

SESIONES ORDINARIAS

2000

ORDEN DEL DIA Nº 748

COMISION DE PRESUPUESTO Y HACIENDA

Impreso el día 30 de agosto de 2000

Término del artículo 115: 8 de septiembre de 2000

SUMARIO. Régimen para gastos reservados. Creación de una comisión bicameral a efectos de implementar lo establecido en el mismo. Alessandro. (926-D-2000)¹

Dictamen de comisión

Honorable Cámara.

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha tomado en consideración el proyecto de ley del señor diputado Alessandro por el que se implementa un régimen para gastos reservados. Creación de una comisión bicameral permanente, y se ha tenido a la vista el proyecto de ley de los señores diputados Rodríguez y otros (expediente 4.332-D-2000) y el proyecto de ley del señor diputado Baglini (expediente 2.041-D-2000); y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1º — La presente ley establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales para el tratamiento y control de toda asignación presupuestaria de carácter confidencial, reservado, secreto, clasificado o de acceso limitado o restringido con que contaren los organismos pertinentes.

Art. 2º — A efectos de implementar lo establecido en el artículo anterior, el Congreso de la Nación establecerá una comisión bicameral integrada al menos por miembros de las tres principales fuerzas políticas con representación parlamentaria en cada Cámara.

Art. 3º — La comisión creada por la presente ley será competente para ejercer la función de supervisar y controlar el gasto de los montos asignados en cali-

¹ Reproducido.

dad de "Gastos reservados" a los organismos estatales que contaren con tales asignaciones presupuestarias. A tales fines podrá realizar cualquier acto que se relacione con su competencia, en especial:

- a) Entender e intervenir en el tratamiento del proyecto de ley de presupuesto nacional que el Poder Ejecutivo remita al Congreso Nacional. A tales fines el Poder Ejecutivo enviará toda la documentación que sea necesaria, en especial:

- I Un anexo público conteniendo los montos asignados o ejecutados por jurisdicción que tengan el carácter de gastos reservados, confidenciales, secretos o de acceso limitado o restringido.

- II. Un anexo con clasificación de seguridad, conteniendo el detalle, finalidad, programa u objeto del gasto.

- b) Exigir la colaboración de todos los organismos contemplados en el artículo 1º, los que están obligados a suministrar los datos, documentación, antecedentes e informes relacionados con el ejercicio de sus funciones;

- c) Fiscalizar la correcta utilización y ejecución de los fondos asignados con el carácter señalado en el artículo 1º;

- d) La elaboración y elevación en forma anual al Poder Ejecutivo nacional y al Congreso de la Nación de un informe público y uno reservado que contengan:

- I. El análisis y la evaluación de la ejecución de los gastos cuyos montos les fueran otorgados.

- II. La descripción del desarrollo de las actividades de supervisión y control efectuadas por la comisión así como las recomendaciones que estimaren conveniente formular.

El informe público no podrá revelar como información ningún dato que a criterio de la comisión pudiese afectar el normal funcionamiento de los organismos que cuenten con fondos reservados.

Art. 4º — Incorpórase a continuación del artículo 14 de la ley 24.156 de administración financiera y control del sector público el siguiente artículo:

Artículo 14 bis. La totalidad de los presupuestos correspondientes a las actividades de información e inteligencia, cualquiera fuere la jurisdicción en que se originen, serán incluidos en la clasificación funcional del presupuesto de la Nación dentro de la finalidad "Servicios de defensa y seguridad" bajo una nueva función denominada "Información e inteligencia".

Asimismo, en la clasificación presupuestaria por incisos u objetos del gasto se expondrán bajo una cuenta específica denominada "10 Gastos especiales de inteligencia".

Art. 5° — Las erogaciones efectuadas durante el ejercicio serán documentadas mediante acta mensual firmada por los funcionarios responsables del organismo o dependencia correspondiente, que servirá de descargo ante la Contaduría General de la Nación sin perjuicio de la documentación y rendición de cuentas interna que por su carácter secreto sólo podrían ser inspeccionadas por el ministro o secretario del área competente, por el jefe de Gabinete o por el ministro o secretario que designe el presidente de la Nación.

Art. 6° — Los miembros de la comisión y su personal que hicieren uso de la información a la que tuvieran acceso en ocasión o ejercicio de sus funciones serán considerados incurso en grave falta a sus deberes y les será aplicable el régimen sancionatorio vigente sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran caberles por aplicación del Código Penal.

Art. 7° — La reserva establecida en cualquier otra norma o disposición de carácter general o particular emanada del Poder Ejecutivo nacional y/o funcionarios que le dependan con anterioridad a la vigencia de la presente ley no será oponible a la comisión parlamentaria prevista en la presente ley ni a sus integrantes.

Toda normativa dictada por el Poder Ejecutivo y/o funcionarios que le dependan será pública. Una ley especial determinará con arreglo a lo establecido en el párrafo anterior en qué casos y con qué efectos se procederá a establecer clasificaciones de seguridad.

Art. 8° — Invítase a las Legislativas provinciales a sancionar normas similares a la presente con el objeto de establecer idéntico tratamiento y control a los gastos reservados en sus respectivas jurisdicciones.

Art. 9° — Deróganse el decreto ley S-5.135/56, la ley S.-18.032 y el artículo 11 de la ley 11.672 complementaria del presupuesto así como toda otra norma relativa a gastos reservados y/o secretos, o cualquier otra norma de carácter público, reservado y/o secreto publicada o no publicada, que se oponga a la presente.

Art. 10. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de la comisión, 24 de agosto de 2000.

Raúl Baglini. — Oscar Lamberto — José Vitar. — Jorge Baldrich. — Guillermo Corfield. — Arturo P. Lafalla. — Darío Alessandro — Carlos M. Balter — Graciela Camano — Rafael Cambareri — Eduardo Di Cola — Rubén H. Giustiniani. — Cristina R. Guevara. — Marcelo López Arias. — Jorge Matzkin — Ana

*María Mosso. — Juan Carlos Passo —
Horacio F. Pernasetti — Rodolfo Rodil
— Jesús Rodríguez. — Miguel A. To-
ma. — Ricardo Vázquez. — Silvia B.
Vázquez.*

INFORME

Honorable Cámara.

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha tomado en consideración el proyecto de ley del señor diputado Alessandio por el que se establece un régimen de control de los gastos reservados y la creación de una comisión bicameral permanente, incorporando al análisis proyectos orientados en el mismo sentido de los señores diputados Jesús Rodríguez y Raúl Baglini.

Con el firme propósito de asumir una de las responsabilidades que tiene a su cargo el Poder Legislativo, se propone a través del proyecto en cuestión implementar un sistema que garantice el debido y objetivo control de los gastos reservados.

Los gastos reservados, aquellos necesarios para financiar las actividades específicas —defensa, seguridad, inteligencia—, de algunos organismos de gobierno, deben ser aplicados con la máxima eficacia y claridad, contribuyendo así no sólo a la reducción del déficit que afecta la economía del país sino, a la transparencia de los actos de gobierno.

La norma propuesta tiene ese fin, reflejando así la voluntad legislativa de analizar y controlar los llamados gastos reservados no sólo a nivel nacional sino también provincial, por lo que se invita a las provincias a adoptar medidas similares.

Por todo ello y por los fundamentos que oportunamente dará el miembro informante, estima que corresponde su sanción.

Raúl E. Baglini.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El crecimiento desmesurado y fuera de toda razonabilidad, de los gastos reservados subvierte los fundamentos mismos de su existencia. El monto que han alcanzado y su distribución entre ministerios y reparticiones públicas, han concluido desnaturalizándolos al extremo que hoy no está claro cuál es su razón de ser. El origen de los gastos reservados se remonta a la dictadura del general Onganía quien luego del "Cordobazo", los institucionalizó a partir de la ley secreta 18.302, que continúa en vigencia.

El manejo de las cuantiosas cifras que involucran está, en la práctica, fuera de todo control del Congreso, que se limita sólo a aprobarlos muchas veces posfacto. Por ello su utilización está sujeta a sospecha, de todo tipo. Ni la ciudadanía, ni este Poder Legislativo, ni aun la Justicia, tienen conocimiento

real al respecto, cómo ni en qué se gastan. Tampoco disponen, en el actual estado de cosas, de posibilidades de tenerlo.

Desde el retorno a la democracia hasta fines de 1995 el Estado ha destinado unos 2 300 millones de dólares a gastos reservados. Esto sin incluir gobernaciones e intendencias de todo el país.

En la actualidad el gobierno sólo informa al Congreso durante la discusión de la Ley Anual de Presupuesto acerca de los fondos reservados, asignados a la SIDE. Recién al año siguiente los legisladores se enteran de qué montos se destinaron a las demás dependencias oficiales que reciben fondos reservados según la ley (S) 18 302, que son Presidencia de la Nación, Ministerio de Defensa y Cancillería.

Durante la presidencia del doctor Alfonsín se eliminaron numerosas cuentas reservadas creadas por la última dictadura militar. Pero las leyes secretas en materia de gastos siguieron en vigencia. En 1985 había sólo dos ámbitos estatales beneficiarios de estos fondos. SIDE con u\$s 28 099.515 y Presidencia de la Nación con u\$s 940.975. En 1986 se ampliaron los fondos reservados al Ministerio de Defensa que recibió en el mismo año u\$s 27 771 175, y en 1987 también comenzó a recibir estos fondos la Cancillería, habiéndosele destinado ese año la suma de u\$s 136 996.

La administración menemista multiplicó el nivel de gastos reservados, e incluso intentó extender este privilegio a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Poder Judicial, Secretaría de Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico y a los demás ministerios no contemplados en los beneficios de las leyes secretas hasta ese momento. Dicho proyecto legislativo del oficialismo fue rechazado por dictamen negativo de la Comisión de Presupuestos y Hacienda de la Cámara de Diputados.

Los incrementos en el nivel de gastos reservados desde 1989 a la fecha son escalofriantes. Se han realizado estimaciones que indican que anualmente se gastan entre 300 y 400 millones de dólares en concepto de fondos reservados, con destino incierto y sin rendición de cuentas. En 1993 los fondos reservados asignados a Cancillería fueron de 25 000 dólares. En 1994 los fondos a Cancillería llegaron inexplicablemente a u\$s 21 500.000. En sentido contrario el Ministerio de Defensa recibió en 1993 u\$s 36 991 000 y en 1994 este mismo ministerio recibió sólo u\$s 3 640.000. Esta disparidad de cifras son reveladoras de la irracionalidad con que se maneja la asignación de estos fondos.

El organismo que más fondos secretos dispone, la SIDE recibió en 1990 u\$s 55.560.147, pasando a recibir en 1994 u\$s 191 800.000. El presupuesto para 1995 sancionado en 1994, le autorizó a realizar gastos reservados por u\$s 191.484.800, sin embargo esta cifra va de por sí exorbitante, fue aumentada en un 35 %. Con ello las partidas que no exigen rendición de cuentas sumaron aproximadamente u\$s 259.833.729, hacia fines de 1995.

Esta situación es incompatible con un sistema republicano, en el que los legisladores debemos ser celosos controladores de la utilización de los impuestos que aporta la ciudadanía para la gestión de los asuntos comunes. También lo es respecto al funcionamiento de la democracia en cuanto a que es *vox populi* su utilización para escuchas telefónicas, espionaje interno, campañas de desinformación o de propagandización de fines sectoriales o partidarios realizadas al margen y muchas veces en contra del ordenamiento jurídico-constitucional vigente.

Las sumas involucradas, por su magnitud, posibilitan el enriquecimiento de quienes las administran y habilitan la realización de campañas políticas encubiertas, quebrando el necesario equilibrio de los poderes del Estado y la igualdad entre las distintas fuerzas políticas que ofrecen sus opciones alternativas a la ciudadanía.

Por lo expuesto, a efectos de reparar éstas y otras distorsiones, el presente proyecto propone la derogación del conjunto de normas que regulan actualmente el régimen de gastos reservados y su remplazo por un nuevo ordenamiento legal. En él se dispone que los mismos deberán utilizarse única y exclusivamente para las actividades vinculadas esencialmente con la seguridad externa de la Nación y autorizados por leyes específicas del Congreso Nacional.

Con el fin de imposibilitar la reiteración de las distorsiones que los han desvirtuado, se establece un sistema de control político y administrativo de los gastos reservados. Este doble control estará a cargo de una comisión bicameral permanente del Congreso de la Nación en los aspectos político y administrativo-financiero, y de un organismo de control y ejecución de gastos reservados, que tendrá como misión asegurar la probidad en la ejecución de los gastos en su faz contable.

Para asegurar que los gastos reservados se dirijan exclusivamente a los fines taxativamente dispuestos por su marco regulatorio legal, sin deformaciones políticas que los aparten del mismo se establecen controles políticos y técnicos de carácter "fuente", con participación de profesionales idóneos, y ajenos a los controles parlamentarios tradicionales que han ejercido y ejercen las actuales comisiones del Congreso Nacional, hegemónicas por diputados pertenecientes a los partidos políticos, que gobernarán precisamente sin derogar este "sistema de leyes y gastos secretos" que intentamos sustituir con este proyecto.

En cuanto al Organismo de Control de Ejecución, el proyecto propone garantizar su aptitud y espíritu democrático (indispensable teniendo en cuenta que, según la forma que se apliquen, los gastos reservados pueden ser tanto una garantía de las libertades ciudadanas como un peligro para las mismas). A tales fines se requiere que sus integrantes sean elegidos en concurso público de oposición y antecedentes entre profesionales específicamente ca-

pacitados para desempeñarse en tan delicadas funciones y que los mismos tengan antecedentes intachables, tanto en cuanto a su probidad como en lo atinente a su vocación democrática. Para garantizar su independencia, se los dota de la inmovilidad en el cargo de que gozan los jueces.

Si bien los gastos reservados o secretos existen en casi todos los países del mundo, las democracias más avanzadas han dispuesto rígidos mecanismos de control parlamentario. En Estados Unidos las partidas secretas están asignadas esencialmente a gastos de inteligencia, actividad ésta que es realizada por distintos organismos del Estado, ya que existen múltiples áreas de gobierno especializadas tanto en inteligencia externa, interna, como en contrainteligencia. Estos fondos pueden ser gastados en dichas actividades y los mismos han sido debidamente autorizados por el Congreso y previamente informados a las comisiones parlamentarias que ejercen control sobre este tipo de gastos. El mecanismo consiste en que el presidente remite junto con el proyecto general de gastos el destinado a inteligencia, que se envía a las comisiones específicas de ambas Cámaras, y luego de ser analizadas por éstas surge la denominada Ley de Autorización del Presupuesto de Inteligencia.

En Alemania el sistema también cuenta con un severo control parlamentario pero presenta importantes variantes, ya que al control parlamentario de carácter político, se le agrega un control técnico e independiente. En el Parlamento existe una subcomisión que autoriza el presupuesto para los diferentes organismos de inteligencia y está integrada por legisladores de las fuerzas políticas principales. Además cuenta con un Tribunal Federal de Cuentas, que si bien es un órgano parlamentario, es independiente del Poder Ejecutivo y fiscaliza dicho presupuesto. Junto a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial este tribunal aparece en el sistema alemán como un "cuarto poder", ejerciendo además de su función de control administrativo-financiero y presupuestario, una función asesora y supervisora. Sus miembros tienen la autonomía e independencia propia de los jueces, y a pesar de no ser un órgano eminentemente judicial, las decisiones que adopta siguen principios de orden judicial.

La comisión bicameral permanente, cuya creación auspiciamos con este proyecto, realizará un seguimiento político de la ejecución de las tareas a que se apliquen los gastos reservados y, por separado pero al mismo tiempo efectuará con el Organismo de Control de Ejecución, una auditoría trimestral del gasto. De observar incumplimientos o gastos no justificados, o dispuestos para finalidades o actividades diferentes a las establecidas procederán a bloquear los recursos aún no utilizados. En caso de detectar irregularidades, el organismo de control y ejecución deberá denunciarlas sin más trámite a la justicia penal (artículo 6º). En el artículo 7º se

dispone la necesaria aprobación, por ambas instancias de control, de las actividades y de las partidas de gastos, como requisito inexcusable para la continuación de las actividades observadas políticas y/o contablemente.

Con la aprobación de este proyecto y la puesta en práctica de sus disposiciones, los gastos reservados podrán adquirir la legitimidad de la que carecen ante la opinión pública y la democracia avanzará en su afianzamiento, aventando los peligros de deslizamiento autoritario que se ciernen sobre su futuro. Al mismo tiempo, la transparencia y la seguridad jurídica habrán ganado una nueva batalla y la confiabilidad de nuestro país y del Estado nacional, en todos sus aspectos, será una realidad más cercana.

*Dario P. Alessandro. — Juan P. Cañero.
— Mario N. Fadel. — Nilda C. Garré.
— Irma F. Parentella. — Héctor T.
Polino. — Rodolfo Rodil. — Marcelo
E. Vensentini.*

ANTECEDENTE

El Senado y Cámara de Diputados,...

PROYECTO DE LEY

LEY SOBRE GASTOS RESERVADOS

Artículo 1º — Quedan derogadas todas las leyes públicas y/o secretas y cualesquiera otras disposiciones de carácter legal o administrativo referentes a gastos reservados, anteriores a la presente ley.

Art. 2º — Los gastos reservados serán aprobados única y exclusivamente para actividades vinculadas esencialmente con la seguridad exterior de la Nación, y autorizadas por leyes específicas del Congreso Nacional.

Art. 3º — La aprobación y ejecución de los gastos reservados estará sujeta al control político del Congreso Nacional y al control administrativo, financiero y de ejecución de las partidas asignadas, por el mismo Congreso y por el Organismo de Control de Ejecución y Gastos Reservados establecido por la presente ley.

Art. 4º — A efectos de implementar lo establecido en el artículo anterior, el Congreso de la Nación establecerá una comisión bicameral integrada al menos, por miembros de las tres principales fuerzas políticas con representación parlamentaria en cada Cámara.

Art. 5º — El Organismo de Control de Ejecución de Gastos Reservados establecido en el artículo 3º de la presente ley será conformado por cinco miembros elegidos por concurso de oposición y antecedentes entre profesionales universitarios con más de cuatro años de formación en el campo de las ciencias económicas, administrativas y auditoría y con más de diez años en el ejercicio de su profe-

sión. Para ser elegidos como miembros del organismo, los postulantes al cargo deberán carecer de antecedentes penales, no haber sido funcionarios de regímenes militares y tener una intachable trayectoria democrática. Los integrantes del Organismo de Control de Ejecución de Gastos Reservados gozarán de la inmovilidad en su cargo establecida por la Constitución para los jueces.

Art. 6º — La comisión bicameral permanente realizará un seguimiento de la ejecución de las tareas y, por separado efectuará, simultáneamente con el Organismo de Control de Ejecución, una auditoría trimestral del gasto de los fondos reservados. De observar incumplimiento o gastos no justificados, o dispuestos para finalidades o actividades diferentes a las establecidas, procederán a bloquear los recursos aún no utilizados. En caso de detectar irregularidades, el Organismo de Control de Ejecución deberá denunciarlas sin más trámite a la justicia penal.

Art. 7º — Anualmente, la comisión bicameral permanente, así como el Organismo de Control de Ejecución, deberán aprobar la ejecución de las actividades y de las partidas de gastos, conforme las atribuciones conferidas por la presente ley. Esta doble aprobación será requisito inexcusable para la continuación de las actividades observadas política y/o contablemente.

Art. 8º — Comuníquese al Poder Ejecutivo

*Darío P. Alessandro. — Juan P. Cafiero.
— Mario N. Fadel. — Nilda C. Garré.
— Irma F. Parentella. — Héctor T.
Polino. — Rodolfo Rodil. — Marcelo
E. Vensentini.*