

CONGRESO NACIONAL  
CÁMARA DE SENADORES  
SESIONES ORDINARIAS DE 2018  
ANEXO AL ORDEN DEL DÍA N° 167  
Impreso el día 28 de mayo de 2018

SUMARIO

COMISION DE ASUNTOS ADMINISTRATIVOS Y MUNICIPALES, Y  
DE JUSTICIA Y ASUNTOS PENALES

Dictamen en el proyecto de ley venido en revisión de simplificación y desburocratización de la Administración Pública Nacional. (CD.-7/18)

DICTAMEN DE COMISIÓN  
(Minoría)

Honorable Senado:

Vuestras Comisiones de Asuntos Administrativos y Municipales y de Justicia y Asuntos Penales han considerado el proyecto de ley venido en revisión, sobre Simplificación y Desburocratización de la Administración Pública Nacional, registrado bajo el Expediente CD-7/18; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará la miembro informante, aconsejan su rechazo.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 110 del Reglamento del Honorable Senado, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 08 de mayo de 2018.

Nancy S. González

INFORME

I). Antecedentes normativos del proyecto de ley.

El presente proyecto de ley tiene como antecedente directo e inmediato el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 27 sobre “Desburocratización y Simplificación”, firmado el día 10 de enero de 2018, publicado en el Boletín Oficial el día 11 de enero del corriente y, de conformidad con lo normado por los artículos 99, inciso 3° y 100, inciso 13 de la Constitución Nacional y lo establecido en la Ley N° 26.122 - Régimen legal de los Decretos de Necesidad y Urgencia, de Delegación Legislativa y de Promulgación Parcial de Leyes, elevado al Honorable Congreso de la Nación el día 25 de enero de 2018.

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, creada por la Ley N° 26.122, en la reunión de fecha 06 de febrero de 2018, se avocó al tratamiento y consideración del DNU N° 27/18, emitiendo DOS (2) Dictámenes, uno por la mayoría y otro por la minoría, registrados bajo el número de Orden del Día N° 1059/17 y Anexo, respectivamente, fechados el día 07 de febrero de 2018, ambos con OCHO (8) firmas siendo de mayoría el Dictamen firmado por el Presidente de la Comisión.

En mérito a la brevedad, remitimos a las consideraciones y argumentos esgrimidos por los Diputados/as y Senadoras/es de nuestro bloque en el Dictamen de minoría para fundamentar su rechazo al mega decreto del Poder Ejecutivo Nacional, suscribiéndolos en su totalidad y resaltando los siguientes:

*“(…) En un parlamento con representación por medio de los partidos políticos, todo el procedimiento parlamentario con sus controversias, discursos y réplicas se vuelve fundamental para la democracia, pues tiende a la consecución de acuerdos y conduce a que nos acerquemos a una idea más pluralista respecto a la voluntad popular.*

*“Asimismo, corresponde descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto que la Constitución Nacional no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o el dictado de un decreto de necesidad y urgencia. La referencia a una situación de urgencia no puede constituir una afirmación meramente dogmática como para justificar por sí la emisión de disposiciones de carácter legislativo. Deben además descartarse situaciones de emergencia ya tratadas por el legislador con anterioridad y donde ya fijó una determinada pauta.*

*Asimismo, no sólo el Poder Ejecutivo nacional deroga y modifica normativas que debieron ser abordadas en el marco de un debate más profundo en el ámbito de las Cámaras legislativas de este Congreso Nacional, sino que, además, no cumple con las exigencias constitucionales respecto de la necesidad y urgencia, en los términos mencionados ut supra, y realiza modificaciones en materia penal, materia vedada para éste por la manda constitucional, en el marco de las atribuciones conferidas por el artículo 99, inciso 3, de la Norma Fundamental.*

*“En este sentido el mencionado decreto expresa que se introducen modificaciones a la ley 25.246 (ley que modifica el Código Penal de la Nación - encubrimiento y lavado de activos de origen delictivo), en aras de una mayor transparencia y simplificación de procedimientos que, en definitiva, redundan en una mayor seguridad jurídica. Pretende regular en materia expresamente vedada por la Constitución Nacional resultando nulo de nulidad absoluta e insanable.*

*“Volviendo a las materias que abarca el DNU, surge dable señalar que el mismo afecta, directa o indirectamente, a los ministerios de Modernización, Producción, Trabajo (en particular, las relaciones de trabajo), Finanzas (en especial da más autonomía al funcionamiento de la Unidad de Información Financiera), Transporte, Cultura, Energía y Agroindustria (especialmente SENASA), Anses (asimila el FGS a una*

*entidad financiera), Banco Central y a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) (...)*”.

El artículo 24 de la ley 26.122 establece que: *“El rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación de acuerdo a lo que establece el artículo 2º del Código Civil, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia.”*

El DNU 27/2018 no fue aceptado ni rechazado por ninguna de las Cámaras del Congreso de la Nación, por lo tanto, a la fecha, está vigente y plenamente operativo. En efecto, se puede observar que el PEN y los organismos competentes han dictado diversas normas reglamentarias y aclaratorias. El 23 de enero de 2018 – aun antes de que se reuniera la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo – el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial dictó la Resolución N° 1/2018, reglamentando el DNU en la parte de sus competencias. Posteriormente se dictó el Decreto N° 168/2018 y la Resolución N° 168/2018; así como también, el Banco Central emitió la Comunicación A6437/2018, sobre sociedades de garantías recíprocas. Es más, otro DNU, el N° 95/2018, modificó el DNU 27/2018. También el día 12 de marzo se aprobó la nueva reglamentación de la ley N° 24.633 sobre circulación internacional de obras de arte para adecuarlo al DNU 27/2018.

Sin perjuicio de lo anterior, ante el rechazo generalizado de todo el arco político y las duras críticas de reconocidos juristas que se manifestaron sobre la inconstitucionalidad del mega DNU, el Gobierno Nacional y los legisladores de Cambiemos decidieron intentar una vía alternativa a lo establecido por la Ley N° 26.122, con el objetivo de “salvar” el contenido del decreto. Esto último, lejos de reparar el daño institucional producido por el avasallamiento a las competencias constitucionales del Congreso de la Nación, agravó la situación exponiendo claramente los vicios originarios del DNU y dejándonos al borde de un mamarracho parlamentario y un antecedente nefasto en la materia.

## II). Consideraciones y antecedentes parlamentarios.

### II) a). Tratamiento en la Cámara de Diputados de la Nación.

En este intento por enmendar la ilegalidad en la que incurrió el Gobierno Nacional, los Diputados Negri, Massot y López, del bloque oficialista de Cambiemos, presentaron el proyecto de ley que se encuentra a consideración, el cual surgió de la división del DNU 27/2018 y que, de hecho, propone modificaciones que ya se encuentran vigentes. Si el proyecto de ley que estas comisiones están considerando se aprueba o rechaza es igual a los efectos de la vigencia de las normas.

Presentar un proyecto que replica textualmente parte de un DNU es como presentar un proyecto igual a una ley vigente. Esto constituye un antecedente grave que no puede admitirse en el Congreso de la Nación, máxime cuando el PEN ya se encuentra reglamentando y aplicando las normas modificadas originalmente por el Mega DNU y, a su vez, se ha mostrado indiferente al desarrollo del debate en el seno del Congreso para definir la implementación de las mismas. El debate del presente proyecto es una puesta en escena, no tiene efecto jurídico.

Rechazamos este proyecto porque sus disposiciones ya se encuentran en plena vigencia. El debate es infructuoso.

Paradójicamente, y dicho en los mismos términos que el Poder Ejecutivo utiliza en su “mega DNU” y en los proyectos de ley que lo replican, lo que es “burocracia innecesaria” es transitar este debate en el Congreso de la Nación, en las condiciones que impone el oficialismo, en un tratamiento exprés e inconsulto.

La supuesta “desburocratización” que unificaría y daría unidad al DNU N° 27/18 y a este proyecto de ley en sí, así como a los otros dos en que devino el DNU en cuestión, es una manera de llamar al vaciamiento de las facultades de control del Poder Ejecutivo y sus diversos organismos; la “eliminación y simplificación de normas para dar una respuesta rápida y transparente a los requerimientos de los ciudadanos y de las empresas” (como se afirma en los fundamentos de los proyectos de ley), toma la forma de eliminación de los controles necesarios que el Estado debe asumir para ejercer sus atribuciones indelegables así como para prevenir acciones ilícitas por parte de los administrados. Por ello, ni el DNU ni cada proyecto de ley en que devino tienen unidad, porque por más que se digitalicen procedimientos administrativos, firmas y expedientes de diversas áreas del Poder Ejecutivo, no se trata de una iniciativa legislativa de modernización que trata de hacer más simple los trámites mediante normas que promuevan nuevos soportes tecnológicos a procedimientos de tan diversos organismos, sino que distintos regímenes legales están siendo modificados en detrimento de la intervención regulatoria del Estado y promoviendo que funcionarios públicos eludan las responsabilidades que les da su jerarquía; y en otros casos, derogan o modifican normas para arrogarse facultades y ampliar su margen de discrecionalidad.

Esta “desburocratización” como forma de eliminar controles, eludir responsabilidades y arrogarse facultades discrecionales, está en línea con este intento del oficialismo de eludir a este Congreso y a su reglamento. Quizás el Congreso para el gobierno sea una “burocracia” que le resulta conveniente evitar, y el trámite parlamentario adecuado, un procedimiento que pondría en evidencia la magnitud y consecuencias de las reformas que estos proyectos impulsan, pero que ya están vigentes.

#### II) b). Tratamiento en el Senado de la Nación.

El proyecto de ley venido en revisión de la Cámara de Diputados ingresó en esta Honorable Cámara el día 3 de abril de 2018 y fue girado a las Comisiones de Asuntos Administrativos y Municipales (Orden de Giro N° 1) y de Justicia y Asuntos Penales (Orden de Giro N° 2), el día 5 de abril del corriente.

En este punto no podemos soslayar el tratamiento absolutamente exprés que tuvo el proyecto de Ley en plenario de comisiones donde, luego de una brevísima y limitada exposición a cargo del Secretario Legal y Técnico de la Presidencia de la Nación, Abogado Pablo Clusellas, que duró unos escasos diez minutos, se puso a consideración el dictamen para la firma de los Senadores y Senadoras. En este contexto, el proyecto obtuvo dictamen favorable de mayoría, el cual fue registrado con el Orden del Día N° 167/18.

#### III). Observaciones al proyecto de ley.

A fin de exponer claramente las razones que sustentan el Dictamen propuesto, dividiremos las reflexiones críticas sobre el



proyecto de ley CD – 7/18 en función de las materias que aborda y modifica, puntualizando en cada caso las objeciones, errores e irregularidades que advertimos.

### III) a). Capítulo I: Firma Digital. Gestión Documental Electrónica

Como primera observación advertimos que no hemos encontrado en los fundamentos del proyecto la necesidad de esta modificación acotada, la cual, presumiblemente, va a requerir de normas complementarias y nuevas reformas para poder implementarse.

En concreto, respecto de la propuesta de derogación de los artículos 4º, 18, 28, 35 y 36 de la ley 25.506, así como también de la modificación de los artículos 10, 27, 30, 34 del mismo cuerpo normativo, entendemos que sería necesario darnos un debate profundo y lograr articular los consensos necesarios para generar una herramienta normativa que aborde de manera integral el régimen de firma digital.

El proyecto plantea una modificación del sistema de auditoría (artículos 27, 28, 30, 34 de la ley 25.506) dejando fuera tanto a las jurisdicciones provinciales, invitadas a la adopción del sistema, como al Poder Legislativo. Tampoco se aclaran las exclusiones al sistema (artículo 4º, ley 25.506) que este cuerpo decidió incorporar en la redacción original y que son derogadas en la propuesta sin fundamentos.

Concretamente, no estamos de acuerdo con el reajuste que el art. 6º establece indicando que la Sindicatura General de la Nación realizará las auditorías.

Por un lado, se intenta quitar la posibilidad de participación de Universidades y organismos científicos y/o tecnológicos nacionales o provinciales, los Colegios y Consejos profesionales. Esto es así porque el anterior art. 34 – ahora modificado – establecía: “Artículo 34.- Requisitos de habilitación. Podrán ser terceros habilitados para efectuar las auditorías las Universidades y organismos científicos y/o tecnológicos nacionales o provinciales, los Colegios y Consejos profesionales que acrediten experiencia profesional acorde en la materia.” Y, por otro lado, surge una incongruencia respecto del artículo 33 – que no fue modificado – el cual establece: “Artículo 33.- Sujetos a auditar. El ente licenciante y los certificadores licenciados, deben ser auditados periódicamente, de acuerdo al sistema de auditoría que diseñe y apruebe la autoridad de aplicación. La autoridad de aplicación podrá implementar el sistema de auditoría por sí o por terceros habilitados a tal efecto. Las auditorías deben como mínimo evaluar la confiabilidad y calidad de los sistemas utilizados, la integridad, confidencialidad y, disponibilidad de los datos, así como también el cumplimiento de las especificaciones del manual de procedimientos y los planes de seguridad y, de contingencia aprobados por el ente licenciante.”

De la lectura de estas dos normas, más la modificación que proponen al artículo 27 de la Ley N° 25.506, resulta que las auditorías deben ser realizadas por la SGN, pero, desde una interpretación literal de la ley, no impide que lo hagan terceros; sin embargo, no especifica quienes son los terceros habilitados.

Esto puede dar lugar, como mínimo, a dos situaciones: 1) Que la autoridad de aplicación prescinda de los que antes eran sujetos

habilitados y deje todo en manos de la SGN; 2) Que la autoridad de aplicación ponga las auditorias en manos de empresas privadas. La ley no lo dice, pero tampoco lo impide.

Sin perjuicio de la implementación del sistema de gestión documental electrónica – GDE (Decreto N° 561 de fecha 6 de abril de 2016) y su extensión al sector público nacional, en los términos del artículo 8° de la ley 24.156; así como también la invitación a las demás jurisdicciones a la implementación de dicho sistema, se considera que la reforma propuesta a la ley 25.506 no agota las aristas de la política pública encarada por el Poder Ejecutivo Nacional.

También establece, que la Autoridad de Aplicación diseñará un sistema de auditoría para evaluar la confiabilidad y calidad de los sistemas utilizados, la integridad, confiabilidad y disponibilidad de los datos, así como también el cumplimiento de las especificaciones del manual de procedimientos y los planes de seguridad y de contingencia aprobados por el ente licenciante (artículo 3°)

Además, para mantener una mínima coherencia normativa, si en el artículo 3° incorporaron el vocablo “confiabilidad”, deberían haber modificado también el segundo párrafo del artículo 33 de la Ley N° 25.506 para agregar la misma palabra.

Asimismo, modifica la autoridad de aplicación, antes era la Jefatura de Gabinete de Ministros y ahora sería el Ministerio de Modernización.

### III) b). Capítulo II: Unidad de Información Financiera

La Unidad de Información Financiera (UIF) es un organismo con autonomía y autarquía financiera que está a cargo del análisis, tratamiento y transmisión de información a los efectos de prevenir e impedir el Lavado de Activos (LA) y la Financiación del Terrorismo (FT).

Las modificaciones a la ley 25.246, realizadas por el MEGA DNU y proyectadas ahora en el CD – 7/18, están lejos de agilizar o desburocratizar el funcionamiento de la Unidad de Información Financiera. En ninguna parte del texto de los fundamentos, se esgrimen los motivos por los cuales se suprime la facultad de dictar su reglamento interno y, asimismo, la posibilidad de remitir de manera directa información a los jueces es contraria al sistema acusatorio y retacea la importancia de la fiscalía especializada. Asimismo, se establecen delegaciones al Poder Ejecutivo, sin plazos ni bases de delegación y sobre materia penal (modificación al artículo 13 de la 25.246).

Los proyectos que comprendían original y textualmente el “MEGA DNU” fueron aprobados en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y continuaron su trámite de revisión en el Senado. Tuvo que llegar a esta instancia revisora para que se le den los giros correspondientes y legítimos como a la Comisión de Justicia y Asuntos Penales. Situación, que como ya remarcamos, exterioriza la incuestionable inconstitucionalidad que investía el DNU 27/18.

Al respecto es dable destacar que el accionar del organismo dedicado a investigar maniobras de lavado de activos y financiamiento del terrorismo acumuló críticas de jueces, fiscales, funcionarios y hasta banqueros a lo largo de los últimos dos años. Los distintos actores al frente de las investigaciones cuestionan, además, la flexibilización de normas registrada en ese período.

Como viene sucediendo sin respaldo normativo, la UIF no deberá compartir los reportes recibidos de los bancos o la información aportada por la AFIP e IGJ sino que jueces y fiscales deberán conformarse con sus escuetos y sesgados informes. El Artículo 11 le permite a la UIF saltar a los fiscales y dirigirse directamente a los jueces siempre y cuando realice aportes a causas en trámite. En la justicia federal implica, por ejemplo, retacearle sus informes a la Procelac que se nutre de esas presentaciones para investigar. En este sentido, estas modificaciones pueden habilitar a la UIF a enviar información a los jueces de manera directa lo que puede llevar a frenar el camino de la justicia federal hacia un sistema más eficiente donde, como dice la Constitución, investiguen los fiscales, como también puede ir en contra de cómo se trabaja en las provincias.

Esto es así debido a que el Gobierno Nacional, con la suspensión de la aplicación del nuevo Código Procesal Penal, sigue manteniendo un proceso penal inquisitivo, a diferencia de lo que sucede en las distintas provincias de la República, en donde se ha avanzado en la aplicación del proceso acusatorio, estando en cabeza de los Ministerios Públicos la titularidad de la acción penal.

Es decir, el insumo relevante para el proceso penal que genera la UIF también puede ser necesitado en procesos que se estén llevando a cabo en la justicia ordinaria y son los y las fiscales los que van a necesitar los informes.

El art. 9 del proyecto modifica el inciso 3) del artículo 13 de la Ley N° 25.246, incorporando: “...de acuerdo a las pautas que se establezcan reglamentariamente”; y el art. 10 deroga el inciso 4) del mismo artículo, el cual establecía la competencia de la UIF para dictar su propio reglamento.

Estas modificaciones van en dirección a deteriorar el carácter autónomo del organismo, dado que quedará supeditada, en parte, a la voluntad del Ministro de Finanzas.

#### IV). Conclusiones.

En conclusión, por la pésima técnica legislativa que agrupa temáticas totalmente diferentes, por remisiones poco claras, por las contradicciones existentes en la norma, por los antecedentes del DNU antes referido, por los procedimientos parlamentarios absolutamente exprés llevados a cabo tanto en la HCDN y ante las Comisiones del Senado, así como por el contenido de la norma y en virtud de lo precedentemente expuesto es que rechazamos el presente proyecto de ley.

Nancy S. González

**\*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ  
CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL**