

ZAF

"2015 - Año del Bicentenario del Congreso de los Pueblos Libres"



Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO	
16 NOV 2015	
Dirección de Derechos Humanos	
Nº	1004/15

11 1 NOV 2015

BUENOS AIRES,

NOTA SDH-DAI N° 1004/15

REF.: Consecuencias negativas de la
corrupción en el disfrute de los DDHH

SEÑOR DIRECTOR:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación a la Nota DIGHU N° 417/13 referida al cuestionario de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, con respecto a la Resolución 29/11 del Consejo de Derechos Humanos relativa a las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos.

Al respecto, remitimos información suministrada por la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (PROCELAC) dando respuesta a los puntos solicitados en dicho cuestionario.

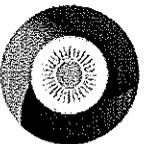
Sin más saludo a usted atentamente.

Dra. ANA OBERLIN
DIRECTORA NACIONAL DE ASUNTOS JURIDICOS
EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS
SECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

AL SEÑOR DIRECTOR GENERAL DE DERECHOS HUMANOS
DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO
MINISTRO FEDERICO VILLEGAS BELTRÁN

S. / D.

5 NOV 2015



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

*Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos
Área de Delitos contra la Administración Pública*

IGNACIO CHIAPPE
SECRETARIO

Buenos Aires, 30 de octubre de 2015.

A LA DIRECTORA NACIONAL DE ASUNTOS JURÍDICOS EN
MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DE LA SECRETARÍA DE
DERECHOS HUMANOS DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y
DERECHOS HUMANOS DE LA NACIÓN
DRA. ANA OBERLIN
S/D.-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en mi carácter de Coordinador a cargo del Área Operativa de Delitos contra la Administración Pública de la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (PROCELAC), en el marco del LEGAJO N° 1235/2015 de los registros de este organismo, iniciado con motivo de la recepción de la Nota SDH n° 840/15 de esa Secretaría vinculado al cuestionario enviado oportunamente desde la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, relativo a las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos (Resolución 29/2011 del Consejo de Derechos Humanos).

Así las cosas y en virtud del tenor del requerimiento cursado, se ha procedido desde esta instancia a analizar cada uno de los interrogantes planteados, determinándose a resultas de ello que la PROCELAC se encuentra facultada —en función de las normas que delimitan nuestro ámbito de actuación, a saber: art. 120 de la Constitución Nacional, Ley 27.148 y RES. PGN. N° 914/2012- a dar una adecuada respuesta al primer punto del cuestionario, por el cual en concreto, se nos ha invitado a proporcionar información con respecto a **medidas concretas para vincular las iniciativas anticorrupción con la concreción y protección de los derechos humanos, brindando ejemplos que muestren cómo las iniciativas anticorrupción pueden implementarse eficazmente mediante el uso de estándares, métodos y mecanismos de derechos humanos (ello conforme a la traducción del cuestionario que se acompañó).**

En primer lugar cabe recordar que en nuestro país, normativamente se han adoptado desde hace ya varios años, diversas iniciativas de peso en materia de lucha contra la corrupción. En ese sentido es preciso

destacar por ejemplo que, a través de la reforma constitucional del año 1994, se contempló entre los “Nuevos Derechos y Garantías” como una hipótesis de atentado contra el sistema democrático, a la conducta de aquella persona que “*incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos*”; encomendando en ese sentido al Congreso de la Nación la sanción de “*una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función*” (CN, art. 36). La reglamentación de aquella última oración, llegó años después, con la sanción de la Ley 25.188 de “Ética en el Ejercicio de la Función Pública” (Sancionada: Septiembre 29 de 1999; Promulgada: Octubre 26 de 1999, y posteriormente, su modificación parcial por la Ley 26.857, sancionada en mayo 8 de 2013, y promulgada en mayo 21 de 2013).

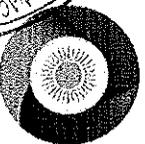
Asimismo, en lo que hace al plano internacional no debe soslayarse que la República Argentina ha ratificado diversos instrumentos internacionales con alcance regional y mundial para combatir al flagelo de la corrupción.

En ese sentido, por ejemplo, se ha ratificado la “**Convención Interamericana contra la Corrupción**”¹ cuyo Preámbulo afirma que las actividades corruptas socavan la legitimidad de las instituciones públicas, atentan contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos. Es por eso que a través de esa Convención se instó a los países miembros a combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, así como los actos de corrupción específicamente vinculados con el desempeño.

En el mismo sentido cabe también hacer mención de la “**Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**”² —cuya finalidad específica es promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción, y promover y apoyar la cooperación internacional en la prevención y la lucha contra la corrupción—; cuyo preámbulo refiere que “la corrupción es una plaga insidiosa que tiene un espectro de

¹ Ley 24.759 - Apruébese la Convención Interamericana contra la Corrupción firmada en la tercera sesión plenaria de la Organización de los Estados Americanos. Sancionada: Diciembre 4 de 1996 - Promulgada de Hecho: Enero 13 de 1997.

² Ley 26.097 - Apruébese la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada en Nueva York, Estados Unidos de América, el 31 de octubre de 2003. Sancionada: Mayo 10 de 2006 - Promulgada de Hecho: Junio 6 de 2006.



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA



*Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos
Área de Delitos contra la Administración Pública*

IGNACIO CHIAPPE
SECRETARIO

consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, **da pre a violaciones de los derechos humanos**, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana³. La gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley, determina a los Estados a realizar acciones concretas tendientes a prevenir y combatir este flagelo, a partir de un enfoque amplio y multidisciplinario.

Asimismo, es importante destacar a la **“Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales”**, adoptada en el ámbito de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) el 17 de diciembre de 1997 y aprobada en el ámbito nacional por Ley N° 25.319, cuyo instrumento de ratificación fue depositado ante la Secretaría General de la OCDE el 8 de febrero de 2001.

En definitiva, como puede apreciarse, todo este conjunto de normas han de coincidir en cuanto a que los actos de corrupción indudablemente acaban por comprometer el efectivo e íntegro disfrute de los derechos humanos por parte del conjunto de la población. De allí la necesidad de combatir esta problemática de la forma más efectiva posible.

Frente a este contexto, desde la Procuración General de la Nación, máxima instancia jerárquica del Ministerio Público Fiscal de la Nación—órgano titular de la acción penal pública (art. 3° de la Ley 27.148³) y encargado de investigar y llevar a juicio a los ejecutores de este tipo de actividades ilícitas (entre muchas otras)-; se ha puesto en el centro de la política criminal y de persecución penal del organismo (conf. art. 12, inc. “a)” de la ley 27.148) al combate contra este segmento de la criminalidad organizada, pretendiendo en ese sentido desarrollar nuevas estrategias que eleven los índices de eficacia del sistema de administración de justicia.

Para el cumplimiento de esa tarea, el MPF cuenta con la interacción de los fiscales con competencia en materia penal

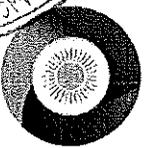
³ NUEVA LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL. Funciones. Sancionada: Junio 10 de 2015. Promulgada: Junio 17 de 2015.

distribuidos en todo el territorio del país, más la Procuraduría de Investigaciones Administrativas (PIA)⁴ y finalmente, en el nivel central, con la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (PROCELAC) cuyas funciones han sido delimitadas a través de la nueva Ley Orgánica del MPF y también, con un mayor grado de detalle, por medio de la ya citada Resolución PGN n° 914/2012. Precisamente esta última Procuraduría posee dentro de su estructura al Área Operativa de Delitos contra la Administración Pública, que brinda colaboración y apoyo a los Fiscales que así lo requieran como así también recibe y/o formula denuncias e inicia y tramita sus propias investigaciones preliminares hasta su judicialización, si así correspondiere (arts. 22 y siguientes de la Ley 27.148; art. 214 del nuevo CPPN; y RES. PGN n° 121/2006 y 914/2012).

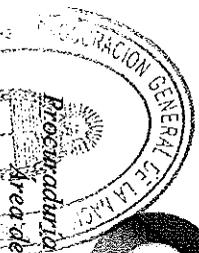
También desde la PGN se han ido dictando paulatinamente -en uso de las atribuciones que antes confería el art. 33, inc. "e)" de la ley 24.946 y actualmente lo hace el art. 12 de la ley 27.148- diversas **instrucciones generales** para su aplicación a los procesos penales que se lleven adelante por hechos de corrupción. En gran medida, en aquellas instrucciones se valoraron especialmente las consignas que establecen los distintos compromisos internacionales asumidos por el país en materia de lucha contra la corrupción (ya mencionados). Asimismo, los objetivos perseguidos a través de cada uno de esos actos (como ser: asegurar la publicidad y efectiva realización de los juicios por hechos de corrupción; la efectiva y oportuna aplicación de la ley sustantiva y; fundamentalmente, la detección, identificación, cautela y decomiso de los bienes y fondos provenientes de este tipo de hechos) sin lugar a dudas tienden a evitar que se extiendan aún más los daños ya ocasionados a la sociedad por las actividades corruptas como también a reducir sus efectos negativos (p. ej. a través del recupero de los activos). En definitiva, todo ello redundará positivamente en el efectivo goce y la mejor protección de los derechos humanos de la población en su conjunto que pueden ser atacados por la corrupción.

Así y para ser más específicos con respecto a algunas de las **medidas concretas** adoptadas desde esta institución en ese sentido, cabe recordar que en agosto del año 2009 se dictó la Resolución PGN n°

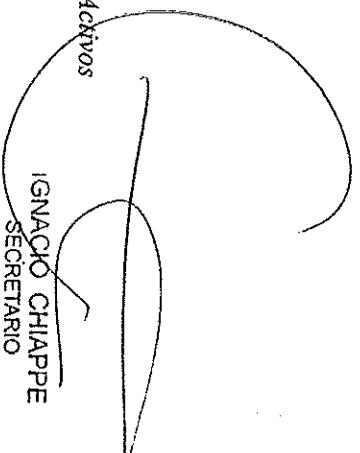
⁴ Resolución PGN n° 2970/15. Buenos Aires, 18 de septiembre de 2015. VISTAS:... Y CONSIDERANDO QUE... LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN RESUELVE: Artículo 1°: DISPONER la conversión de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas -ley N°24.946-, en la Procuraduría de Investigaciones Administrativas.



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROSECUCIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA



*Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos
Área de Delitos contra la Administración Pública*


IGNACIO CHIAPPE
SECRETARIO

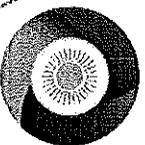
97/09 cuyo objetivo primordial fue establecer algunos criterios de política criminal tendientes a complementar las pautas establecidas en el art. 76 bis del Código Penal, con el objeto de determinar bajo qué parámetros se regirá la utilización del instituto de la suspensión del juicio a prueba, respetando su naturaleza de método alternativo de resolución de conflictos. En esa dirección, se remarcó que el debate incorpora a la solución del proceso un factor fundamental que cobra mayor relevancia cuando el hecho en discusión involucra casos de corrupción y la actuación de funcionarios públicos—entre este tipo de casos, podemos ubicar a aquellos que involucran a los delitos cometidos en el marco de procesos de contratación pública—, como son la publicidad de los actos de gobierno, el debate de las circunstancias fácticas y jurídicas relevantes para el caso y la declaración de responsabilidad del autor, extremos irrenunciables en este tipo de procesos, más allá de la solución final, que bien podría ser la absolución del imputado. Por eso **se instruyó a los fiscales que se opongan a la procedencia del beneficio siempre que se esté ante un delito de corrupción** -de conformidad con lo establecido por los artículos 15 a 26 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y artículos VI, VIII, IX y XI de la Convención Interamericana contra la Corrupción- sin que corresponda hacer al respecto distinciones entre particulares o funcionarios públicos, o que en este último caso el hecho haya sido cometido en ejercicio o no de la función pública (siempre que esté vinculado a ella).

Asimismo, en octubre del año 2009 se dictó la Resolución PGN n° 129/09, cuyo objetivo primordial ha sido propender al recupero de los bienes que son el producto de hechos de corrupción, entre otros delitos vinculados a la criminalidad económica, evitando en el momento oportuno y sin dilaciones innecesarias, su libre disposición por parte de los imputados o las personas jurídicas que representan. Con ese norte, **se instruyó a los fiscales para que**, una vez acreditados mínimamente los requisitos de procedibilidad de la medida cautelar, tengan o no delegada la instrucción en los términos del artículo 196 del Código Procesal Penal, **requieran al juez interviniente el embargo preventivo de los bienes que correspondan**, teniendo en cuenta lo siguiente: a) Hasta tanto se establezca la ruta del dinero o cuando no se pueda determinar el destino dado al producto del delito, deberá requerirse el embargo preventivo de los bienes suficientes para asegurar la indemnización civil, o la inhibición general en el caso de que luego de realizada la

investigación patrimonial no se individualizaran bienes. Todo ello, de conformidad con lo previsto en el artículo 518 del Código Procesal Penal de la Nación. b) Cuando exista la sospecha, o la certeza, de que determinado bien o determinada suma de dinero se encuentra vinculada a la maniobra ilícita investigada, deberá requerirse su embargo preventivo a los fines del decomiso con fundamento en el artículo 232 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, pues la finalidad que se persigue con este embargo es distinta a aquella que se prevé con la medida cautelar prevista por el Código Procesal Penal de la Nación. e) Cuando se determine que en el hecho investigado los imputados se valieron de algún modo, en su actuación, de una persona jurídica corresponderá que se proceda también a solicitar el embargo preventivo de los bienes o dinero que componen el patrimonio de ésta, con iguales alcances a los señalados en los puntos "a" y "b".

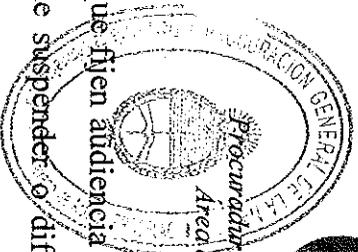
Durante el mismo mes y año se dictó la Resolución PGN n° 134/09, cuyo objetivo primordial ha sido que desde el comienzo del proceso -sea en uso de las facultades previstas por el art. 196 del CPPN o en virtud de lo dispuesto por el art. 26 de la LOMP-, los fiscales realicen las investigaciones patrimoniales necesarias que permitan la identificación de los bienes o el dinero vinculado a la maniobra ilícita investigada, de modo tal que sobre éstos pueda recaer eventualmente el decomiso o, en su defecto, la individualización de activos susceptibles de ser embargados para hacer luego efectiva la indemnización civil. Con ese norte, se instruyó a los fiscales para que en el marco de las investigaciones que se lleven a cabo por hechos de corrupción, narcotráfico, lavado de dinero, trata de personas, evasión tributaria, contrabando y demás delitos relacionados con la criminalidad económica, realicen -en forma simultánea a las medidas destinadas a lograr el esclarecimiento del hecho ilícito-, la investigación patrimonial de cada una de las personas involucradas.

En julio del año 2010 se dictó la Resolución PGN n° 67/2010, cuyo objetivo primordial ha sido que el Ministerio Público Fiscal asuma un papel activo en el sentido de exigir que la existencia de planteos y/o recursos pendientes, cuya finalidad sea manifestamente dilatoria, no obstruya el camino hacia la fijación de la audiencia de debate y la resolución definitiva de la causa. Con ese norte, se instruyó a los fiscales generales ante los Tribunales Orales de todo el país, para que insten a los tribunales ante los que actúan a



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

*Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos
Área de Delitos contra la Administración Pública*



que ~~hien~~ ^{hayan} audiencia de debate en el menor tiempo posible, se opongan a la posibilidad de ~~suspender~~ ^{o diferir} la audiencia de debate ya fijada con sustento en planteos o recursos interpuestos con fines evidentemente dilatorios y que propugnen, en caso de corresponder, su rechazo in limine.

También son dignas de mención una serie de resoluciones de la PGN que si bien no son “instrucciones generales” propiamente dichas, sí constituyen una clara muestra de continuidad y profundización de la misma línea de política criminal hasta ahora esbozada, dado que en lo sustancial, a través de las citadas resoluciones, se han puesto en marcha equipos de trabajo especializados en las áreas de mayor conflictividad y complejidad delictual (entre ellas, la manifestación delictiva abordada en esta guía). Veamos algunas de ellas:

Resolución PGN n° 914/12 (creación de la **PROCELAC**, cuyo objetivo ha sido la aplicación de una estructura institucional comprensiva de las diversas conductas propias de la criminalidad económica compleja, que facilite el intercambio de información y la adopción de estrategias convergentes, de modo de centralizar las tareas de intervención, asesoramiento de fiscales, coordinación y seguimiento de casos).

Resolución PGN n° 455/2013 (creación de la **Procuraduría de Violencia Institucional**, con el fin de impulsar las acciones penales y orientar las investigaciones y juzgamiento de los delitos consumados mediante violencia institucional, que tienen como víctimas principalmente a personas en estado de vulnerabilidad.

Resolución PGN n° 1778/2013 (creación del área de **Corrupción en las fuerzas de seguridad**, teniendo en consideración que, en la esfera de actuación de las áreas operativas de la Procuvin, se contempló especialmente abarcar los aspectos más relevantes de la criminalidad asociada a la violencia institucional.

La actividad de esta área tiene como focos de atención la victimización de personas con escasa capacidad de reacción frente al sistema penal, el acrecentamiento ilegal de poder en favor de funcionarios públicos, la obtención de beneficios patrimoniales y enriquecimiento ilícito de agentes en distinto nivel jerárquico, y un impacto diferenciado del gobierno policial hacia distintos colectivos sociales, como también la regulación arbitraria e ilegal de estructuras

delictuales en función de intereses corporativos contrarios a la razón de existencia de las fuerzas de seguridad.)

Resolución PGN n° 339/14 (creación

De la Unidad de Recupero de Activos, a la cual se le fijó como función central la de desarrollar, bajo la coordinación de las distintas Procuradurías, una política activa orientada a detectar, cauterar, identificar y decomisar bienes y fondos provenientes de los delitos, especialmente aquellos vinculados con la criminalidad compleja y el crimen organizado).

Resolución PGN n° 341/14 (creación

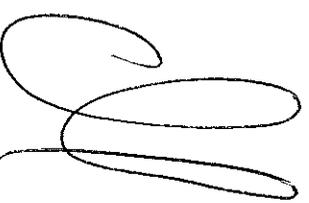
de la Oficina de Investigación Económica y Análisis Financiero, a la cual se le fijó como función central mejorar la actividad persecutoria del Ministerio Público Fiscal en casos de criminalidad organizada u otro fenómeno delictivo de relevancia institucional que revista complejidad técnico- investigativa en materia económica).

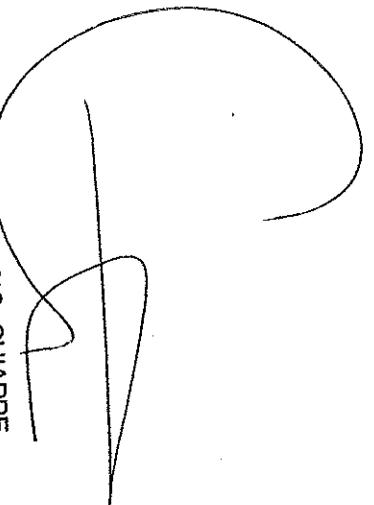
Resolución PGN n° 2970/15 (a través de

la cual se dispuso la conversión de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas - ley N°24.946-, en la **Procuraduría de Investigaciones Administrativas**, como órgano especializado en la investigación de hechos de corrupción y de irregularidades administrativas cometidas por agentes de la Administración Nacional. Se trata del personal que integra los organismos centralizados, descentralizados o entes en el que el Estado tiene participación; de modo que la Fiscalía no entienda sobre los hechos que tengan lugar en los Poderes Legislativo o Judicial de la Nación, como tampoco en las instancias de Gobierno provinciales o locales.

Para cumplir sus funciones, la PLA realiza investigaciones preliminares, impulsando e interviniendo en sumarios administrativos y actuaciones judiciales en los cuales se investigan irregularidades administrativas y delitos de corrupción supuestamente cometidos por agentes de la Administración Pública Nacional.)

Esperando que la información proporcionada resulte de utilidad para los fines a los cuales fuera convocada esta Procuraduría, aprovechamos la ocasión para saludar a Ud. muy atentamente.


Milton Khaski
Coordinador


ESTACION CIVILDADE