

SESIONES ORDINARIAS

2018

ORDEN DEL DÍA N° 24

Impreso el día 21 de marzo de 2018

Término del artículo 113: 4 de abril de 2018

COMISIONES DE LEGISLACIÓN GENERAL
Y DE PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL

SUMARIO: **Ley de Simplificación y Desburocratización de la Administración Pública Nacional. Negri, Massot y López.** (6.829-D.-2017.)

I. Dictamen de mayoría.

II. Dictamen de minoría.

III. Dictamen de minoría.

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Legislación General y de Previsión y Seguridad Social han considerado el proyecto de ley de los señores diputados Negri, Massot y López, sobre Régimen de Simplificación y Desburocratización de la Administración Pública nacional; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante aconsejan la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

LEY DE SIMPLIFICACIÓN
Y DESBUROCRATIZACIÓN DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

CAPÍTULO I

Firma digital. Gestión documental electrónica

Artículo 1° – Deróganse los artículos 4°, 18, 28, 35 y 36 de la ley 25.506.

Art. 2° – Sustitúyese el artículo 10 de la ley 25.506, por el siguiente:

Artículo 10: *Remitente. Presunción.* Cuando un documento electrónico sea firmado por un certi-

ficado de aplicación, se presumirá, salvo prueba en contrario, que el documento firmado proviene de la persona titular del certificado.

Art. 3° – Sustitúyese el artículo 27 de la ley 25.506, por el siguiente:

Artículo 27: *Sistema de auditoría.* 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.

Art. 4° – Sustitúyese el artículo 29 de la ley 25.506, por el siguiente:

Artículo 29: *Autoridad de aplicación.* La autoridad de aplicación de la presente ley será el Ministerio de Modernización.

Art. 5° – Sustitúyese el inciso b) del artículo 30 de la ley 25.506, por el siguiente:

b) Establecer los estándares tecnológicos y operativos de la infraestructura de firma digital.

Art. 6° – Sustitúyese el artículo 34 de la ley 25.506, por el siguiente:

Artículo 34: *Organismo auditante.* La Sindicatura General de la Nación realizará las auditorías previstas en la presente ley.

Art. 7° – Establécese que los documentos oficiales electrónicos firmados digitalmente, expedientes electrónicos, comunicaciones oficiales, notificaciones electrónicas y domicilio especial constituido electrónico de la plataforma de trámites a distancia y de los sistemas de gestión documental electrónica que utilizan el sector

público nacional, las provincias, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, municipios, poderes judiciales, entes públicos no estatales, sociedades del Estado, entes tripartitos, entes binacionales, Banco Central de la República Argentina, en procedimientos administrativos y procesos judiciales, tienen para el sector público nacional idéntica eficacia y valor probatorio que sus equivalentes en soporte papel o cualquier otro soporte que se utilice a la fecha de entrada en vigencia de la presente medida, debido a su interoperabilidad que produce su reconocimiento automático en los sistemas de gestión documental electrónica, por lo que no se requerirá su legalización.

Art. 8° – Las jurisdicciones y entidades contempladas en el artículo 8° de la ley 24.156 formularán, suscribirán y remitirán las respuestas a los oficios judiciales exclusivamente mediante el Sistema de Gestión Documental Electrónica –GDE–.

CAPÍTULO II

Unidad de Información Financiera

Art. 9° – Sustitúyese el inciso 3 del artículo 13 de la ley 25.246 y sus modificatorias, por el siguiente:

3. Colaborar con los órganos judiciales y del Ministerio Público Fiscal en la persecución penal de los delitos reprimidos por esta ley, de acuerdo a las pautas que se establezcan reglamentariamente.

Art. 10. – Derógase el inciso 4 del artículo 13 de la ley 25.246 y sus modificatorias.

Art. 11. – Sustitúyese el artículo 19 de la ley 25.246 y sus modificatorias, por el siguiente:

Artículo 19: Cuando la Unidad de Información Financiera haya agotado el análisis de la operación reportada y surgieren elementos de convicción suficientes para confirmar su carácter de sospechosa de lavado de activos o de financiación del terrorismo en los términos de la presente ley, ello será comunicado al Ministerio Público Fiscal a fin de establecer si corresponde ejercer la acción penal.

Cuando la operación reportada se encuentre vinculada con hechos bajo investigación en una causa penal, la Unidad de Información Financiera podrá comunicar su sospecha directamente al juez interviniente.

Art. 12. – Sustitúyese el inciso c) del artículo 21 de la ley 25.246 y sus modificatorias, por el siguiente:

- c) Abstenerse de revelar al cliente o a terceros las actuaciones que se estén realizando en cumplimiento de la presente ley.

Con la finalidad de prevenir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, los sujetos obligados a los que refieren los incisos 1, 2, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 13, 16, 20 y

22 del artículo 20, sea que integren o no el mismo grupo económico y aun cuando se trate de entidades en el exterior, siempre que medie el consentimiento del titular de los datos previsto en el punto 1 del artículo 5° de la ley 25.326 y sus normas modificatorias, podrán compartir legajos de sus clientes que contengan información relacionada con la identificación del mismo, el origen y la licitud de los fondos.

Art. 13. – Sustitúyese el artículo 21 bis de la ley 25.246 y sus modificatorias, por el siguiente:

Artículo 21 bis: Son considerados clientes, a los fines del inciso a) del artículo 21 de la presente ley, todas aquellas personas humanas, jurídicas, patrimonios de afectación, u otras estructuras jurídicas, y quienes actúen por cuenta y orden de éstas; con los cuales se establezca, de manera ocasional o permanente, una relación contractual de carácter financiero, económico o comercial.

1. Respecto de sus clientes, los sujetos obligados deberán cumplimentar las siguientes obligaciones:

- a) Identificarlos mediante la información, y en su caso la documentación, que se requiera conforme las normas que dicte la Unidad de Información Financiera y que se pueda obtener de ellos o de fuentes confiables e independientes, que permitan con razonable certeza acreditar la veracidad de su contenido.

La tarea comprende la individualización del cliente, el propósito, carácter o naturaleza del vínculo establecido con el sujeto obligado, el riesgo de lavado o de activos y/o financiación del terrorismo asociado a éstos y su operatoria.

En todos los casos, deberán adoptar medidas razonables desde un enfoque basado en riesgo para identificar a los propietarios, beneficiarios finales y aquellos que ejercen el control real de la persona jurídica, patrimonio de afectación o estructura jurídica, junto con su estructura de titularidad y control.

Cuando existan dudas sobre si los clientes actúan por cuenta propia, o exista la certeza de que no actúan por cuenta propia, deberán adoptar medidas adicionales razonables y proporcionadas, mediante un enfoque basado en riesgo, a fin de obtener información sobre la verdadera identidad de la persona por cuenta de la cual actúan los clientes.

A tales fines, deberán prestar especial atención, a efectos de evitar que las personas humanas utilicen estructuras jurídicas,

como empresas pantalla o patrimonios de afectación, para realizar sus operaciones.

En razón de ello, deberán realizar esfuerzos razonables para identificar al beneficiario final. Cuando ello no resulte posible, deberán identificar a quienes integran los órganos de administración y control de la persona jurídica; o en su defecto a aquellas personas humanas que posean facultades de administración y/o disposición, o que ejerzan el control de la persona, estructura jurídica o patrimonio de afectación, aun cuando éste fuera indirecto.

Asimismo, deberán adoptar medidas específicas a efectos de disminuir el riesgo del lavado de activos y la financiación del terrorismo, cuando se contrate un servicio y/o producto con clientes que no han estado físicamente presentes para su identificación; debiendo completar las medidas de verificación en tiempo razonablemente práctico, siempre que los riesgos de lavado de activos y/o financiación del terrorismo se administren con eficacia y resulten esenciales a efectos de no interrumpir el curso normal de la actividad.

En todos los casos, deberá determinarse el riesgo del cliente y de la operatoria, implementar medidas idóneas para su mitigación, y establecer reglas de monitoreo y control continuo que resulten proporcionales a éstos; teniendo en consideración un enfoque basado en riesgo.

Cuando se tratare de personas expuestas políticamente, deberán adoptarse medidas de debida diligencia intensificadas tendientes a establecer alertas, que permitan tomar medidas oportunas a efectos de detectar posibles desvíos en el perfil del cliente, a fin de mitigar el riesgo de lavado de activos y/o financiación del terrorismo vinculado al riesgo inherente a éste y/o a su operatoria;

- b) Determinar el origen y licitud de los fondos;
- c) Conservar la información recabada respecto de sus clientes, en forma física o digital, por un plazo mínimo de cinco (5) años; debiendo permitir ésta reconstruir las transacciones realizadas, nacionales o internacionales; y encontrarse a disposición de la Unidad de Información Financiera y/o de las autoridades competentes cuando éstas lo requieran;
- d) Reportar “hechos” u “operaciones sospechosas” de lavado de activos, ante la Unidad de Información Financiera, en un

plazo máximo de quince (15) días corridos, contados a partir de la fecha en que el sujeto obligado concluya que la operación reviste tal carácter. La fecha de reporte no podrá superar los ciento cincuenta (150) días corridos contados desde la fecha de la operación sospechosa realizada o tentada;

- e) Reportar “hechos” u “operaciones sospechosas” de financiación de terrorismo, ante la Unidad de Información Financiera, en un plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas, a partir de la operación realizada o tentada, habilitándose días y horas inhábiles al efecto.

2. Asimismo, los sujetos obligados deberán:

- a) Registrarse ante la Unidad de Información Financiera;
- b) Documentar los procedimientos de prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo, estableciendo manuales internos que reflejen las tareas a desarrollar, asignando las responsabilidades funcionales que correspondan, en atención a la estructura del sujeto obligado, y teniendo en cuenta un enfoque basado en riesgo;
- c) Designar oficiales de cumplimiento, que serán responsables ante la Unidad de Información Financiera del cumplimiento de las obligaciones establecidas por la presente norma y por las reglamentaciones que dicte esa unidad. Las personas designadas deberán integrar el órgano de administración de la entidad.

En el caso que el sujeto obligado fuere una persona humana, será considerado éste con tal carácter.

Las obligaciones establecidas en el presente artículo serán objeto de reglamentación.

Art. 14. – Deróguense los capítulos XI, XV, XVI y XX del decreto de necesidad y urgencia 27/2018 del 10 de enero de 2018.

Art. 15. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 21 de marzo de 2018.

Daniel A. Lipovetzky. – Martín Maquieyra. – Ana C. Carrizo. – Olga M. Rista. – Mario H. Arce. – Eduardo P. Amadeo. – Brenda L. Austin. – Beatriz L. Ávila. – Karina Banfi. – Miguel Á. Bazze. – Albor Á. Cantard. – Julián Dindart. – Carlos A. Fernández. – Héctor Flores. – Anabella R. Hers Cabral. – Astrid Hummel. – Leandro G. López Koënik. – Martín N. Medina. – María G. Ocaña. – Luis A. Petri. – Pedro J. Pretto.

– Estela M. Regidor Belledone. – Gisela Scaglia. – David P. Schlereth. – Cornelia Schmidt Liermann. – Alicia Terada. – Pablo G. Tonelli. – Natalia S. Villa.

En disidencia parcial:

Javier David. – María C. Moisés.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Legislación General y de Previsión y Seguridad Social, al considerar el proyecto de ley de los señores diputados Negri, Massot y López, sobre Régimen de Simplificación y Desburocratización de la Administración Pública Nacional, luego de un exhaustivo análisis han estimado conveniente modificarlo pero no encontrando objeciones que formular al mismo propician su sanción.

Daniel A. Lipovetzky.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Legislación General y de Previsión y Seguridad Social han considerado el proyecto de ley del señor diputado Negri, Massot y López sobre Régimen de Simplificación y Desburocratización de la Administración Pública Nacional; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante aconsejan su rechazo.

Sala de las comisiones, 21 de marzo de 2018.

Luana Volnovich. – Claudio Doñate. – Magdalena Sierra. – Adrián Grana. – Julio Solanas. – Luis Tailhade. – Ramiro Fernández Patri. – Hugo Yasky.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Legislación General y de Previsión y Seguridad Social, al considerar el proyecto de ley de los señores diputados Negri, Massot, y López, sobre Régimen de Simplificación y Desburocratización de la Administración Pública Nacional, luego de un exhaustivo análisis han estimado aconsejar su rechazo.

El presente proyecto tiene como antecedente el decreto de necesidad y urgencia número 27/2018 sobre desburocratización del Estado y simplificación de normas, trámites y procesos, publicado el 11 de enero de 2018 en el Boletín Oficial y remitido al Congreso de la Nación el 25 de enero de 2018 en los términos de la ley 26.122. El decreto fue considerado en la reunión de comisión de la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el día 7 de febrero y obtuvo dos dictámenes,

uno aceptando el decreto y otro rechazándolo, ambos con ocho (8) firmas. Entre los argumentos del rechazo del decreto que los diputados y senadores de nuestro bloque suscribieron, resaltamos 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, 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)”.

La ley 26.122 establece en su artículo 24, 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 2° del Código Civil, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia”.

El DNU 27/2018 no fue ni aceptado, ni rechazado por ninguna de las Cámaras del Congreso de la Nación. Está vigente. 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 1/2018, reglamentando el DNU en la parte de sus competencias. Posteriormente se dictó el decreto 168/2018 y la resolución 168/2018, así como el Banco Central emitió la comunicación A6437/2018, sobre sociedades de garantías recíproca. Es más, otro DNU, el 95/2018, modificó el DNU 27/2018. También el día 12 de marzo se aprobó la nueva reglamentación de la ley 24.633, sobre circulación internacional de obras de arte para adecuarlo al DNU 27/2018.

Ahora bien, los diputados del bloque oficialista mencionados más arriba (Negri, Massot y López), presentaron el proyecto de ley que se encuentra a consideración, dividiendo el DNU 27/2018 y por lo tanto proponiendo 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.

La presentación de un proyecto que replica un DNU, es como presentar un proyecto igual a una ley vigente. Un antecedente grave que no puede admitirse en el Congreso de la Nación. Más aún cuando el PEN ya se encuentra reglamentando y aplicando las normas, y a su vez, es indiferente a cómo avanza el debate en el 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, lo que es “burocracia innecesaria” es transitar este debate en el Congreso de la Nación en estas condiciones, para referirnos en los mismos términos que el Poder Ejecutivo utiliza en su “mega DNU” y en los proyectos de ley que lo replican.

Sin perjuicio del absurdo que supone que el Congreso de la Nación se encuentre debatiendo sobre la pertinencia o no de normas vigentes, también rechazamos este proyecto de ley porque no fue remitido a las comisiones competentes.

El proyecto de ley clasificado con el número 6.829-D.-2017, se encuentra a consideración de las comisiones de Legislación General y de Previsión y Seguridad Social, sin embargo en la página web de la Cámara (<http://www.diputados.gov.ar/proyectos/resultados-buscador.html>), se puede observar que también fue girado a la Comisión de Legislación Penal. Coincidimos con que este expediente debe ser considerado en la Comisión de Legislación Penal ya que modifica distintos artículos referidos a la ley 25.246, que modifica el Código Penal y tipifica y regula el encubrimiento y lavado de activos de origen delictivo y la financiación

del terrorismo. Sin embargo, el oficialismo no quiere reconocer la competencia de la comisión porque si lo hace, tacharía de inconstitucional el DNU 27/2018.

En ese sentido, en oportunidad de dictaminar por el rechazo del DNU 27/2018, entre otras cuestiones, lo hicimos porque queremos dar el debate parlamentario en el ámbito de las comisiones permanentes de la Cámara, debate que sigue sin darse respecto de la gran mayoría de los temas que aborda el presente proyecto de ley.

La supuesta “desburocratización” que unificaría y daría unidad al DNU 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 simples 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.

El expediente 6.829-D.-2017 tiene 4 capítulos independientes, modifica y deroga leyes sobre distintos temas: firma digital, Administración de Bienes del Estado; Fondo de Garantía de Sustentabilidad, modifica el decreto sobre contrataciones del Estado, deroga la ley 14.147 sobre abastecimiento autónomo del Ejército y modifica la ley 25.246 sobre “encubrimiento y lavado de activos de origen delictivo. Unidad de Información Financiera”.

El proyecto de ley deroga distintos artículos de la ley 25.506 que, como ya expresamos anteriormente, se derogaron por el decreto 27/2018, en su artículo 122.

Respecto de la propuesta de derogación de los artículos 4º, 18, 28, 35 y 36 de la ley 25.506, así como la modificación de los artículos 10, 27, 30, 34 del mismo cuerpo normativo, resulta necesario profundizar el debate y lograr una herramienta normativa que aborde de manera integral el régimen de firma digital. No se encuentra en los fundamentos del proyecto la necesidad de esta modificación acotada, la cual va a requerir de normas complementarias y nuevas reformas para poder implementarse.

Sí se encuentra en el proyecto bajo análisis un uso inadecuado de los términos definidos por la ley 25.506 y la adición, sin definir, ni delimitar de nuevos conceptos.

Sin perjuicio de la implementación del sistema de gestión documental electrónica –GDE– (decreto 561 de fecha 6 de abril de 2016) y su extensión al sector público nacional, en los términos del artículo 8º 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. 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.

El capítulo II referido a la Administración de Bienes del Estado nacional, modifica entre otras cuestiones el artículo 5º del DNU 1.416/2013. Dicho artículo establece que la asignación y transferencia de uso de inmuebles de propiedad del Estado nacional a todo organismo integrante del sector público nacional en los términos del artículo 8º de la ley 24.156, así como universidades nacionales, serán dispuestas por resolución de la Agencia de Administración de Bienes del Estado Nacional, suprimiendo la obligación de comunicar las resoluciones que supongan transferencia o asignaciones de uso, en el plazo de 5 días hábiles, a la Jefatura de Gabinete de Ministros y a la Contaduría General de la Nación.

Se puede observar que en la modificación propuesta no existen disposiciones que faciliten trámites a los administrados. Suprimir la notificación a la Jefatura de Gabinete y a la Contaduría General de la Nación, es contraria a un sistema que facilite el control y la transparencia en un área sensible como lo es la que administra los bienes del Estado nacional. Sin perjuicio de qué medio se utilice. Creemos que la notificación debe mantenerse y no se fundamentan los motivos por los cuales su supresión implicaría una mayor eficiencia en la gestión.

Consideramos contrario a la finalidad de la ley 22.359 que el artículo 12 del proyecto de ley elimine la intervención del Ministerio de Desarrollo Social

para decidir sobre la desinfectación de los bienes que le corresponden en virtud del artículo 3º de la ley.

En cuanto a la modificación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad vinculada a la forma de contratación, excluir del decreto 1.023/01, del régimen de contrataciones del Estado, a las operaciones relacionadas con los activos integrantes de su cartera, es una muestra más de que tras la “simplificación burocrática” está la falta de control a través de la elusión de procedimientos diseñados en pos de la defensa del interés común y del Estado.

Respecto a la autorización a la Administración Nacional de la Seguridad Social, en su carácter de administradora del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino, a constituir y/o estructurar fideicomisos, financieros o no, alquilar o prestar títulos y acciones y, en general, a realizar toda otra operación propia de los mercados financieros y bursátiles permitida por las autoridades regulatorias, se corre el riesgo de que los recursos del fondo queden expuestos a los vaivenes del sistema financiero. Como ya expresaron distintos diputados en la reunión de comisión del día 7 de marzo, la norma que da origen al FGS cuida especialmente el equilibrio entre rentabilidad y seguridad.

Asignarle superfacultades a la ANSES sin el correspondiente trámite legislativo, como así lo establece la ley de administración de los recursos públicos 25.152, le confiere al organismo la potestad de privatizar total o parcialmente los activos del FGS. En efecto, el funcionario de turno tendrá competencia para definir de forma arbitraria la entidad financiera, banco o fondo de inversión del sector público o privado que será el agente fiduciario que administrará los fideicomisos, cobrando las respectivas comisiones y honorarios. Con esta regulación, el límite a la privatización de la administración del FGS y de los activos que componen la cartera del fondo, lo establecerá el funcionario de turno y no el Congreso.

La desregulación de los controles administrativos e institucionales sobre los activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad que pretende refrendar este proyecto y que se encuentra en vigencia por el decreto DNU 27/2018, genera incertidumbre respecto a la seguridad de los recursos previsionales. Esta iniciativa del Poder Ejecutivo –a través del DNU– y del oficialismo por este proyecto, se inscribe en un contexto donde altos funcionarios del gobierno se encuentran denunciados penalmente por malversación de fondos públicos. Cabe recordar que la Unidad Fiscal de Investigaciones de Delitos de la Seguridad Social denunció por delitos de negociaciones incompatibles con el ejercicio de la función pública, al Ministro de Finanzas de la Nación, Luis Caputo, al titular de ANSES, Emilio Basavilbaso, y a los demás integrantes del Comité Ejecutivo del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, por desvío de fondos previsionales para realizar negociaciones a través del Fondo Común Axis Plus perteneciente a la firma Axis Sociedad Gerente de Fondos Comunes S.A, con el fin de beneficiar a dicha empresa, que mantiene vínculos directos con el ministro Caputo.

Este proyecto confiere total discrecionalidad a los funcionarios de ANSES para definir los activos, el ente fiduciario, el pago de comisiones y el plazo de vigencia de los fideicomisos que se constituyan.

Consideramos que con la excusa de mejorar el rendimiento de los fondos que administra la entidad, se persigue que las entidades financieras puedan ampliar los negocios con los recursos de la ANSES.

Las modificaciones realizadas a la ley 25.246, están lejos de agilizar o desburocratizar el funcionamiento de la Unidad de Información Financiera. No se fundamenta el motivo por el cual 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). Sin perjuicio de lo expuesto, consideramos que es necesario que las comisiones de Legislación Penal, Finanzas y Asuntos Constitucionales, intervengan para dictaminar respecto de las reformas propuestas.

Como ya manifestamos en este dictamen, las consideraciones que observamos ya están vigentes y por lo tanto, en nada cambia que se prueben o no las disposiciones del texto que se proyecta.

En virtud de todo lo expuesto, rechazamos el presente proyecto de ley, por ya estar vigentes sus disposiciones y también por su contenido en los términos expuestos en el presente dictamen.

Luana Volnovich.

III

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Legislación General y de Previsión y Seguridad Social han considerado el proyecto de ley de simplificación y desburocratización de la administración pública nacional; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

LEY DE SIMPLIFICACIÓN Y DESBUROCRATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

CAPÍTULO I

Firma digital. Gestión documental electrónica

Artículo 1°– Deróganse los artículos 4°, 18, 28, 35 y 36 de la ley 25.506.

Art. 2° – Sustitúyese el artículo 10 de la ley 25.506, por el siguiente:

Artículo 10: *Remitente. Presunción.* Cuando un documento electrónico sea firmado por un certificado de aplicación, se presumirá, salvo prueba en contrario, que el documento firmado proviene de la persona titular del certificado.

Art. 3° – Sustitúyese el artículo 27 de la ley 25.506, por el siguiente:

Artículo 27: *Sistema de auditoría.* La autoridad de aplicación diseñará un sistema de auditoría para evaluar la confiabilidad y calidad de los sistemas utilizados, la integridad, confidencialidad, 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.

Art. 4° – Sustitúyese el artículo 29 de la ley 25.506, por el siguiente:

Artículo 29: *Autoridad de aplicación.* La autoridad de aplicación de la presente ley será el Ministerio de Modernización.

Art. 5° – Sustitúyese el inciso b) del artículo 30 de la ley 25.506, por el siguiente:

b) Establecer los estándares tecnológicos y operativos de la infraestructura de firma digital.

Art. 6° – Sustitúyese el artículo 34 de la ley 25.506, por el siguiente:

Artículo 34: *Organismo auditante.* La Sindicatura General de la Nación será la encargada de realizar las auditorías previstas en la presente ley, para lo cual podrá contar con el apoyo de terceros habilitados, que podrán ser las universidades y organismos científicos y/o tecnológicos nacionales o provinciales, los colegios y consejos profesionales que acrediten experiencia profesional acorde en la materia.

Art. 7° – Establécese que los documentos oficiales electrónicos firmados digitalmente, expedientes electrónicos, comunicaciones oficiales, notificaciones electrónicas y domicilio especial constituido electrónico de la plataforma de trámites a distancia y de los sistemas de gestión documental electrónica que utilizan el sector público nacional, las provincias, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, municipios, poderes judiciales, entes públicos no estatales, sociedades del Estado, entes tripartitos, entes binacionales, Banco Central de la República Argentina, en procedimientos administrativos y procesos judiciales, tienen para el sector público nacional idéntica eficacia y valor probatorio que sus equivalentes en soporte papel o cualquier otro soporte que se utilice a la fecha de entrada en vigencia de la presente medida, debido a su interope-

rabilidad que produce su reconocimiento automático en los sistemas de gestión documental electrónica, por lo que no se requerirá su legalización.

Art. 8° – Las jurisdicciones y entidades contempladas en el artículo 8° de la ley 24.156 formularán, suscribirán y remitirán las respuestas a los oficios judiciales exclusivamente mediante el Sistema de Gestión Documental Electrónica –GDE–.

CAPÍTULO II

Administración de bienes del Estado

Art. 9° – Créase la Comisión Bicameral de Seguimiento de los Bienes del Estado, la que estará integrada por siete (7) senadores y siete (7) diputados del Honorable Congreso de la Nación quienes serán elegidos por sus respectivos cuerpos, respetando la proporcionalidad de las fuerzas políticas que los componen.

La comisión establecerá su estructura interna y dictará su propio reglamento de funcionamiento, teniendo como misión efectuar el seguimiento de los bienes inmuebles del sector público nacional, tanto al cierre de los ejercicios fiscales como sus incorporaciones y ventas.

La comisión deberá contar con acceso a toda la documentación pertinente, incluyendo los contratos de compra, venta y locación, no pudiendo oponerse a estos efectos las eventuales cláusulas de confidencialidad de dichos contratos. Sin perjuicio de ello, la comisión, sus miembros y empleados deberán garantizar la confidencialidad de la información en los términos de la legislación vigente, asumiendo las responsabilidades correspondientes por su divulgación.

El titular de la Agencia de Administración de Bienes del Estado deberá concurrir anualmente ante dicha comisión a los efectos de brindar un informe fundado sobre el estado de situación de los inmuebles del sector público nacional, las operaciones realizadas en el último ejercicio fiscal y las operaciones previstas para el ejercicio fiscal subsiguiente.

La comisión podrá formular las observaciones, propuestas y recomendaciones que estime pertinentes comunicándolas a sus respectivos cuerpos.

CAPÍTULO III

Unidad de información financiera

Art. 10. – Sustitúyese el primer párrafo del artículo 9° de la ley 25.246 y sus modificatorias, por el siguiente:

Artículo 9°: El presidente y el vicepresidente de la Unidad de Información Financiera (UIF) serán designados por el Poder Ejecutivo nacional con acuerdo del Senado de la Nación, a propuesta del Ministerio de Hacienda de la Nación. El procedimiento de selección se establece de la siguiente manera:

Art. 11 – Sustitúyese el inciso 3 del artículo 13 de la ley 25.246 y sus modificatorias, por el siguiente:

3. Colaborar con los órganos judiciales y del Ministerio Público Fiscal en la persecución penal de los delitos reprimidos por esta ley, de acuerdo a las pautas que se establezcan en esta ley.

Art. 12. – Derógase el inciso 4 del artículo 13 de la ley 25.246 y sus modificatorias.

Art. 13. – Sustitúyese el inciso c) del artículo 21 de la ley 25.246 y sus modificatorias, por el siguiente:

- c) Abstenerse de revelar al cliente o a terceros las actuaciones que se estén realizando en cumplimiento de la presente ley.

Con la finalidad de prevenir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, los sujetos obligados a los que refiere el artículo 20, sea que integren o no el mismo grupo económico y aun cuando se trate de entidades en el exterior, siempre que medie el consentimiento del titular de los datos previsto en el punto 1 del artículo 5° de la ley 25.326 y sus normas modificatorias, podrán compartir legajos de sus clientes que contengan información relacionada con la identificación del mismo, el origen y la licitud de los fondos.

Art. 14. – Sustitúyese el artículo 21 bis de la ley 25.246 y sus modificatorias, por el siguiente:

Artículo 21 bis: Son considerados clientes, a los fines del inciso a) del artículo 21 de la presente ley, todas aquellas personas humanas, jurídicas, patrimonios de afectación, u otras estructuras jurídicas, y quienes actúen por cuenta y orden de éstas; con los cuales se establezca, de manera ocasional o permanente, una relación contractual de carácter financiero, económico o comercial.

1. Respecto de sus clientes, los sujetos obligados deberán cumplimentar las siguientes obligaciones:

- a) Identificarlos mediante la información, y en su caso la documentación, que se requiera conforme las normas que dicte la Unidad de Información Financiera y que se pueda obtener de ellos o de fuentes confiables e independientes, que permitan con razonable certeza acreditar la veracidad de su contenido.

La tarea comprende la individualización del cliente, el propósito, carácter o naturaleza del vínculo establecido con el sujeto obligado, el riesgo de lavado de activos y/o financiación del terrorismo asociado a éstos y su operatoria.

En todos los casos, deberán adoptar medidas razonables desde un enfoque basado en riesgo para identificar a los propietarios, beneficiarios finales y aquellos que ejercen el control real de la persona jurídica, patrimonio de afectación o estructura jurídica, junto con su estructura de titularidad y control.

Cuando existan dudas sobre si los clientes actúan por cuenta propia, o exista la certeza de que no actúan por cuenta propia, deberán adoptar medidas adicionales razonables y proporcionadas, mediante un enfoque basado en riesgo, a fin de obtener información sobre la verdadera identidad de la persona por cuenta de la cual actúan los clientes.

A tales fines, deberán prestar especial atención, a efectos de evitar que las personas humanas utilicen estructuras jurídicas, como empresas pantalla o patrimonios de afectación, para realizar sus operaciones.

En razón de ello, deberán realizar esfuerzos razonables para identificar al beneficiario final. Cuando ello no resulte posible, deberán identificar a quienes integran los órganos de administración y control de la persona jurídica; o en su defecto a aquellas personas humanas que posean facultades de administración y/o disposición, o que ejerzan el control de la persona, estructura jurídica o patrimonio de afectación, aun cuando éste fuera indirecto.

Asimismo, deberán adoptar medidas específicas a efectos de disminuir el riesgo del lavado de activos y la financiación del terrorismo, cuando se contrate un servicio y/o producto con clientes que no han estado físicamente presentes para su identificación; debiendo completar las medidas de verificación en tiempo razonablemente práctico, siempre que los riesgos de lavado de activos y/o financiación del terrorismo se administren con eficacia y resulten esenciales a efectos de no interrumpir el curso normal de la actividad.

En todos los casos deberá determinarse el riesgo del cliente y de la operatoria, implementar medidas idóneas para su mitigación y establecer reglas de monitoreo y control continuo que resulten proporcionales a éstos; teniendo en consideración un enfoque basado en riesgo.

Cuando se tratare de personas expuestas políticamente, deberán adoptarse medidas de debida diligencia intensificadas tendientes a establecer alertas que permitan

tomar medidas oportunas a efectos de detectar posibles desvíos en el perfil del cliente, a fin de mitigar el riesgo de lavado de activos y/o financiación del terrorismo vinculado al riesgo inherente a éste y/o a su operatoria.

- b) Determinar el origen y licitud de los fondos.
- c) Conservar la información recabada respecto de sus clientes, en forma física o digital, por un plazo mínimo de cinco (5) años; debiendo permitir ésta reconstruir las transacciones realizadas, nacionales o internacionales, y encontrarse a disposición de la Unidad de Información Financiera y/o de las autoridades competentes cuando éstas lo requieran.
- d) Reportar “hechos” u “operaciones sospechosas” de lavado de activos, ante la Unidad de Información Financiera, en un plazo máximo de quince (15) días corridos, contados a partir de la fecha en que el sujeto obligado concluya que la operación reviste tal carácter. La fecha de reporte no podrá superar los ciento cincuenta (150) días corridos contados desde la fecha de la operación sospechosa realizada o tentada.
- e) Reportar “hechos” u “operaciones sospechosas” de financiación de terrorismo, ante la Unidad de Información Financiera, en un plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas, a partir de la operación realizada o tentada, habilitándose días y horas inhábiles al efecto.

2. Asimismo, los sujetos obligados deberán:

- a) Registrarse ante la Unidad de Información Financiera;
- b) Documentar los procedimientos de prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo, estableciendo manuales internos que reflejen las tareas a desarrollar, asignando las responsabilidades funcionales que correspondan, en atención a la estructura del sujeto obligado, y teniendo en cuenta un enfoque basado en riesgo;
- c) Designar oficiales de cumplimiento, que serán responsables ante la Unidad de Información Financiera del cumplimiento de las obligaciones establecidas por la presente norma y por las reglamentaciones que dicte esa unidad. Las personas designadas deberán integrar el órgano de administración de la entidad.

En el caso que el sujeto obligado fuere una persona humana, será considerado éste con tal carácter.

Las obligaciones establecidas en el presente artículo serán objeto de reglamentación.

Art. 15. – Declárase nulo de nulidad absoluta e insanable y carente de todo efecto el decreto de necesidad y urgencia 27/2018.

Art. 16. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 21 de marzo de 2018.

Mirta Tundis. – Mariana E. Morales. – Carla B. Pitiot.

INFORME

Honorable Cámara:

La necesidad de llevar adelante un proceso de modernización y funcionamiento eficiente del Estado nacional es una decisión ampliamente aceptada entre los distintos grupos que conforman nuestra sociedad: sin duda se requiere una mayor simplificación de los procesos de la administración pública nacional, sin que ello implique un desmedro de los principios de eficacia, calidad y transparencia que exige el correcto funcionamiento institucional.

En este marco, se reconoce que la ampliación y reglamentación del uso de documentos electrónicos, la firma digital y la firma electrónica, implican un importante avance en el proceso de simplificación de los trámites administrativos, siempre que se creen los elementos que aseguren la confiabilidad y confidencialidad de los datos utilizados.

Sin embargo, en el mismo proyecto enviado por el Poder Ejecutivo nacional se realizan modificaciones respecto a la administración de los bienes del Estado. El tratamiento que realiza la ley respecto a dicha temática va en contra del objetivo de mayor transparencia tal como se observa, por ejemplo, en la aplicación de la subasta pública para la venta de bienes de propiedad

del Estado nacional. En la misma línea, la eliminación de exigencias informativas respecto a la transferencia o asignación de uso de los bienes del Estado así como la posibilidad de percibir comisiones por parte de la agencia de administración de bienes del Estado (siendo que sus recursos ya están definidos en la ley de presupuesto) se oponen al principio de claridad y transparencia que pregona la propuesta oficial.

Bajo dichas consideraciones, y teniendo en cuenta además que en la ley 27.431 del presupuesto de 2018 se prevé un incremento de 200 % en ingresos provenientes de ventas de activos, la creación de una Comisión Bicameral de Seguimiento de los Bienes del Estado resulta una solución superadora para llevar adelante la administración y gestión transparente de los bienes del Estado.

En la misma línea en que se pretende dotar de mayor flexibilidad e independencia a los organismos de la administración pública, pero sin que ello implique un incremento de la discrecionalidad que abra a su vez la posibilidad de decisiones en contra del bienestar público, las reglamentaciones en lo que respecta al fondo de garantía de sustentabilidad y la Unidad de Información Financiera deben orientarse a crear y fortalecer los controles internos y externos.

En suma, este despacho de minoría no busca oponerse al proceso de simplificación y desburocratización de la administración pública, pero sí busca garantizar la transparencia y claridad que la misma lógica de modernización exige. Por este motivo, el presente dictamen promueve las modificaciones pertinentes para llegar a un resultado óptimo en la materia.

Mirta Tundis.

ANTECEDENTE

Ver Trámite Parlamentario N° 189/2017.