

BUENOS AIRES,

AL HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN:

Tengo el agrado de dirigirme a Vuestra Honorabilidad con el objeto de someter a su consideración el adjunto Proyecto de Ley por el cual se declara de interés nacional la incorporación de una modificación al régimen procesal penal, con la finalidad de dotar al Poder Judicial de una herramienta sustantiva con miras al afianzamiento de la Justicia.

Sobre el particular, es prioridad del actual gobierno recuperar la confianza del ciudadano en las instituciones republicanas y la confiabilidad que éstas deben inspirar en la sociedad, siendo necesario volver a las fuentes de la democracia.

En este sentido la reinstalación de la transparencia, el acceso a la información de los actos de gobierno y el buen manejo y preservación de los fondos públicos resultan instrumentos indispensables para la recuperación de la credibilidad pública.

Constituye un aspecto de singular importancia el destino y atención que se brinde al manejo de los recursos del Estado, siendo la delincuencia económica y financiera un mal que tiende a desarrollarse de múltiples formas, no sólo en nuestro país. Aumentan las formas clásicas, tales como los fraudes fiscales, la evasión de aportes sociales, las infracciones en materia laboral y los abusos contra el consumidor o usuario, etcétera, a lo que necesariamente, debemos agregar una internacionalización y diversificación de maniobras perversas, que tienen a los fondos públicos como el medio para su producción.

Estos comportamientos, deterioran las bases republicanas e introducen distorsiones en el funcionamiento de la economía. La falta de competencia real, el acrecentamiento de las cargas para el Estado, la

pérdida de recursos o el desvío de los mismos, el desfinanciamiento de las arcas fiscales, son algunos de los puntos más críticos de estas prácticas.

Resulta del mismo modo innegable el deterioro de la política ya que los vicios del accionar de algunos, trasladan la falta de credibilidad pública a todos los actores impregnando de sospecha cualquier conducta que requiera la utilización de fondos fiscales y afecte intereses colectivos.

Es por ello que resulta imperativa la exigencia de transparencia y equidad en la vida económica, financiera y política, sea ella instrumentada desde los ámbitos privados o públicos.

Para Klitgaard "...el hecho de que la corrupción beneficie por lo menos a algunos de los que están en el poder, la convierte en un problema difícil de abordar. No obstante, muchos líderes y administradores públicos, en países en desarrollo, quieren mejorar el control del fraude, del soborno, de la extorsión, de la malversación y de la evasión de impuestos, de las comisiones confidenciales y de otras formas de conducta ilícita y corrupta..." (Controlando la corrupción, Fundación Hanns Sidel, Bolivia, 1992, pág. 23).

En este sentido Argentina, ha asumido importantes compromisos vinculados a dicha problemática suscribiendo dos sendos instrumentos legales donde ha manifestado su voluntad de contribuir a la lucha contra la corrupción. Ha ratificado la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA) con la sanción de la ley 24.759, que establece en el artículo 3 la obligación del Estado de crear, mantener y fortalecer "sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad..." y "mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción" (apartados 8 y 11, respectivamente) y, a través de la ley 26.097 ha ratificado la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción adoptada en Nueva York el 31 de Octubre de 2003.

Esta obligación asumida se traduce en la necesidad de elaborar políticas públicas eficientes para abordar el flagelo de la corrupción e instaurar de manera definida el estado de derecho.

La participación social en este objetivo no solo facilita el trato generalizado de este propósito, sino que además contribuye de manera efectiva a su esclarecimiento, dando así solución a lo previsto en la Convención Contra la Corrupción, ONU, art 5, inc. 1 y 3, que específicamente declara la necesidad de "...formular políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas... evaluando periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes a fin de determinar si son adecuados para combatir la corrupción".

El art. 13, del mencionado texto legal impone la obligación de "...fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción"

También el art. 34, bajo el título "Consecuencias de los actos de corrupción", establece la "...obligación de adoptar medidas para eliminar las consecuencias de los actos de corrupción"

El proyecto de ley que se propone, tiene por una parte, la novedad de crear un mecanismo para detectar hechos de corrupción por parte de grupos económicos o financieros, de contratistas o acreedores del Estado, y de todo beneficiario de dineros públicos. Y por la otra, le da al ciudadano común, al empleado público honesto y a las organizaciones no gubernamentales la posibilidad de participar con garantías en la prevención y sanción de comportamientos corruptos en perjuicio del erario público.

Esta acción denominada qui tam tiene arraigo en el derecho anglosajón y permite a los ciudadanos llevar adelante una causa judicial en nombre del Estado nacional contra hechos o actos fraudulentos o dañinos para

el Estado, de los cuales sean responsables contratistas públicos u otras personas físicas o jurídicas que reciban o usen fondos públicos, permitiéndole al denunciante compartir el dinero recuperado.

Cabe recordar de todos modos, que la acción que tampoco es novedosa para esta Honorable Cámara de Diputados, en tanto mediante el proyecto de que da cuenta el expediente 3060-D-2003, se intentó regular este tipo de acción; inclusive, el proyecto fue vuelto a presentar en el posterior expediente 1022-D-2005 y más recientemente el proyecto presentado en expediente 1408-D-2015.

El proyecto de ley comprende la posibilidad de accionar contra personas físicas o jurídicas que reciben dineros públicos bajo cualquier mecanismo (pagos, subsidios, exenciones impositivas, créditos, etcétera) y también contra los contratistas y proveedores del Estado nacional, centralizado o descentralizado, que deban someter a aprobación o certificación documentación para percibir dineros públicos en pago y en los cuales se detecten pedidos o reclamos falseados para inducir, en connivencia o no con los empleados públicos intervinientes, erogaciones indebidas de fondos públicos. Reconociendo al accionante una recompensa por su accionar.

Por último, se han contemplado la reserva de identidad del accionante, la venganza del empleador frente al denunciante y las persecuciones legales, con el propósito de sancionar la ocultación, falseamiento, retención o destrucción, total o parcial, de documentación probatoria de hechos o actos corruptos en perjuicio del erario.

Se trata de un proyecto que procura otorgar a los particulares herramientas aptas para controlar a los estamentos públicos de cualquier jerarquía, con la finalidad de hacerlos partícipes y beneficiarios directos e indirectos de la lucha contra la corrupción.

Consideramos que el proyecto que elevamos para tratamiento tiene como principal propósito recuperar la credibilidad pública en los actos de gobierno, en momentos en que la misma se encuentra en grave crisis.

Creemos que la participación ciudadana logra transparentar la política y el mecanismo proyectado resultará idóneo para tal fin.

Por las razones expuestas, se remite a consideración de Vuestra Honorabilidad el Proyecto de Ley elaborado a tales fines.

Dios guarde a Vuestra Honorabilidad.

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación,...

Artículo 1°. Sujetos activos. Objeto de la acción. Toda persona física o jurídica, pública o privada, tendrá legitimación procesal para accionar ante el Poder Judicial por cualquier acto, hecho u omisión del que tomare conocimiento, que implique fraude o perjuicio al Estado Nacional, y recibirá como contrapartida una recompensa pecuniaria proporcional a la medida del recupero total o parcial de los fondos públicos involucrados.

La acción no será procedente cuando se hubiere interpuesto con anterioridad por un asunto idéntico.

Artículo 2°. Sujetos pasivos. La acción judicial será deducida contra los agentes, funcionarios públicos y otros administradores de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y en general contra toda persona beneficiada por el detrimento de la hacienda pública o el patrimonio fiscal del Estado Nacional.

En particular, la acción podrá interponerse contra los empleados del Sector Público Nacional, que a los efectos de esta ley está integrado por:

- a) Administración nacional, conformada por la administración central y los organismos descentralizados, comprendidas las instituciones de seguridad social.
- b) Empresas y sociedades del Estado, incluidas las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales en las cuales el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

c) Entes públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, lo cual abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, en la cual el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones.

d) Fondos fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes o fondos del Estado nacional o de cualquiera de los entes y empresas mencionados en los precedentes incisos de este artículo.

Todos los beneficiarios del fraude o perjuicio al Estado Nacional serán solidariamente responsables.

Artículo 3°. Fondos públicos. La acción podrá interponerse siempre que se encuentren comprometidos fondos públicos. A los fines de la presente ley, se entiende por fondos públicos, a todas aquellas administraciones financieras correspondientes a los organismos y entidades referenciados en el artículo 2° de la presente ley, y las que correspondan a la administración del Sector Público Nacional de acuerdo con el artículo 8° de la ley 24.156.

Artículo 4°. Competencia. Será competente el juez federal que entienda en materia penal correspondiente al domicilio de las personas denunciadas, o el del lugar donde se hubiere producido el acto, la acción u omisión que diere lugar a la pretensión procesal, a elección del actor.

El proceso tramitará bajo las reglas del Código Procesal Penal de la Nación y de acuerdo con lo previsto en la presente ley.

Artículo 5°. Trámite judicial. La presentación deberá estar acompañada por los antecedentes de hecho y de derecho que fundamenten la denuncia, los elementos de prueba o la indicación del lugar donde se encuentran, y la mención de los presuntos responsables.

El juez deberá requerir los expedientes administrativos relacionados con los hechos objeto de la denuncia, los que deberán ser remitidos por los organismos públicos requeridos inmediatamente o a más tardar dentro de los dos (2) días hábiles. Si las autoridades requeridas no remitieran los expedientes en el plazo correspondiente, incurrirán en abuso de autoridad y violación de los deberes de los funcionarios públicos establecidos en el capítulo IV del Código Penal, sin perjuicio de la facultad de proceder al secuestro o comiso y de disponer cualquier medida cautelar que el juez estimare correspondiente.

El denunciante y los terceros en cuyo poder se encuentren documentos relacionados con la denuncia, están obligados a exhibirlos y a poner a disposición sus libros y documentación al juez interviniente.

El ocultamiento, falseamiento, retención, destrucción, total o parcial de documentación probatoria de los hechos o actos denunciados, antes o después de interpuesta la denuncia, por o como consecuencia de la misma, hará incurrir a los denunciados y a quienes las hayan provocado, en las responsabilidades penales que tipifiquen tal conducta.

Artículo 6°. Intervención de la Oficina Anticorrupción. Admitida la denuncia, se dará traslado a la Oficina Anticorrupción, con copia del escrito inicial y de la documentación acompañada, para que dentro del plazo de diez (5) días hábiles se expida sobre la misma y los elementos probatorios adjuntos y ofrecidos.

Artículo 7°. Denunciante involucrado en los hechos. Si el denunciante se encontrara involucrado en los hechos, aun en el caso de que la investigación resultare procedente, el juez analizará el grado de participación y de responsabilidad penal.

En este supuesto, el juez evaluará si corresponde el otorgamiento o la reducción de la recompensa en función de su participación y responsabilidad en los hechos objeto de la investigación.

Cuando el juez comprobare la participación del accionante en los hechos que dieron lugar a la acción, podrá reducir la citada recompensa hasta en un cincuenta por ciento (50%) del monto de la condena.

Artículo 8°. Protección del accionante y del testigo. El juez podrá, a petición de parte, adoptar las medidas necesarias para el resguardo y la reserva de identidad del accionante y de los testigos de la causa.

El accionante, los testigos y todas aquellas personas que colaboren con el proceso, gozarán de estabilidad laboral absoluta, a partir de la presentación de la denuncia.

Artículo 9°. Sentencia. Recompensa. Si el resultado de la sentencia hiciera lugar total o parcialmente a la denuncia planteada, el juez deberá declarar la existencia del fraude o perjuicio, y ordenar al beneficiario del mismo la devolución del importe comprometido.

El accionante recibirá una recompensa, la que tendrá que ser evaluada por el juez conforme las particularidades del caso y estar comprendida entre el 15% y el 40% de las sumas que se recuperen o cuyas pérdidas se hayan evitado como consecuencia de la acción.

Artículo 10°. De forma