



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

PROYECTO DE LEY

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS

SANCIONA CON FUERZA DE LEY

ARTÍCULO 1º: Acción Qui Tam – Objeto - Toda persona física o jurídica podrá demandar ante el Poder Judicial de la Provincia de Entre Ríos, por cualquier acto, hecho u omisión del que tomare conocimiento, que implique fraude, daño patrimonial o perjuicio fiscal al Estado Provincial, Municipal o Comunal, y recibirá como contrapartida una recompensa pecuniaria proporcional a la medida del recupero total o parcial de los fondos públicos o bienes públicos involucrados.

La misma acción podrá interponerse ante la inactividad o actividad manifiestamente elusiva o mala praxis de funcionarios públicos responsables de la actividad proteccional del patrimonio público.

Se extenderá también a conductas evasivas de obligaciones tributarias de grandes contribuyentes ante la inacción del Organismo provincial de recaudación impositiva.

ARTÍCULO 2º: Extensión - Se entienden por “fondos y/o bienes públicos” los recursos, valores, bienes y/o derechos que integren o hayan integrado el patrimonio público en cualquiera de sus jurisdicciones y competencias, organismos descentralizados e institutos, empresas públicas, empresas y sociedades del Estado, Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas con participación Estatal, Sociedades de Economía Mixta, entes, fondos fiduciarios y/o cualquier otra organización estatal.

ARTÍCULO 3º: Improcedencia de la Acción. La Acción Qui Tam no procede cuando fuera interpuesta por funcionarios que tienen a su cargo la investigación de hechos o conductas defraudatorias del patrimonio público.

ARTÍCULO 4º: Legitimación Activa. Tendrá legitimación activa para interponer la acción Qui Tam:

- a) Toda persona física o jurídica con reconocimiento legal vigente.
- b) Las asociaciones de ciudadanos constituidas con el objetivo de defender la transparencia en el Estado y luchar contra la corrupción.

Artículo 5°: Legitimación pasiva. La acción Qui Tam podrá deducirse contra toda persona beneficiada con fondos y/o bienes y/o derechos públicos en la forma y modo establecido por esta Ley.

Artículo 6°: Competencia. Las Cámaras Contencioso-Administrativas serán competentes para entender y resolver en la acción Qui Tam.

Artículo 7°: Proceso. Remisión normativa. La acción Qui Tam tramitará por el procedimiento establecido en el Código Procesal Civil y Comercial de Entre Ríos para el Juicio Ordinario y se regulará por las demás normas de dicho texto legal, quedando excluida del trámite regulado por la Ley 7061.

La interposición de la acción en ningún caso se supeditará a la articulación de reclamos o trámites previos o al agotamiento de la vía administrativa, aún en el supuesto de que la Cámara deba declarar la nulidad de actos administrativos, reglamentos o contratos de cualquier naturaleza para el reconocimiento del objeto de la pretensión.

Artículo 8°: Reglas procesales específicas. Interpuesta la acción, la Cámara citará al Defensor del Pueblo de la provincia y al Fiscalía de Estado para que, en el plazo de diez días, cada uno manifieste si integrará o no la litis en el carácter de litisconsorte activo.

Si el Defensor del Pueblo y/o la Fiscalía de Estado declinaren su participación en el proceso, éste continuará con el accionante como parte actora.

En ningún caso será procedente la transacción o conciliación. Sólo se admitirá el allanamiento del demandado bajo la condición de que sea simultáneo con el íntegro cumplimiento de la pretensión.

En caso de desistimiento de la acción o del derecho por el actor, el Ministerio Público deberá manifestar si procede o no la finalización de la causa en los términos del Código Procesal Civil y Comercial, con fundamento en la procedencia de la acción,

verosimilitud del objeto y derechos en que se funda, su trascendencia y el orden público.

Los conflictos de competencia y las medidas cautelares que pudieran plantearse tramitarán por el procedimiento incidental y no suspenderán el trámite de la acción principal prosiguiendo el Juez que primero previno hasta tanto la cuestión sea resuelta en definitiva.

Artículo 9º: Medidas preliminares y cautelares. La prueba anticipada, medidas preliminares y medidas cautelares podrán disponerse a petición del actor, cualquiera de los litisconsortes o de oficio y tendrán como finalidad resguardar pruebas, prevenir, tutelar o evitar que los bienes o fondos públicos sean transferidos, disimulados, vaciados, ocultados o consumidos y/o cualquier otra maniobra perjudicial para revelar la verdad de los hechos y recuperar el patrimonio público.

A tales fines, las entidades, instituciones, funcionarios o empleados y/o particulares hacia quien van dirigidas las órdenes judiciales deberán cumplirlas con inexcusable celeridad y bajo apercibimiento de responder por daños.

Artículo 10º: Para la averiguación de los hechos el Tribunal podrá ordenar y asegurar todo tipo de pruebas.

La pérdida de prueba por incumplimiento del deber de asegurar los elementos probatorios del juicio es causal de recusación por mal desempeño, sin perjuicio de la denuncia penal que pudiese corresponder.

Si la pérdida, falsificación, adulteración, ocultamiento, sustitución o mutilación hubiera sido cometida por persona extraña al tribunal, se dará conocimiento inmediato al Ministerio Público Fiscal, a fin de que prosigan acción penal contra el responsable.

Artículo 11º: Medidas para Mejor Proveer. Para la averiguación de los hechos el Tribunal este tendrá amplias facultades procedimentales, pudiendo dictar las medidas para mejor proveer que considerare pertinente.

Artículo 12°: Protección de la parte Actora y de Testigos. Quien interponga la acción Qui Tam y los testigos serán merecedores de la oportuna y adecuada protección judicial.

La demanda podrá omitir el nombre del actor y/o de los testigos y solicitar reserva de identidad que, deberá admitirse en la primer providencia de inicio del trámite exigiéndose a los funcionarios y demás empleados del tribunal que intervengan, cumplir con el deber de confidencialidad.

En igual oportunidad se citará al actor a una audiencia que se desarrollará con éste ante la sola presencia del Tribunal. En dicha audiencia, el Actor deberá aportar sus datos personales y el de los testigos, que serán consignados en una planilla relacionada con el Juicio y puestos en sobre cerrado a resguardo en caja fuerte del tribunal.

La carátula del Expediente mencionará “Actor y/o testigos con identidad reservada” e invocará este artículo.

La identidad del actor sólo podrá ser revelada ante la entidad bancaria que intervenga en el pago de la recompensa y será mantenida mientras no existiera una expresa manifestación de la parte Actora, aún después que la sentencia haya adquirido firmeza.

La revelación o difusión de la identidad de los funcionarios intervinientes en la causa constituirá motivo suficiente para la separación del cargo así como también responsabilidad por daños en caso de que el actor, sus bienes o derechos, y/o a las personas de su familia, sus bienes o derechos resultaren afectados.

Artículo 13°: Recompensa. Cuando el accionante obtuviera sentencia favorable a la pretensión de la acción Qui Tam, adquirirá el derecho a recibir recompensa que se estimará de acuerdo a la base económica de cada caso, entre el 15 y 20% de los fondos o del valor del bien público que se recuperen o cuya pérdida se hubiere evitado, sin perjuicio de los gastos en que hubiese incurrido.

Cuando la suma o el valor del bien fueren inferior a la cantidad de Pesos Un millón, la recompensa deberá estimarse entre el 25 y 30%. Este monto se adecuará anualmente aplicándosele la TABN.

Si el Defensor del Pueblo o la Fiscalía de Estado hubieren declinado su intervención como litisconsortes activos, el Tribunal valorará esta circunstancia, a fin de acordar una recompensa mayor al accionante. La Fiscalía de Estado y el Defensor del Pueblo no percibirán recompensa alguna.

Cuando surgiere de las pruebas que el accionante ha participado en los hechos que fundaron la admisibilidad y procedencia de la acción, podrá disminuir la recompensa o denegarla, sin perjuicio de dar intervención al Agente Fiscal.

Artículo 14°: Sentencia estimatoria. La sentencia que haga lugar total o parcialmente a la pretensión Qui Tam deberá declarar la existencia de perjuicio al patrimonio público o al fisco y ordenar al beneficiado la devolución del bien o del importe y/o el cese del acto y/u omisión que causan el perjuicio.

Una vez aprobada la liquidación final del juicio el Tribunal ordenará el pago de la recompensa dineraria al Actor, que estará exenta de tributo fiscal y deberá abonarse en el plazo de 30 días computados a partir de que la liquidación adquiriera firmeza.

Artículo 15°: Costas. Para el pago de las costas rige el principio de la derrota, salvo excepción, en cuyo caso, la eximición deberá fundarse.

El accionante actuará con beneficio de litigar sin gastos. Sólo se le impondrán costas en caso de haber accionado con evidente temeridad y malicia.

Artículo 16°: Destino de los fondos o bienes públicos recuperados. Los fondos o bienes públicos recuperados o interdictados ingresarán al patrimonio público provincial, municipal o comunal de pertenencia.



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

Artículo 17°: De forma.

FUNDAMENTOS

Honorable Cámara:

La acción que proponemos introducir en el sistema procesal entrerriano denominada “qui tam” es una herramienta legal que concreta la obligación asumida por el Estado argentino –en sus diversas jurisdicciones- de evitar la corrupción, factor determinante del atraso, violencia y empobrecimiento social.

La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, a la que Argentina adhirió por Ley 26.097, abre las puertas a la participación social y de los individuos en esa meta y para ello admite diversos mecanismos que alientan la actuación de quienes, a diferencia del funcionariado o del empresariado contratista del Estado, podrían estar desligados de aquel interés y comprometidos con el interés público, los intereses generales, los derechos públicos, colectivos o el bienestar general.

Hoy no se puede discutir que la raíz del flagelo que afecta nuestros países, fundamentalmente Argentina, está instalada y con vasos comunicantes dentro del Estado, en sus diversas jurisdicciones o áreas, sean éstas centralizadas o descentralizadas.

Buscar una alternativa a esa situación tiene un alto significado si lo que pretendemos es salir de la parálisis para democratizar los gobiernos, fortalecer las instituciones y transparentar el manejo de la cosa pública.

La acción “qui tam” (que es apócope del latín “*qui tam pro domino rege quam pro se ipso in haec parte sequitur*” y en nuestro idioma se traduce como “*quien presenta la acción al rey también la presenta para su propia causa*”) legitima para accionar a personas físicas o jurídicas en procura de la recuperación o interdicción de fondos o bienes públicos.

Para lograr recuperar esos bienes o fondos públicos trasvasados por actos de corrupción se prevé legitimar a la ciudadanía entregándole una recompensa para el caso de que la acción prosperara.

A nivel nacional, se ha intentado la regulación de esta acción con proyectos ingresados en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, expediente 3060-D-2003, proyecto que fue vuelto a presentar en el posterior expediente 1022-D-2005.

Asimismo, el Diputado Pablo Gabriel Tonelli ha elaborado una iniciativa de similar tenor, que se bien no posee estado parlamentario, se encuentra disponible en su página web. Estos proyectos han sido cotejados y analizados para la elaboración de la presente iniciativa.

Esta acción, novedosa para Argentina, existe en otros países del mundo desde hace años, y es una institución ampliamente conocida en Inglaterra, Estados Unidos y otros países anglosajones. En EEUU se la calificó como “herramienta de litigio para combatir el fraude”, lo cual es una síntesis práctica y concreta acertada, gracias a esa norma, tanto los particulares como las organizaciones de la sociedad civil, pueden presentarse ante los tribunales y litigar para la recuperación de dinero perdido por el gobierno a causa de la corrupción de sus funcionarios. Quienes resultan exitosos en ese intento reciben entre el 15% y el 25% de los activos recobrados. De tal manera, hay organizaciones que hacen de esta ley su modo de vida y así se multiplican los controles sin aumentar la burocracia.

Unas de las acciones más exitosas, logró la restitución al tesoro de EEUU de más de 2.000 millones de dólares.

Es necesario entonces adecuar nuestra legislación interna, a través del ejercicio de nuestra competencia provincial exclusiva y excluyente dictando las normas de procedimiento que se ajusten a la Ley 26.097 que aprobó la Convención adoptada por las Naciones Unidas el 31 de octubre de 2003 que precisamente fomenta lo que aquí proponemos.

Algunos aspectos del proyecto.

En el proyecto que sometemos a los señores legisladores previmos el campo abarcativo por la acción qui tam hacia todo aquello que haya conformado o conforme el patrimonio público, en sus diversas jurisdicciones, entes y sociedades. Para ello, se tomó como guía el alcance que la A.F.I.P. le da a su control fiscal respecto de las actividades, áreas y jurisdicciones públicas.

En cuanto a la legitimación para interponer la acción Qui Tam, ésta se reservó únicamente a los particulares e incluso a las personas jurídicas, con especial mención de las asociaciones cuya finalidad es la lucha contra la corrupción o por la transparencia del Estado.

Los legitimados pasivos son todos aquellos beneficiados con fondos o bienes públicos por modos que han perjudicado el patrimonio público. El Tribunal, incluso, podría declarar la nulidad del acto administrativo o legal que permitió ese acto de corrupción.

Podría caber la acción contra particulares o contra funcionarios o contra empleados de cualquiera de los tres poderes.

En cuanto a la competencia, correspondía ubicarla en la órbita de los tribunales contencioso – administrativos, pero dejando salvaguardado que el procedimiento aplicable no es el mismo que para las acciones contenidas en la Ley 7061, como tampoco que sea preciso agotar previamente la vía administrativa.

Si ello fuera así, estaríamos admitiendo deliberadamente la posibilidad de prescripción o bien de publicidad de la identidad del actor o de los testigos, poniendo en riesgo, -también- la integridad física o el perjuicio patrimonial de los denunciantes.

En cuanto a las reglas procesales, las más sencillas, completas, claras y armónicas siguen siendo las del C.P.C. y C. ante las cuales hay que rendirse debido a que dejan el menor flanco de conflictividad posible en su instrumentación, análisis y razonamiento lógico jurídico. La acción qui tam merecía transitar ese camino.

También expresamente se protege al actor y a los testigos, cuidándolos de las represalias.

En cuanto a la recompensa proponemos diversos parámetros que deberá aplicar la Cámara estimando aquello que considere equitativo para quien se animó a luchar contra la corrupción.

Finalmente, en el tema costas, hemos protegido también al actor siempre y cuando no haya actuado con temeridad o malicia.

Así como se admitió el Amicus Curiae como oportunidad procesal para aportar a la Justicia elementos que fundamenten la decisión en una causa, también será útil y conveniente incorporar a nuestro ordenamiento procesal provincial esta posibilidad de que la sociedad participe activamente de la lucha contra la corrupción.

Por los motivos expuestos, invitamos a los Sres. legisladores a acompañar este proyecto de ley.