

FORMULA DENUNCIA PENAL

ABUSO DE AUTORIDAD – USURPACIÓN DE FUNCIONES – VIOLACIÓN DEL SISTEMA REPUBLICANO – PERSECUCIÓN INSTITUCIONAL

SEÑOR FISCAL:

Carlos Guillermo Reggiardo, abogado, Mat. Prof. N° 7293 T° I F° 198 C.A.E.R., constituyendo domicilio legal a los efectos de la presente, respetuosamente me presento y digo:

OBJETO

Que vengo a formular formal denuncia penal contra el Dr. Diego Lucio Nicolás Lara, en su carácter de Presidente del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Entre Ríos, y contra todos aquellos funcionarios públicos que hayan intervenido en la elaboración, aprobación, implementación y ejecución de la denominada Acordada N.º 339 del Tribunal de Cuentas de Entre Ríos, por la posible comisión de los delitos de abuso de autoridad e incumplimiento de los deberes de funcionario público (art. 248 del Código Penal), usurpación de autoridad y funciones (art. 246 CP), violación de los deberes funcionales impuestos por la Constitución Provincial, desviación de poder, ejercicio arbitrario de potestades públicas y toda otra figura penal que surja de la investigación.

La presente denuncia se funda en la gravedad institucional derivada del dictado de un instrumento reglamentario mediante el cual el Tribunal de Cuentas habría excedido manifiestamente sus competencias constitucionales y legales, arrogándose facultades materialmente legislativas, instructorias y cuasi jurisdiccionales incompatibles con el diseño republicano previsto por la Constitución Nacional y la Constitución de Entre Ríos.

Asimismo, solicito expresamente que, conforme las normas constitucionales y legales vigentes relativas al Jurado de Enjuiciamiento de Entre Ríos, se comunique la presente denuncia dentro del plazo legal de VEINTICUATRO (24) HORAS al órgano competente del Jury de Enjuiciamiento, atento a la calidad institucional del denunciado como funcionario sujeto al régimen de responsabilidad constitucional especial.

II. GRAVEDAD INSTITUCIONAL DEL CASO

La presente denuncia excede largamente un conflicto administrativo.

Lo que aquí se encuentra en juego es el sistema republicano provincial, la división de poderes y el principio de legalidad administrativa.

La Constitución de Entre Ríos diseñó al Tribunal de Cuentas como órgano de control externo y fiscalización contable, expresando incluso que:

“El Tribunal de Cuentas no ejerce funciones judiciales”. Sin embargo, mediante la Acordada N° 339, el organismo presidido por Diego Lara construyó un verdadero régimen procesal autónomo con:

- mecanismos instructorios,
- producción de prueba,
- determinación de responsables,
- cuantificación de daños,
- vistas fiscales,
- etapas de descargo,
- dictámenes técnicos,
- y remisiones para acciones patrimoniales posteriores.

Es decir el Tribunal dejó de analizar cuentas para pasar a investigar personas.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD ADMINISTRATIVA COMO LÍMITE CONSTITUCIONAL DE LA ACTUACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

El análisis de la conducta aquí denunciada debe partir de un principio estructural del derecho público argentino: la actuación de los órganos estatales se encuentra sometida estrictamente al principio de legalidad.

A diferencia del ámbito privado —donde rige el principio de autonomía de la voluntad— en materia administrativa la competencia constituye una habilitación excepcional, expresa y de interpretación restrictiva.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido históricamente que: **“La Administración Pública sólo puede actuar dentro del marco de competencias que la ley le atribuye”**. (Fallos 304:721; 315:1361).

La doctrina administrativista nacional es conteste en este punto.

Cassagne señala: **“La competencia administrativa constituye una autorización normativa previa y delimitada; fuera de ella el acto resulta inválido por exceso funcional”**. (CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, T. I, Abeledo Perrot).

En igual sentido, Gordillo sostiene: **“En derecho administrativo no existen poderes implícitos amplios; la competencia es esencialmente restrictiva”**. (GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, T. I).

La relevancia de este principio resulta central en el presente caso, pues el Tribunal de Cuentas es un órgano constitucional con competencia específicamente delimitada por la Constitución Provincial y la Ley Orgánica correspondiente. El art. 213 de la Constitución de Entre Ríos establece expresamente: “El Tribunal de Cuentas no ejerce funciones judiciales”. La norma no posee un carácter meramente declarativo.

Constituye una limitación material de competencia diseñada por el constituyente provincial para impedir precisamente la concentración de potestades instructorias, acusatorias o jurisdiccionales dentro de un órgano de control externo.

Sin embargo, la Acordada N.º 339 configura un apartamiento sustancial respecto de ese diseño constitucional.

II. LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS Y SU DESNATURALIZACIÓN FUNCIONAL

La función histórica y constitucional de los tribunales de cuentas ha sido tradicionalmente delimitada al control externo de legalidad financiera y contable.

Su finalidad consiste en:

- examinar rendiciones;
- verificar legalidad del gasto;
- controlar registraciones;
- formular observaciones;
- y eventualmente promover acciones resarcitorias a través de los órganos competentes.

No fueron concebidos como órganos instructorios ni persecutorios.

La propia Constitución de Entre Ríos delimita claramente dicha función al establecer un sistema de control externo administrativo y no jurisdiccional. Sin embargo, la Acordada N.º 339 altera sustancialmente esa naturaleza funcional. El régimen allí diseñado excede ampliamente una mera actividad de auditoría o control contable.

En efecto, la acordada organiza:

- apertura de actuaciones;
- recopilación sistemática de antecedentes;
- individualización de responsables;
- determinación de perjuicios;
- intervención de órganos técnicos especializados;
- producción de informes internos;
- vistas fiscales;
- etapas de descargo;
- y conclusiones institucionales.

Ello importa, en términos materiales, la estructuración de un verdadero procedimiento instructorio. La gravedad institucional de esta mutación funcional radica en que el Tribunal deja de limitarse al examen técnico de cuentas para asumir facultades propias de órganos investigativos.

Cassagne advierte: **“La concentración de facultades instructorias y decisorias en un mismo órgano administrativo compromete severamente las exigencias de imparcialidad propias del debido proceso”**. (CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo Sancionador*).

La cuestión no es semántica. No se trata de cómo el organismo denomina sus actuaciones, sino de la naturaleza material de las potestades efectivamente ejercidas.

Y desde esa perspectiva, el procedimiento instaurado por la Acordada N.º 339 presenta características típicas de una estructura instructoria y acusatoria.

III. EL EXCESO REGLAMENTARIO Y LA INVASIÓN DE FACULTADES RESERVADAS AL LEGISLADOR

La Acordada N.º 339 excede manifiestamente las potestades reglamentarias del Tribunal de Cuentas.

La potestad reglamentaria constituye una facultad subordinada a la ley y limitada a asegurar su ejecución operativa.

No habilita:

- creación autónoma de competencias;
- regulación integral de procedimientos;
- ni innovación normativa sustancial.

La Corte Suprema ha sido categórica en esta materia.

En “Video Club Dreams c/ Instituto Nacional de Cinematografía” (Fallos 318:1154), sostuvo: **“Ningún reglamento puede modificar sustancialmente el contenido de la ley ni crear obligaciones o restricciones no previstas legislativamente”**.

Posteriormente, en “Camaronera Patagónica S.A. c/ Ministerio de Economía” (Fallos 337:388), reafirmó: **“La potestad reglamentaria no habilita a sustituir al legislador ni alterar el régimen jurídico establecido por la ley”**.

La doctrina administrativista coincide uniformemente.

Marienhoff sostenía: **“La Administración no puede crear procedimientos autónomos mediante reglamentos si éstos no han sido previstos legalmente”**. (MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, T. I).

La acordada aquí cuestionada regula:

- apertura de actuaciones;
- órganos intervinientes;
- secuencia instructoria;
- mecanismos probatorios;
- vistas;
- descargos;
- informes;
- y conclusiones.

Es decir: no reglamenta meramente detalles operativos internos. Construye un verdadero microsistema procedimental autónomo en cabezas de funcionarios muy cuestionados como **DIEGO LARA por robarse más de 400 cobros en los CONTRATOS TRUCHOS de la LESGISLATURA**.

Y ello constituye una actividad materialmente legislativa incompatible con el sistema republicano y con el principio de reserva legal.

IV. LA CONCENTRACIÓN DE FUNCIONES Y LA AFECTACIÓN DEL DEBIDO PROCESO

Uno de los aspectos constitucionalmente más graves de la Acordada N.º 339 reside en la concentración funcional que produce dentro del propio Tribunal de Cuentas.

El mismo organismo:

- diseña el procedimiento;
- organiza la investigación;
- produce antecedentes;
- genera informes técnicos;
- impulsa vistas fiscales;
- y posteriormente concluye institucionalmente sobre la existencia de responsabilidad patrimonial.

Ello compromete severamente las garantías de imparcialidad administrativa y debido proceso. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido reiteradamente que las garantías del art. 8 CADH resultan aplicables no sólo a procesos judiciales sino también a procedimientos administrativos cuando éstos pueden afectar derechos o imponer consecuencias gravosas.

En “Baena Ricardo y otros vs. Panamá” (2001), la Corte IDH expresó: **“Las garantías mínimas establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana son aplicables a toda actuación estatal de carácter sancionatorio”**.

En el ámbito nacional, la CSJN ha señalado en “Ángel Estrada y Cía.” (Fallos 328:651) que aun en sede administrativa deben preservarse estándares suficientes de imparcialidad y revisión judicial efectiva. El problema aquí no radica únicamente en la existencia de controles internos.

El problema consiste en que:

- quien produce los antecedentes,
- quien desarrolla el análisis técnico,
- y quien interviene institucionalmente,

integra orgánicamente la misma estructura decisoria.

Gordillo explica: **“No existe verdadera imparcialidad cuando el órgano instructor y el decisor forman parte del mismo aparato administrativo sin garantías funcionales suficientes”**. (GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*).

V. LA OFICINA DE ANTECEDENTES Y CONCLUSIONES COMO ESTRUCTURA MATERIALMENTE INSTRUCTORA

La denominada Oficina de Antecedentes y Conclusiones adquiere dentro del régimen instaurado un rol central. No se limita a cumplir tareas meramente administrativas o registrales.

Por el contrario:

- recopila antecedentes;
- analiza hechos;
- individualiza responsables;
- cuantifica presuntos perjuicios;
- y produce informes técnicos determinantes para el desarrollo posterior del procedimiento.

En términos materiales, dicha dependencia asume funciones equivalentes a una verdadera unidad de investigación administrativa interna.

La relevancia jurídica de ello radica en que el Tribunal deja de actuar como órgano revisor externo para convertirse en productor activo de hipótesis de responsabilidad patrimonial.

Esa transformación altera profundamente el equilibrio institucional diseñado constitucionalmente para los órganos de control.

Y resulta particularmente delicada cuando tales actuaciones se desarrollan bajo un esquema reglamentario creado por el propio organismo interviniente.

VI. CONFIGURACIÓN PRIMA FACIE DEL DELITO DE ABUSO DE AUTORIDAD

El art. 248 del Código Penal reprime al funcionario público que:

- dicte resoluciones contrarias a la Constitución o las leyes;
- o ejecute órdenes incompatibles con el orden jurídico vigente.

La figura protege esencialmente:

- el principio de legalidad;
- la regularidad funcional del Estado;
- y el sometimiento de la Administración al orden constitucional.

Donna explica: **“Existe abuso de autoridad cuando el funcionario ejerce potestades públicas excediendo deliberadamente el marco jurídico que condiciona su actuación”**. (DONNA, Edgardo Alberto, *Derecho Penal. Parte Especial*, Rubinzal Culzoni).

La conducta aquí denunciada presenta, prima facie, adecuación típica suficiente para justificar la apertura de una investigación penal.

Ello así porque:

- el Tribunal habría excedido sus competencias constitucionales;
- habría estructurado un procedimiento no previsto legislativamente;
- y habría asumido funciones materialmente instructorias incompatibles con el diseño constitucional vigente.

La gravedad institucional del caso impone una investigación exhaustiva respecto de la finalidad, alcance y utilización concreta del régimen instaurado mediante la Acordada N.º 339.

VII. LA VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO REPUBLICANO Y DE LA DIVISIÓN DE PODERES

El sistema republicano adoptado por los arts. 1 de la Constitución Nacional y 1 de la Constitución de Entre Ríos impone como presupuesto estructural la existencia de una distribución funcional del poder estatal.

Dicha división no constituye una mera técnica organizativa.

Constituye una garantía institucional destinada a impedir la concentración arbitraria de potestades públicas.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado reiteradamente que: **“La división de poderes constituye uno de los pilares esenciales sobre los cuales se asienta el sistema republicano de gobierno”**. (Fallos 310:804; 318:1967).

Bidart Campos explicaba: “**La finalidad de la división de poderes no reside solamente en distribuir funciones, sino en impedir la concentración de facultades incompatibles con la libertad constitucional**”. (BIDART CAMPOS, Germán J., *Manual de la Constitución Reformada*, T. I).

La Acordada N.º 339 aparece en abierta tensión con dichos principios.

Ello así porque el Tribunal de Cuentas:

- reglamenta;
- organiza el procedimiento;
- produce antecedentes;
- estructura mecanismos instructorios;
- impulsa vistas fiscales;
- y posteriormente concluye sobre responsabilidades patrimoniales.

La concentración de tales potestades dentro de un mismo órgano genera una alteración sustancial del equilibrio republicano.

Particularmente grave resulta que dicha expansión funcional no provenga de una ley formal dictada por la Legislatura, sino de una acordada emanada del propio organismo beneficiario de la ampliación competencial.

En otros términos: el Tribunal no sólo ejerce facultades ampliadas, sino que además se las autoatribuye reglamentariamente.

Y ello constituye uno de los supuestos más delicados de exceso reglamentario posibles dentro del derecho público.

VIII. LA RESERVA DE LEY EN MATERIA PROCEDIMENTAL Y SANCIONATORIA

El procedimiento instaurado mediante la Acordada N.º 339 afecta directamente:

- derechos patrimoniales;
- responsabilidades funcionales;
- garantías de defensa;
- y eventuales consecuencias administrativas y judiciales posteriores.

Por tal motivo, la regulación de tales materias se encuentra alcanzada por el principio de reserva legal.

La doctrina constitucional y administrativista distingue claramente entre:

- reglamentos meramente organizativos;
- y reglamentos que innovan sobre derechos, cargas o procedimientos sustanciales.

Sólo los primeros resultan admisibles sin habilitación legislativa expresa.

Cassagne enseña: **“Cuando el reglamento avanza sobre materias que afectan derechos o regulan potestades estatales restrictivas, la exigencia de ley formal se vuelve constitucionalmente indispensable”**. (CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, T. I).

La CSJN ha sido particularmente estricta respecto de la reserva legal en materia de procedimientos restrictivos de derechos.

En “Colegio Público de Abogados de la Capital Federal c/ Estado Nacional” (Fallos 331:2406), el Tribunal reafirmó que: **“Las restricciones relevantes sobre derechos y garantías no pueden quedar libradas a decisiones reglamentarias carentes de sustento legal suficiente”**.

El problema aquí radica precisamente en que la Acordada N.º 339:

- no se limita a ordenar tareas internas;
- sino que regula un verdadero procedimiento de determinación de responsabilidad patrimonial.

Y ello exige necesariamente habilitación legal expresa y delimitada.

IX. EL RIESGO DE DESVIACIÓN FUNCIONAL Y UTILIZACIÓN ARBITRARIA DEL APARATO DE CONTROL

La gravedad institucional del régimen instaurado no puede analizarse exclusivamente en abstracto.

Debe ponderarse también el riesgo sistémico derivado de la concentración de facultades instructorias dentro de un organismo de control administrativo.

La doctrina administrativista ha advertido reiteradamente sobre el peligro de transformación de organismos técnicos en estructuras de disciplinamiento institucional.

García de Enterría sostenía: **“El control administrativo pierde legitimidad constitucional cuando abandona su función objetiva de tutela de legalidad y se convierte en mecanismo de presión o**

condicionamiento”. (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder*).

La relevancia de dicha advertencia resulta particularmente significativa en el presente caso.

La Acordada N.º 339 habilita:

- producción centralizada de antecedentes;
- construcción interna de hipótesis de responsabilidad;
- acumulación de información patrimonial;
- y estructuración de procedimientos impulsados por el propio organismo.

Ello genera un riesgo evidente de utilización expansiva y discrecional del aparato estatal de control.

Especialmente cuando el organismo carece de:

- separación funcional suficiente;
- controles externos inmediatos;
- y garantías robustas de imparcialidad estructural.

X. LA NECESIDAD DE INVESTIGACIÓN PENAL ANTE LA POSIBLE CONFIGURACIÓN DE UN APARTAMIENTO DELIBERADO DEL ORDEN CONSTITUCIONAL

La presente denuncia no persigue discutir meras diferencias interpretativas sobre técnica administrativa.

Lo que aquí se encuentra comprometido es la posible configuración de un apartamiento deliberado respecto del marco constitucional de competencias.

La magnitud institucional del problema exige determinar:

- quiénes impulsaron la elaboración de la acordada;
- qué dictámenes jurídicos la sustentaron;
- qué fundamentos normativos se invocaron;
- y si existió conciencia funcional respecto del exceso competencial involucrado.

La doctrina penal administrativa ha señalado reiteradamente que el abuso de autoridad no requiere necesariamente arbitrariedad burda o grosera.

Creus explica: “El delito se configura cuando el funcionario se aparta conscientemente del marco normativo que condiciona el ejercicio legítimo de su competencia”. (CREUS, Carlos, *Derecho Penal. Parte Especial*, T. II).

Precisamente por ello resulta indispensable investigar:

- el procedimiento de elaboración de la acordada;
- las advertencias jurídicas eventualmente formuladas;
- los antecedentes internos;
- y los objetivos concretos perseguidos mediante su implementación.

XI. LA OBLIGACION DE COMUNICACIÓN INMEDIATA AL JURADO DE ENJUICIAMIENTO

La gravedad institucional de los hechos denunciados impone además la inmediata intervención de los órganos constitucionales de control político e institucional.

El denunciado Diego Lara reviste la calidad de funcionario sometido al régimen especial de responsabilidad constitucional previsto por la Constitución Provincial y las normas regulatorias del Jurado de Enjuiciamiento.

Por tal motivo, corresponde que el Ministerio Público Fiscal comunique formalmente la existencia de la presente denuncia al órgano competente dentro del plazo legal correspondiente.

Ello no implica prejuzgamiento alguno. Constituye simplemente el cumplimiento de los mecanismos constitucionales de control recíproco previstos para funcionarios de máxima jerarquía institucional.

La omisión de dicha comunicación implicaría frustrar el adecuado funcionamiento del sistema republicano de responsabilidad pública.

IV.- RESERVA DEL CASO FEDERAL Y CONVENCIONAL

Para el supuesto de rechazo, archivo, desestimación, falta de investigación seria y efectiva, o cualquier decisión que implique convalidar la actuación aquí denunciada, dejo expresamente planteada la reserva de ocurrir por la vía del art. 14 de la Ley 48 ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por encontrarse comprometidas de manera directa e inmediata cuestiones federales de naturaleza constitucional.

La presente denuncia involucra la posible vulneración de:

- los arts. 1, 18, 28, 31, 33 y concordantes de la Constitución Nacional;
- el sistema republicano de gobierno;
- la división de poderes;
- el principio de legalidad;
- el debido proceso;
- la garantía de defensa;
- la reserva legal en materia de potestades estatales restrictivas;
- y los límites constitucionales de los órganos extrapoder.

Asimismo, se encuentran comprometidas garantías reconocidas por instrumentos internacionales con jerarquía constitucional conforme el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, particularmente:

- arts. 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;
- arts. 14 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- y principios convencionales relativos a independencia, imparcialidad y control de legalidad de la actuación estatal.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido reiteradamente que las garantías del debido proceso resultan plenamente aplicables a procedimientos administrativos cuando el Estado ejerce potestades susceptibles de afectar derechos o generar consecuencias gravosas (“Baena Ricardo y otros vs. Panamá”, sentencia del 2/2/2001).

Asimismo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido que el control judicial suficiente sobre la actividad administrativa constituye una exigencia constitucional derivada del art. 18 CN y del sistema republicano (Fallos 247:646; 316:2940; 328:651).

La cuestión federal aquí introducida resulta manifiesta, toda vez que el objeto de la presente denuncia involucra la posible alteración del diseño constitucional de distribución de competencias, mediante la expansión reglamentaria de facultades materialmente legislativas, instructorias y cuasi jurisdiccionales por parte de un órgano constitucional de control administrativo.

Por ello, para el supuesto de afectación actual o futura de las garantías constitucionales invocadas, queda expresamente introducida y mantenida la presente reserva federal y convencional, incluyendo la eventual ocurrencia ante:

- la Corte Suprema de Justicia de la Nación;
- la Comisión Interamericana de Derechos Humanos;

- y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

V. PRUEBA

1. Se acompaña copia de la Acordada N° 339 del Tribunal de Cuentas de Entre Ríos.
2. Se solicita:
 - remisión íntegra del expediente de elaboración de la acordada;
 - dictámenes previos;
 - antecedentes técnicos;
 - actas plenarias;
 - y toda documentación vinculada.
3. Se libre oficio al Tribunal de Cuentas a fin de informar:
 - cantidad de procedimientos iniciados bajo la acordada;
 - funcionarios afectados;
 - actuaciones derivadas;
 - y criterios de aplicación.
4. Se requiera información sobre publicaciones y actuaciones vinculadas a Diego Lara en el marco de la investigación de contratos legislativos irregulares.

VI. PETITORIO

Por todo lo expuesto solicito:

1. Se tenga por formulada denuncia penal.
2. Se impulse investigación penal preparatoria.
3. Se investigue el eventual abuso de autoridad derivado del dictado de la Acordada N° 339.
4. Se investigue la posible usurpación de funciones legislativas.
5. Se determine si el Tribunal de Cuentas ha excedido deliberadamente sus competencias constitucionales.
6. Se investigue la utilización del organismo como herramienta de presión y disciplinamiento institucional.
7. Oportunamente se promueva la acción penal correspondiente.

Proveer de conformidad,

SERÁ JUSTICIA.

DR. CARLOS GUILLERMO REGGIARDO