156 y 25.917**

Este primer ordenamiento jurídico, conocida como la Ley de Administración Financiera y de los sistemas de control del Sector Público Nacional, establece en su artículo 37 lo siguiente: “La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución. Quedarán reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, como así los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y lo que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades”.

Por su parte la Ley 25.917 conocida como Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, legisla en su artículo 15 lo siguiente: “El Poder Ejecutivo Nacional, los Poderes Ejecutivos Provinciales y el Gobierno de la ciudad Autónoma de Buenos Aires, sólo podrán, durante la ejecución presupuestaria, aprobar mayores gastos de otros poderes del Estado, siempre que estuviere asegurado un financiamiento especialmente destinado a su atención. Asimismo no podrán aprobar modificaciones presupuestarias que impliquen incremento de los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras”.

Ambas legislaciones, que han sido dictadas buscando la transparencia que necesita el poder público para acrecentar su credibilidad, gozan de un cierto reconocimiento en cuanto a la importancia de la función que deben cumplir; sin embargo, el artículo 11 antes mencionado sin ambages los deja a ambos de lado, ya que se autoriza la actuación de un funcionario sin sujeción a dichas normas.

## **3. Casos reales**

Últimamente, dos de los países señeros en América Latina, como lo son la República Argentina y Brasil, se han visto sacudidos por la información acerca de la comisión de acciones, para nada agradables, representadas por el pago de sobresueldos a distintos funcionarios, con el fin de conseguir su apoyo y aprobación de distintas instancias institucionales.

En el caso argentino, un Secretario de Estado dice haber recibido un sobre con dinero (mensualmente), proveniente de “fondos secretos”, de lo que podía disponer a su criterio y sin necesidad de rendir cuentas ni firmar recibos; que otros funcionarios de mayor jerarquía cobraban un monto aún mayor, luego reducido a la mitad (¿por razones de economía?); que se les advirtió que dichos ingresos deberían ser declarados ante la AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos).

Sobre el particular afirma el Investigador de Fraudes Corporativos Alfredo R. Popritkin que: “Sin temor a equivocarme, se trata del fraude más grande que registra nuestro

país, incluso por encima del tristemente célebre caso de Yaciretá”<sup>6</sup> (Represa hidroeléctrica bautizada por un ex presidente argentino como el monumento a la corrupción).

Por su parte, el señor Presidente del Brasil Luiz Inacio Lula da Silva reconoció que el país vive momentos críticos provocados por denuncias de corrupción en su entorno político, y en un gesto que lo honra, prometió castigo a los culpables, sean aliados o adversarios. Dijo que “En momentos críticos como el actual, parece que todo se nivela por abajo. Parece que todas las personas son iguales. Pero eso son sólo apariencias. Una investigación profunda sabrá separar la paja del trigo, el bien del mal, la verdad de la mentira. Y lo garantizo: si hubiera personas cometiendo desvíos de conducta, usaré toda la fuerza de la ley. **El corrupto siempre debe ser castigado, y siempre de forma ejemplar. Sea quien sea, venga de donde venga, sea adversario o aliado**”

Es de esperar que todo el procedimiento propuesto y el énfasis puesto de manifiesto al hacerlo público, pueda ser llevado a cabo, llegado el caso, ya que acciones de este tipo son las que realmente defienden y apuntalan el sistema democrático y el estilo que de vida que queremos, deseamos y tanto nos ha costado conseguir.

Deseo finalizar haciendo una aclaración, para que no vayan a pensar nuestros amigos latinoamericanos, que en la República Argentina, todo es corrupción, impunidad o una serie de situaciones irregulares que manejan la vida institucional del país. Por suerte tenemos y hemos tenido a través de la historia, una pléyade de administradores públicos de todas las jerarquías, que han renegado de estas prácticas deshonestas. Y como muestra de ello, me permito remitirme a las apreciaciones que hiciera en un diario local el Dr. Jorge M. Mayer mediante un artículo que tituló “**Sobresueldos de otros tiempos**”, en el cual se expresaba de esta manera.

La difusión de los tres episodios que relato en esta carta, pueden ser en estos días aleccionadores para muchos ciudadanos. En nuestro desapacible clima aldeano, la cercanía de las elecciones ha encrespado los espíritus y los diversos candidatos, que desean fervorosamente sacrificarse por el bienestar del país, intercambian una ristra de acusaciones y epítetos letales, ante un público atónito.

Por esto, y con la esperanza de mejorar nuestra educación cívica, cumplo en recordar varios sucesos ilustrativos de un pasado no muy lejano.

Bajo la presidencia del general (Julio Argentino) Roca, ante los riesgos de algunos conflictos fronterizos, éste, con patriótica previsión, encomendó al general Pablo Ricchieri que viajara a Alemania y adquiriera 40.000 mausers para equipar convenientemente al Ejército.

El general Ricchieri formalizó rápidamente la compra de los mausers con las fábricas alemanas. En la entrevista final, se le acercó un representante de los fabricantes, quien le presentó un sobre y le expresó: “**General, los fabricantes me han encomendado que le entregara este sobre con el importe de la comisión que le corresponde por su intervención**”. Ricchieri abrió el sobre y encontró un cheque de un considerable monto. Sin titubear tomó el cheque, lo endosó y se lo devolvió al funcionario diciéndole: “**Mande 3.000**

---

<sup>6</sup> Revista Noticias del 30/4/05. Págs. 34 y 35

## **mausers más”.**

Unos años después, el gobierno argentino envió al almirante Onofre Betbeder a Inglaterra, para controlar la entrega de los acorazados Rivadavia y Moreno en las debidas condiciones. Este viajó a los astilleros de Southampton y por cuatro meses inspeccionó los barcos tornillo a tornillo. Al concluir satisfactoriamente su inspección, telegrafió al gobierno argentino para que saldara la cuenta. Al día siguiente, un empaquetado funcionario de levita, se presentó a su oficina y le dijo: **“Almirante, permítame que le entregue este sobre en reconocimiento de su trabajo y la imparcialidad con que ha cumplido su misión”**. Betbeder abrió el sobre y retiró un cheque, inmediatamente llamó a su secretario y le dictó la siguiente nota: **“El gobierno de la República Argentina cumple en agradecer a los directores de los astilleros, la rebaja por la cantidad de 300.000 libras esterlinas, que han tenido a bien hacerle sobre el precio de los barcos”**.

Otros años más, bajo la presidencia de Victorino de la Plaza, el presidente del Brasil viajó a la Argentina, en una visita de confraternidad. Entre los agasajos se programó un banquete oficial. Como este no podía realizarse en la Casa Rosada por hallarse en reparaciones, se resolvió que se celebrara en la casa particular del presidente, en la calle Libertad.

Al día siguiente del banquete, Victorino de la Plaza llamó a su ama de llaves y comenzó a extender los cheques de su cuenta personal para pagar a los proveedores. Al concluir le observó a la ama de llaves: ‘Señora, falta la cuenta de los vinos’. Esta le explicó: ‘Presidente, como era una comida oficial, se trajeron los vinos de la bodega de la Casa de Gobierno’. Plaza le contestó: ‘Señora, en mi casa el gobierno no paga los vinos; vaya al almacén y reponga a la bodega las botellas que se consumieron’.

Ejemplos que ha veces están en contramano con los momentos actuales. Claro, vale aclarar que en ese momento la Argentina ocupaba el sexto lugar en la escala mundial.

## **4. Conclusión**

La corrupción es una de la más malas prácticas que ejecuta el hombre, pues socava los pilares propios de la institucionalidad de cualquier país, pero la impunidad es aún más perversa, porque deja sin castigo una culpa e incita al ciudadano correcto, vía comparación, a caminar por un camino sinuoso, que sólo conduce a la autodestrucción.

La corrupción debe prevenirse por todos los medios que permitan las disposiciones legales vigentes y los mecanismos de control con que cuente el Estado. De la misma manera, si por imperio de la condición humana este hecho tuviere fisuras insalvables, y en el devenir de las cosas se filtraran situaciones no deseadas, bajo ningún punto de vista se debe recurrir a la impunidad, y sí castigar a los culpables de la manera y la forma que dictamine la justicia, pero tal situación no puede quedar librada al poder de la fuerza sino a la fuerza del poder.

De la misma manera, no debe tener cabida la tercera pata de esta historia que

es la prescripción de las causas. Tal es la situación que se dio en uno de los más emblemáticos casos de corrupción de la historia de la provincia (Santa Fe), que quedará sin ser esclarecido y ninguno de sus acusados tendrá reproche. Ello está referido a la causa por la que se investiga la comisión de ilícitos en la adquisición de equipos de informática de una conocida firma mundial por parte del Banco de Santa Fe, que va camino al archivo. Esto es así porque la Cámara de Apelaciones de Rosario (Provincia de Santa Fe) revocó el 8 de julio del 2005 la resolución de un juez de sentencia, que no había admitido el pedido de prescripción de la causa hecho por la defensa de uno de los imputados que tiene el caso.

Esto implica que la pesquisa de una licitación millonaria y polémica, consumada hace 14 años, terminará con la absolución de los cinco acusados que llegaron a un juicio que, inexplicablemente estuvo paralizado durante más de seis años. La interpretación de una norma promulgada en enero pasado modificó las causas que interrumpen los plazos de prescripción de las causas, siendo la base de esta decisión.<sup>7</sup>

Evidentemente, se trata de un cóctel explosivo la conjunción de estas tres situaciones: corrupción, impunidad y prescripción de causas que juzgan hechos dolosos; Por ello, para terminar, voy a permitirme recordar palabras pronunciadas muy sabiamente por Charles Montalembert: **“Los pueblos pueden llegar a perdonar a quien lo oprime, pero jamás perdonarán al que los engaña”**.

### **Reseña biográfica**

Dr. Rubén N. F. INGARAMO  
Contador Público Nacional  
Master en Ciencia Política  
4 de Enero 5847  
(3000) SANTA FE  
República Argentina

Teléfono: (0342) 489 0685  
e-mail: rubeningaramo@bionik.tv

---

<sup>7</sup> Diario EL LITORAL (Santa Fe), pág.12, día 9 de julio de 2005.