

Prólogo a MARÍA CLAUDIA CAPUTI

*La ética pública*, Buenos Aires, Depalma, 2000

Conocí a la DRA. CAPUTI durante el segundo semestre de 1996, en la Carrera de Posgrado de la Especialización en Derecho Administrativo Económico de la Universidad Católica Argentina, donde pude tempranamente advertir su inteligencia, dedicación y vocación por temas novedosos en nuestro medio —por ejemplo, el derecho japonés—; ello, sin perjuicio de su fluido dominio del derecho administrativo argentino.

Luego de terminado el curso tuve oportunidad de conocer su vocación por la investigación en la inestimable ayuda que me brindó en la actualización del tomo 4 de mi *Tratado*, tarea a la cual dedicó años de intenso y generoso trabajo. Publicó asimismo, a mi pedido, trabajos de valor en el “Suplemento de Derecho Administrativo” de la editorial *La Ley*, durante 1997 y 1998, en los que demostró su agudeza, empalmada con una intensa y fructífera dedicación al trabajo intelectual. Tuve también oportunidad de valorar sus méritos académicos en ocasión de dirigir, a su pedido, la tesina que hizo en la UCA y que constituye la base de este libro.

Dije en esa ocasión, al elevar mi informe:

“He seguido este trabajo de la DRA. CAPUTI desde su programación y primeras formulaciones, y he podido verificar tanto su calidad académica y profesional como su ahínco, dedicación, esfuerzo y especial cuidado y esmero en la investigación y el desarrollo de sus ideas.

“Estimo [...] que el trabajo de la DRA. CAPUTI es acreedor a la máxima calificación que corresponda conforme a las normas de la Carrera de Posgrado en Derecho Administrativo Económico. Se trata, en efecto, de un trabajo singular y sobresaliente, sobre un tema de máxima actualidad y proyección futura.”

La autora defendió su tesis ante el tribunal integrado por los DRES. JUAN CARLOS CASSAGNE Y BELTRÁN GAMBIER, logrando, efectivamente, la más alta calificación. Me complace especialmente, pues, ver que aquel juicio que expresé quedó confirmado por mis colegas.

Le sugerí, al igual que lo hicieron mis colegas, la publicación del trabajo y la preparación de su Prólogo. Me halaga, sin duda, que me haya conferido ese privilegio.

Ya la elección del tema me había producido especial satisfacción, porque es uno de los que considero de mayor importancia; tanto es así que lo vengo incluyendo como capítulo final del tomo 1 en las ediciones cuarta y quinta. Han sido publicados numerosos trabajos sobre el particular, a los cuales este libro agrega un indudable *plus*.

En su *Introducción*, la autora expone el panorama de cambio que experimenta el derecho argentino con la incorporación de instituciones y normas tendientes a favorecer la ética pública. Trata la Ley de Ética de la Función Pública (25.188), la Convención Interamericana contra la Corrupción (C.I.C.C.) —incorporada a nuestro sistema jurídico mediante la ley 24.759—, los decretos relativos a la Oficina Nacional de Ética Pública, y el decreto 41/99 —mediante el cual se puso en vigencia el Código de Ética para la Función Pública.

El estudio se centra en la visión sobre el tema desde el derecho administrativo, lo que complementa los enfoques asociados con los aspectos criminales y el derecho penal.

En “El marco de la nueva legislación,” el libro pone al descubierto que la normativa citada no está aislada, sino que responde a una tendencia observable no sólo en nuestro país, en los niveles nacional y local, sino también en muchos otros. El particular valor de esta sección consiste en que no se limita a una compilación de información, sino que señala las relaciones, similitudes y contrastes entre los diversos ordenamientos. Es particularmente importante el análisis de la vinculación con el art. 36 de la Constitución nacional, las distintas cláusulas sobre la ética de los funcionarios en otros países de América, Europa y Asia (Brasil, Costa Rica, España, Filipinas, Honduras, Italia, Méjico, Nicaragua y Uruguay), reflejando los diferentes matices entre aquéllas. En el ámbito local, repasa la situación de varias provincias (Buenos Aires, Chaco, Formosa, la Rioja, Salta, San Juan, Santiago del Estero y Tierra del Fuego) y de la Ciudad de Buenos Aires.

Otra valiosa observación es la relativa al rol de la participación ciudadana en el control de la corrupción. En definitiva, los habitantes de un país son los que resultan más directamente perjudicados por aquella lamentable práctica y los que más pueden hacer por combatirla, de lo cual la autora brinda un señero ejemplo con su propia obra.

La autora realiza también una completa descripción del eco que ha tenido la ética pública, máxime en virtud de las novedades normativas comentadas, que se han producido en nuestro sistema jurídico en el campo del derecho administrativo: Falta ahora ver la evolución de la realidad en el futuro próximo. Ahí debemos luchar todos.

En un momento crucial de esa evolución sale, pues, a la luz esta investigación seria y exhaustiva, que constituye la respuesta a interrogantes que todos nos formulamos. Con nitidez, con detalle y con creatividad, CLAUDIA CAPUTI va profundizando en cada una de las facetas de un tema de actualidad y proyección futuras, cuestiones que, como puse de relieve en determinado momento, constituyen un “corte trasversal al derecho administrativo.”

Ha prestado atención a la jurisprudencia, analizando tanto fallos en los cuales se invocan por primera vez las cláusulas de la C.I.C.C., como también pronunciamientos mediante los cuales se resalta la necesidad imperiosa de construir una sociedad sobre cimientos éticos, y de contener las arbitrariedades de una burocracia a veces irracional.

La obra incluye un examen de los avances logrados en los Estados Unidos de América, Francia, Reino Unido y España, seguido de un panorama global del resto del mundo. Esto es útil para entender mejor los tipos de respuesta de distintos sistemas para afrontar la corrupción: Aquellos en los cuales se hace hincapié en las medidas preventivas y los que se concentran en el plano represivo.

En “El marco histórico” describe lo ocurrido desde la antigüedad hasta el presente, pasando por el sistema colonial y la evolución durante este siglo. En esta sección se da una perspectiva del contexto histórico, por medio de la cual se permite comprender cómo se llega hasta la actualidad y cómo es posible evitar las situaciones que conspiraron, en el pasado, contra el combate de la corrupción. La corrupción ha sido un fenómeno eterno, como lo demuestra la tesis de JOHN T. NOONAN JR., *Bribes*; así también ha de ser nuestra vigilancia.

En “Presente y futuro de la ética pública” señala “Los deberes de los funcionarios públicos,” la concepción actual sobre aquéllos, la tendencia a la ampliación de los sujetos abarcados: Con particular referencia a los cargos a los cuales se accede por elección. Destaca la borrosa diferencia entre la ética y la eficiencia; la aparición de detallados códigos de ética; los principios de la ética pública tal como son formulados en nuestro país y en el extranjero; la renovada importancia de la presentación de declaraciones juradas; el encuadre de la publicidad y el acceso público a aquéllas, etc. Tuvo especial esmero en el examen de las novedades en materia de obligaciones y prohibiciones, aprobadas recientemente por el decreto 41/99, lo que constituye una actualización plena de su obra.

En relación con “Los derechos vinculados con la ética pública,” son destacables las alusiones a la protección de los denunciantes (temática cuyo examen merece especial detenimiento) y a la necesidad de establecer remuneraciones adecuadas y equitativas para los funcionarios.

En lo atinente a “Las medidas preventivas,” hace mención de la transparencia como principio cardinal del obrar estatal, de la publicidad de los archivos y de los documentos públicos, y de las tendencias en materia de contratación pública. En

cuanto a “La creación de organismos especializados,” delinea el perfil de la Oficina Nacional de Ética Pública y los contrastes y similitudes de ésta en comparación con la Comisión Nacional de Ética Pública prevista por la ley 25.188. En “La efectividad de la prevención: De lo legal a lo cultural” pone especial énfasis en la incorporación de la ética a la vida cotidiana, por medio de la instrucción y de la educación, de modo tal que forme parte de las pautas culturales de la sociedad. En “Las obligaciones a cargo de las empresas” señala la incidencia de la conducta del sector privado para permitir la realización de la ética pública, y los posibles métodos de control sobre la corrupción promovida desde aquel sector.

En la “Dimensión internacional de la ética pública,” sitúa la ubicación que la cuestión debe tener en este plano mediante la cooperación y colaboración entre los distintos Estados. Destaca que la lucha contra la corrupción trasciende las fronteras, y que el fenómeno se desarrolla y se multiplica a tal velocidad que el combate aislado no es suficiente. Aparece allí, indubitable, el sustento fáctico de la jurisdicción internacional y extranjera.

En su *Epílogo* concluye con una exhortación por la cual todos y cada uno de nosotros en especial, debemos sentirnos convocados.

Tuve la satisfacción de ir siguiendo este trabajo desde sus primeras formulaciones hasta que quedó constituido en la tesina inicial, que fue incesantemente enriquecida con posteriores investigaciones de obras nacionales y extranjeras, llegando a ser finalmente la obra que el lector tiene en sus manos.

He tenido antes de ahora la oportunidad de prologar libros que resultaron luego los primeros de toda una trayectoria: DROMI, MAIRAL, HUTCHINSON. Ojalá la autora, que tempranamente se ha dedicado con tanto ahínco y esmero a la investigación, pueda también brindarnos más libros que, como el presente, nos inciten a la reflexión y nos sirvan para el progreso de nuestras instituciones.

Bienvenida, pues, DRA. CAPUTI, al Derecho Administrativo, cuyo portal atraviesa en uno de sus más delicados y difíciles temas, con una simbología de eternidad y actualidad, de desafío y de rigor intelectual.

AGUSTÍN GORDILLO