

DECRETO N° 1786

SANTA FE, "Cuna de la Constitución Nacional",

11 DIC 2020

VISTO:

El proyecto de ley sancionado por la H. Legislatura en fecha 19 de noviembre de 2020, recibida en el Poder Ejecutivo el día 25 de noviembre del mismo año, y registrado bajo el N° 14013 y;

CONSIDERANDO:

Que por el artículo 1° del texto sancionado se regula la rendición de cuentas de gastos reservados o especiales, a los cuales define como aquellos destinados exclusivamente para solventar gastos necesarios para la realización de investigaciones criminales complejas que no puedan ser financiadas con gastos ordinarios o que se encuentran vinculados con la preservación de la vida o integridad física de personas relacionadas con dichas investigaciones; adoptando en sus demás artículos una serie de disposiciones conexas con ello que serán objeto de oportuno análisis;

Que por el artículo 8° se crea la Comisión Bicameral de Seguimiento y Control del Uso de Fondos Reservados en el Estado Provincial, mientras que el artículo 9° prevé su integración;

Que según lo establecido en el artículo 10° el Tribunal de Cuentas deberá comunicar e informar el cumplimiento de la rendición de los fondos a la Comisión creada por el artículo 8°;

Que a su vez el texto sancionado le otorga intervención al Tribunal de Cuentas en el control de las rendiciones de los fondos contemplados en: a) la Ley N° 10296, con sus modificatorias; b) la Ley N° 13459; c) la Ley N° 13494; d) las rendiciones correspondientes a los Fondos Especiales, conforme lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley N° 13977, último párrafo; y e) los que se autoricen como tales por leyes especiales;

Que, ya sea bajo la forma de gastos reservados, fondos reservados, fondos especiales o secretos o gastos no respaldados, la Administración suele financiar determinados planes y programas a través de la utilización de sumas predeterminadas, sujetas a un control que goza de ciertas particularidades en comparación con las reglas generales que rigen la rendición de cuentas;

Que es de destacar, y necesario aclarar, que el proyecto analizado -por el trámite expeditivo dado en el ámbito legislativo- carece de los antecedentes parlamentarios indispensables a los efectos de poder efectuar una mejor y adecuada tésis de su texto, considerando para ello que estas referencias, explicaciones e informes constituyen, según la doctrina y la jurisprudencia, una fuente propia de interpretación (CSJN, Fallos: 342:917, "Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y Otro c/Estado Nacional s/Acción declarativa de inconstitucionalidad", 04/06/2019);

Que por otro lado se aprecia que, al crearse y definirse en el texto sancionado las funciones de la Comisión Bicameral, se utiliza una técnica legislativa incorrecta, optándose para definir lo que son los gastos reservados o especiales, por su destino, obviándose que estos ya están establecidos en las respectivas leyes que los regulan;

Que para mayor exactitud se precisa que las Leyes Nros. 10296, 10836, 11579 y Decretos Nros.

8/14 y 53/20 autorizaron al ex Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto y actualmente Ministerio de Seguridad, a asignar fondos especiales a la Policía de la Provincia (destinados a la Brigada Especial Antinarcóticos, a las Tropas de Operaciones Especiales, a la Unidad Especial de Asuntos Internos y a la Dirección General de Policía de Investigaciones) por lo que volver a establecerlos -sin mayores precisiones, ni distinciones- puede dar lugar a confusiones y cuestiones interpretativas que, en definitiva, afectarán negativamente la finalidad perseguida con su utilización;

Que en ese mismo orden de ideas cabe recordar el principio rector de la valoración jurídica que debe realizarse sobre las leyes, no pudiendo prescindirse de las consecuencias de su aplicación pues ello constituye uno de los índices más seguros para verificar su razonabilidad y coherencia con el sistema en el que se engarzan las normas (CSJN, Fallos: 337:712, "Catamarca, Provincia de c/Caja Complementaria para la Actividad Docente s/Acción declarativa de certeza", 10/06/2014);

Que, por lo demás, más allá de la pretensión del proyecto de ley de establecer un procedimiento unificado de los sistemas de control legislativo y del Tribunal de Cuentas sobre la totalidad de los fondos reservados o especiales, éstos en la actualidad cuentan con procedimientos administrativos y legislativos a esos fines;

Que tal es así que el artículo 37 de la Ley de Necesidad Pública Nº 13977 enumera la documentación con la que se concretará la rendición a efectuar por el Ministerio de Seguridad de los fondos especiales autorizados por las Leyes Nros. 10296, 10836, 11579 y el artículo 11 del Decreto Nº 8/14, conforme su naturaleza y destino, indicando que se cumplirá consignando la siguiente documentación: a) copia del acto que asigna las partidas y las autoriza; b) pedidos de contabilización y las constancias de transferencia electrónica a la cuenta correspondiente; c) recibos de las autoridades a las que se hayan entregado los fondos; d) constancia de recepción de las rendiciones de cuentas de los responsables; y e) constancias de remisión y recepción de las actuaciones que contienen las rendiciones a la comisión bicameral creada por dicha ley; previendo incluso que al término de la vigencia de la declaración de necesidad pública, las rendiciones respectivas serán presentadas ante el órgano que la Legislatura establezca;

Que por su parte la Ley Nº 13459, en su artículo 25, dispone que el presupuesto provincial "preverá la asignación de fondos reservados al Ministerio Público de la Acusación para afrontar los gastos operativos del Organismo de Investigaciones con destino al desarrollo de investigaciones criminales que por su carácter reservado no puedan ser financiados con gastos ordinarios"; siendo así, estos fondos están únicamente previstos para la realización de actividades investigativas desarrolladas con los procesos penales que se encuentran regulados en la Ley Nº 12734 y modificatorias;

Que complementariamente el artículo 26 de la Ley Nº 13459 determina que el Fiscal General de la Provincia administrará dichos fondos, para lo cual "establecerá un protocolo con los procedimientos de administración"; mientras que el artículo 27 de la misma Ley determina que la supervisión y control estará a cargo de la Comisión Legislativa de Control y Revisora de Cuentas, creada por el artículo 245 de la Ley Nº 12510, más tarde derogada por el artículo 20 de la Ley Nº 13985 ;

Que a su vez el artículo 34 de la Ley Nº 13494 establece que "el presupuesto provincial preverá la asignación de fondos reservados al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (actualmente, Gobierno, Justicia, Derechos Humanos y Diversidad) para afrontar los gastos operativos para el funcionamiento del programa"; previendo el siguiente artículo 35 que los mismos serán administrados por el organismo mencionado, "debiendo establecerse un protocolo con los procedimientos de administración", mientras que el artículo 36 determina la supervisión y el control de dichos gastos a cargo de la Comisión Bicameral creada por la ley en el artículo 50 (no en el 48, al que remite el texto sancionado);

Que es ésta última una solución práctica que armoniza con la dinámica del Programa de Protección de Testigos, que necesita de una gestión que opere de forma discrecional ante circunstancias problemáticas que requieran soluciones inmediatas y, por sobre todas las cosas, para cumplimentar con el fin perseguido por la norma que es la protección, acompañamiento y asistencia de testigos y víctimas de delitos;

Que de agregarse al mismo el control administrativo del Tribunal de Cuentas Provincial se estaría vulnerando el principio de celeridad contenido en el artículo 6° de la precitada norma, que determina eliminar las barreras que entorpezcan la inmediata y efectiva adopción de medidas de asistencia y protección; así como también colisiona con el principio de confidencialidad establecido en el artículo 7°, contradiciendo el espíritu de la Ley que tuvo en miras el legislador al momento de sancionarla;

Que, como se advierte, cada ley que autoriza la utilización de fondos especiales o reservados, de manera simultánea regula un procedimiento para su rendición, teniendo presente para ello la particularidad de los fines para los que han sido dispuestos, ya que no siempre es posible dar un tratamiento similar a institutos que tiene finalidades distintas; por lo que pretender legislar de manera unificada la rendición de cuentas de los mencionados gastos, sin particularizar la finalidad para la que fueron autorizados, requería -por la trascendencia del tema y los derechos en juego- una justificación por parte del legislador que no puede ser extraída de los antecedentes parlamentarios por la circunstancia explicitada previamente;

Que, por otra parte, retomando el orden que plantea el proyecto de Ley registrado con el N° 14013, su artículo 2° establece que la autoridad competente para disponer de los gastos reservados o especiales deberá disponer expresamente y por resolución fundada que la rendición será de carácter reservada, cuando considere que la divulgación del origen y/o aplicación de tales gastos podría afectar el normal desarrollo de la investigación; precisando además el plazo de vigencia de dicha reserva, que no podrá exceder de un año, salvo lo dispuesto en el artículo 5° (en el que se contempla la posibilidad de una prórroga que no podrá ser superior a un año a partir de la fecha del acto que la dispuso);

Que, de lo reseñado, se advierte que los plazos establecidos en el texto sancionado para la rendición de los fondos reservados no están relacionados con los plazos procesales que rigen las investigaciones penales, que pueden ir más allá del año establecido y sus prórrogas, principalmente en el caso de aquellas causas complejas; poniendo en riesgo sus fines;

Que a su vez se observa que la intervención y las facultades otorgadas al Tribunal de Cuentas y a la Comisión Bicameral para el Seguimiento y Control del Uso de los Fondos Reservados - establecidas en el artículo 3° del proyecto sancionado- no se encuentran suficientemente armonizadas con las disposiciones reguladas en el Código Procesal Penal Ley N° 12734;

Que en particular no se tuvo en cuenta lo dispuesto en el artículo 258 de la Ley N° 12734, que dispone: "Los actos de la investigación y su documentación serán secretos para quienes no sean parte en el procedimiento o no tuvieran expresa autorización para conocerlos"; vulnerando de esta manera lo allí dispuesto, ya que las actividades de control y seguimiento de los gastos suponen necesariamente el acceso a dichos actos reservados expresamente a fin de evitar el entorpecimiento probatorio o cualquier otro riesgo procesal que afecte la tarea investigativa o la integridad psicofísica de los testigos y/o víctimas del suceso;

Que no debe perderse de vista, también, que la posibilidad legal que mantiene el Tribunal de Cuentas de no otorgar el plazo de extensión y reserva de la rendición cuando se lo requiera, puede llegar a afectar no sólo la investigación penal para la que son usados, sino además la autonomía misma del Ministerio Público de la Acusación; generando un conflicto de poderes con el Poder

Judicial;

En este aspecto, se obvia que el Ministerio Público de la Acusación funciona como un órgano con autonomía funcional y administrativa y con autarquía financiera dentro del Poder Judicial (art. 2º Ley Nº 13013); y que está a su cargo la preparación y el ejercicio de la acción penal pública (art. 16, Código Procesal Penal);

Que el proyecto sancionado que se analiza, desconoce el principio básico en cuanto a la interpretación y aplicación de las leyes, que requiere la tarea de no aislar cada artículo y cada ley sólo por su fin inmediato y concreto, sino que todas han de entenderse teniendo en cuenta los fines de las demás y dirigidas a colaborar en su orden de estructuración; de lo contrario, estarían sujetas a merced de cualquier artificio dirigido a soslayarlas, en perjuicio de quien se tuvo en mira de proteger (Fallos: 333:2159, "Empresa Distribuidora Norte S.A. (Edenor) c/Buenos Aires, Provincia de s/Acción declarativa de certeza", 23/11/2010);

Que tampoco se encuentra exenta la posibilidad de afectar el fin que justifica la naturaleza de reservados de dichos gastos si la autoridad competente debe fundar ese carácter o la prórroga de dicha condición con respecto a la rendición: en efecto, al tener que motivar dicho extremo en "razones objetivas y comprobadas", deberá exteriorizar las razones de hecho y de derecho que determinaron la decisión, y en esas razones se pueden estar revelando cuestiones vinculadas con la investigación, con el efecto negativo que ello acarrea;

Que si bien debe quedar en claro que la transparencia y publicidad de la forma en cómo se administran los fondos públicos es una de las garantías del adecuado funcionamiento del régimen constitucional, tan importante garantía no se ve afectada si frente a circunstancias especiales y probadas, la rendición -en cuanto a su inversión- de ciertos y determinados fondos públicos se diferencia de la generalidad, apartándose de las formas y los procedimientos establecidos para los organismos de control;

Que debe tenerse presente que, cuando se encuentran en juego otras garantías -no menos importantes- que el Estado de Derecho debe respetar, el ordenamiento jurídico no puede afectarlas bajo el discurso de la protección de otras; sino que debe ponderarlas, a los efectos de no desplazar a ninguna de ellas; desplazamiento que se configura en el proyecto analizado en virtud de que, por buscar mayor transparencia y publicidad en la administración de los fondos, se desplaza la garantía de determinadas personas vinculadas a procesos de manera especial (principalmente la de los sujetos sometidos en el Programa Provincial de Acompañamiento y Protección de Víctimas y Testigos);

Que finalmente además de las cuestiones técnicas referidas, éste Poder Ejecutivo considera que no es oportuno ni conveniente, en el marco de la situación pública existente que ha derivado en investigaciones en trámite en sede judicial, consagrar modificaciones legislativas cuando las mismas permitirían revelar públicamente -transcurrido apenas un año-, el destino de fondos e incluso la identidad de personas que hubieran, con su intervención o testimonio, favorecido el esclarecimiento de causas judiciales; o condicionar a quienes podrían evaluar asumir ese rol;

Que por lo expuesto, habiendo dictaminado Fiscalía de Estado (Dictamen Nº 0199/20) y cumplimentado el procedimiento que instituye el Decreto-Acuerdo Nº 4000/86, dentro del plazo establecido en el Artículo 57 de la Constitución Provincial; éste Poder Ejecutivo entiende que procede hacer uso de las atribuciones que le confiere el artículo 59 de la Constitución de la Provincia;

POR ELLO:

EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1º: Vétase totalmente el proyecto de ley sancionado por la H. Legislatura en fecha 19 de noviembre de 2020, recibido en el Poder Ejecutivo el 25 de noviembre del mismo año, y registrado bajo el Nº 14013.

ARTÍCULO 2º: Refrédese por el señor Ministro de Gestión Pública a cargo del despacho del Ministerio de Gobierno, Justicia, Derechos Humanos y Diversidad.

ARTÍCULO 3º: Devuélvase a la H. Legislatura con Mensaje de estilo.

ARTÍCULO 4º: Regístrese, comuníquese, publíquese y archívese.

PEROTTI

C.P.N. Rubén Héctor Michlig

32198
