

LA COOPERACION INTERNACIONAL EN MATERIA PENAL EN ARGENTINA

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA INSTITUCIONAL Y
AGENDA LEGISLATIVA



Presentación del Documento

La cooperación internacional en materia penal constituye una herramienta esencial para la investigación y persecución penal de los delitos contra la administración pública y de la criminalidad económica en general. En efecto, es habitual que tanto los bienes con los que los mismos se llevan a cabo como su producido sea transferido desde y hacia el exterior y que se utilicen mecanismos diseñados específicamente para ocultar el producto del delito como parte de una estrategia que permita darles una apariencia legítima y asegurar su posterior disfrute.

Esta circunstancia hace indispensable recurrir a la cooperación de los Estados de dónde provienen los fondos o donde éstos se ocultan para poder llevar delante de manera exitosa la investigación y persecución penal. La cooperación de otros Estados es esencial para poder obtener información que permita rastrear los fondos involucrados en la comisión del delito o que resultan de éste, obtener evidencias que permitan fundamentar una condena y eventualmente para embargar y recuperar el producto del delito.

Por estos motivos, en las últimas dos décadas la cooperación internacional en materia penal ha sufrido cambios muy significativos. La liberalización de los mercados financieros y el aumento de la sofisticación de los instrumentos que permiten ocultar la titularidad de los bienes determinaron un aumento exponencial de la necesidad de obtener evidencias en el extranjero. En este nuevo escenario, la noción tradicional de asociar la recolección de evidencias en el exterior a los principios que gobiernan el derecho de extradición entró en crisis.

Este proceso dio lugar a dos cambios fundamentales en materia de cooperación para la reducción de algunos delitos, incluidos los de corrupción pública. En primer lugar, las reglas de asistencia jurídica recíproca comenzaron a independizarse de las de extradición, lo que permitió la paulatina elaboración de reglas específicas tanto para la obtención de evidencias (asistencia jurídica internacional propiamente dicha) como para investigar, embargar y decomisar el producto del delito (cooperación internacional con fines de decomiso). En segundo lugar, la cooperación ha dejado de ser “internacional”, en el sentido de ser exclusivamente conducidas por un órgano del Poder Ejecutivo —e.g., la Cancillería— para disgregarse en una serie de redes específicas, más profesionales y especializadas que, al estar encargadas de asuntos con repercusión global, necesitan estar en contacto permanente con sus pares del exterior para intercambiar conocimientos, experiencias, información, diseños de políticas, etc. En el ámbito de la asistencia jurídica internacional, ello se manifiesta en el surgimiento de vínculos horizontales y directos entre diferentes organismos de cada país con sus pares extranjeros, como la cooperación policial liderada por INTERPOL, la cooperación entre unidades de inteligencia financiera, liderada por el Grupo Egmont, la cooperación entre fiscales y jueces, liderada por asociaciones profesionales o redes informales regionales. Ello ha dado lugar al surgimiento de nuevos resortes a los que pueden recurrir los Estados para investigar delitos complejos que, cada vez más, poseen carácter transfronterizo.

En Argentina, sin embargo, la cooperación internacional en materia penal continúa aferrada al paradigma tradicional, que concibe como principal problema el de la extradición de los sospechosos que pudieran haberse fugado al territorio de otro Estado.

En este sentido, la Ley de Cooperación Internacional en Materia Penal (Ley 24.767) no refleja, pese a ser relativamente reciente, los cambios que ha habido en la materia, los cuales se han consolidado después de su entrada en vigencia. La ley se refiere principalmente a la extradición activa y pasiva y, si bien introduce la posibilidad de solicitar medidas de asistencia en la investigación de delitos, subordina su interpretación a los principios generales de la extradición.

Por otro lado, en cuanto al diseño institucional, la autoridad central en la materia en la República Argentina continúa situada en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, lo cual no favorece la independencia en las investigaciones, en especial la de aquellas que involucran a miembros del Poder Ejecutivo o a personas allegadas o que gozan de la confianza de la administración de turno.

Finalmente, los actores involucrados en la investigación y persecución penal de hechos de corrupción – tanto fiscales como jueces– no se encuentran adecuadamente familiarizados con los nuevos mecanismos ofrecidos por la cooperación internacional en materia penal. Por el contrario, las estadísticas recogidas en una investigación anterior muestran que dos tercios de las solicitudes de cooperación efectuadas son rechazadas o no obtienen respuesta, mayormente por errores básicos que podrían ser resueltos a través de capacitación e interconsultas. Asimismo, los fiscales y jueces recurren, como era habitual hace 30 años, a la cooperación judicial – un medio no adecuado para la investigación – para obtener cualquier tipo de información en desmedro de otras alternativas más eficaces para esos fines, como las mencionadas redes o inclusive internet.

La modificación de este estado de cosas exige impulsar una serie de medidas relacionadas con la organización institucional del Estado y la capacitación de los funcionarios del Ministerio Público Fiscal y del Poder Judicial.

Este documento se enmarca en un proyecto dirigido por el Departamento de Derecho de la Universidad de San Andrés – realizado con el apoyo del Fondo Regional para la Promoción de la Transparencia – a través del cual se ha buscado impulsar las modificaciones necesarias para que la República Argentina esté en condiciones de recurrir de manera más efectiva a la cooperación internacional para la investigación de la criminalidad económica y los delitos contra la administración pública. En el marco del proyecto se han diseñado instancias de capacitación para funcionarios del Ministerio Público Fiscal y la Fiscalía de Investigaciones Administrativas; se ha producido una guía técnica –dirigido a estos funcionarios y a los del Poder Judicial de la Nación –que busca constituirse como una herramienta de consulta sobre cooperación internacional en materia penal que recoja de manera sencilla y clara los nuevos paradigmas que la rigen; y se ha intentado implementar una estrategia que permita superar – al menos parcialmente – las objeciones que surgen respecto de la ubicación institucional de la autoridad central en materia de cooperación internacional penal.

Este documento contiene una serie de recomendaciones relativas al marco institucional y al marco legislativo en los que se desarrolla la cooperación internacional en materia penal y busca suministrar a los actores con competencias en la materia una serie de líneas de acción que podrían implementarse para asegurar que existan las condiciones – institucionales y legislativas – que permitan recurrir de manera efectiva a la cooperación internacional en materia penal, aumentando de tal modo la capacidad del Estado de perseguir penalmente de manera exitosa a los autores de este tipo de delitos.

1. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA PENAL EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

A. La Autoridad Central de la República Argentina para la Cooperación Internacional en Materia Penal

En la República Argentina, el rol de autoridad central para la cooperación internacional en materia penal es desempeñado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, al que la Ley 24.767 le asigna diversas competencias.

Dicha función es desempeñada desde un punto de vista funcional en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto por la Coordinación de Cooperación Internacional en Materia Penal.

Esta dependencia, creada en el ámbito de la Dirección General de Asuntos Jurídicos – Dirección de Asistencia Judicial Internacional – por la Resolución 2871 / 2008, tiene las siguientes responsabilidades:

- Tramitar las solicitudes de detenciones preventivas, extradiciones, transferencia de condenados y toda carta rogatoria, oficio y/o requerimiento que deba tramitarse por vía diplomática o por intermedio de la Autoridad Central cuando así corresponda.
- Instrumentar la registración de las solicitudes tramitadas.
- Coordinar con la Dirección la actuación como enlace entre las representaciones, organismos extranjeros y nacionales en materia de cooperación jurídica en materia penal.
- Asesorar en la propuesta, elaboración, ejecución y evaluación de proyectos de acuerdos internacionales en la materia y su posterior instrumentación, aplicación y control.
- Efectuar las gestiones judiciales y/o administrativas que correspondan en las cuales ha sido designado como Autoridad Central el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO.
- Elaborar respuestas a las consultas que se formulen con relación a los temas de su competencia.

Esta dependencia canaliza prácticamente la totalidad de los requerimientos de cooperación internacional en materia penal. La única excepción la constituye el Tratado de Extradición celebrado entre la República Argentina y los Estados Unidos en cuyo marco la función de autoridad central es desempeñada por el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

Sin embargo, la entrada en vigor de la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal – ratificada tanto por la Argentina como por los Estados Unidos – y en cuyo marco la Argentina ha designado al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto como Autoridad Central se traduce en un rol cada vez menor para el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

i. Ubicación institucional de la Autoridad Central

La ubicación institucional de la Autoridad Central que concentra la mayor parte de las solicitudes de cooperación internacional – tanto aquellas en las que la Argentina actúa como Estado requerido como en las que lo hace como Estado requirente – en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, si bien ofrece ventajas operativas incuestionables, despierta una serie de objeciones importantes que deben ser seriamente consideradas.

En lo positivo, la ubicación de la autoridad central en el Ministerio de Relaciones Exteriores ofrece ventajas logísticas importantes asociadas con la posibilidad de recurrir a la amplia red de Embajadas y Consulados de la República Argentina en el exterior para que cooperen en la ejecución de las medidas requeridas –por ejemplo, sirviendo de ámbito para la recepción de declaraciones testimoniales, contribuyendo a la localización de testigos o imputados o resolviendo dudas a las autoridades de los países requeridos para evitar dilaciones innecesarias. Asimismo, la autoridad central cuenta con facilidades propias del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto en lo relativo a comunicación con sus contrapartes del exterior, hecho que no se siempre se verifica en otros organismos públicos.

Esta ubicación institucional, sin embargo, no favorece la independencia de las investigaciones, sobre todo de aquellas que involucran a los miembros del Poder Ejecutivo o a personas allegadas o que gozan de la confianza de la administración de turno al tiempo que tampoco permite que los funcionarios de la Coordinación de Cooperación Internacional en Materia Penal desarrollen adecuadamente su tarea.

La obstaculización de una investigación penal no exige en ciertos casos siquiera una interferencia directa. El acceso a la información transmitida por las autoridades judiciales a través de la Autoridad Central puede permitir evadir la acción de la justicia sin necesidad de que se bloquee un requerimiento de cooperación. Por ejemplo, la filtración que permita alertar al titular de los bienes será más que suficiente para frustrar una estrategia de localización y embargo de activos en el exterior, especialmente si se trata de bienes líquidos fácilmente transferibles.

Esta situación puede incluso afectar negativamente el funcionamiento de la Coordinación de Cooperación Internacional en Materia Penal e impedirle desempeñar adecuadamente sus funciones. En efecto, en aquellos casos que involucren a funcionarios públicos o allegados de la administración, los intentos de la Coordinación de asesorar adecuadamente a los funcionarios judiciales que llevan adelante la investigación pueden ser interpretados por estos como una estrategia dilatoria o que busca impedir el éxito de la investigación. Ello puede traducirse en que – en esos casos – los funcionarios opten por una estrategia de intervención mínima aún cuando de la formulación e implementación de sus sugerencias pudiera depender el éxito del requerimiento de cooperación internacional.

La recomendación, supeditada a que se lleve a cabo una reforma del Código Procesal de la Nación que favorezca un modelo acusatorio y que concentre las facultades de investigación en el Ministerio Público, consiste en ubicar institucionalmente a la Autoridad Central en materia de cooperación internacional en materia penal en dicho organismo – siguiendo de este modo la tendencia de una mayoría de los Estados del mundo.

De este modo – al pertenecer la Autoridad Central al mismo órgano encargado de llevar adelante la investigación penal – podrían evitarse los cuestionamientos, fundados o aparentes, acerca de su independencia.

Por otra parte, la integración de la Autoridad Central dentro del órgano que requerirá de la cooperación internacional para llevar adelante la investigación podría contribuir a un cambio cultural que permita que sus funcionarios se familiaricen mejor con las oportunidades que aquella ofrece – y con sus requisitos – permitiendo una utilización más efectiva de sus mecanismos.

ii. Diagnóstico Institucional de la Coordinación de Cooperación Internacional en Materia Penal

La evaluación llevada a cabo respecto del funcionamiento de la Coordinación de Cooperación Internacional en Materia Penal permite concluir que – en líneas generales – la dependencia cuenta con recursos humanos y técnicos adecuados para el desarrollo de sus funciones.

En cuanto a los recursos humanos, al momento de elaboración de este documento, un total de nueve (9) personas desempeñan sus funciones en la Coordinación. Un total de siete (7) – entre las que se incluye el Coordinador a cargo del área – tienen formación universitaria en Derecho mientras que las dos (2) restantes carecen de título universitario.

La cantidad de personal resulta adecuada para el nivel actual de requerimientos de cooperación internacional tramitados por la Coordinación. Sin embargo, la incorporación de al menos un profesional adicional permitiría que la Coordinación desarrolle de manera más adecuada otras tareas estrechamente vinculadas a su ámbito de competencia técnica, como ser el asesoramiento en procesos de negociación o actualización de tratados de extradición o asistencia mutua en materia penal o la producción de información para y la participación en distintos organismos supranacionales con competencia en cooperación internacional en materia penal como, por ejemplo, la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito, las Reuniones de Ministros de Justicia de la Organización de Estados Americanos o el Grupo de Acción Financiera Internacional.

En cuanto a los recursos técnicos, la principal carencia detectada se relaciona con la falta de un sistema informático diseñado para la administración de los requerimientos activos y pasivos de cooperación internacional en materia penal. Actualmente, la administración de todos los requerimientos es realizada de forma absolutamente manual.

Esta falencia afecta sensiblemente la eficiencia en el seguimiento de los casos e impide la producción de estadísticas confiables que permitan evaluar el funcionamiento de la Coordinación de Cooperación Internacional en Materia Penal.

B. Creación de una Oficina de Cooperación y Asistencia Judicial Internacional en el ámbito del Poder Judicial de la Nación

i. Introducción

Además de las objeciones ya formuladas, la ubicación institucional actual de la Autoridad Central plantea diversos desafíos para una utilización efectiva de la cooperación internacional por parte de los funcionarios judiciales y del Ministerio Público.

Las investigaciones llevadas a cabo en el marco de otros proyectos así como la información suministrada por las autoridades de la Coordinación de Cooperación Internacional en Materia Penal del Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto permiten llegar a la conclusión de que los actores involucrados en la investigación y persecución penal de delitos complejos no están adecuadamente familiarizados con los nuevos mecanismos ofrecidos por la cooperación internacional en materia penal.

En efecto, ha sido posible verificar que alrededor del 70% de los requerimientos de cooperación internacional en materia penal formulados por el Poder Judicial de la Nación adolecen de defectos que los hacen menos efectivos o directamente demoran o impiden su tramitación exitosa ante las autoridades extranjeras.

Por otra parte, se han detectado numerosos casos en los que se recurre a los mecanismos formales de cooperación internacional en casos en los que la misma no resulta procedente – por no verse satisfecho, por ejemplo, el principio de doble incriminación penal – o en casos en que la medida solicitada no requiere ser canalizada a través de este mecanismo.

Sobre este último punto, debe señalarse que actualmente se considera que solamente resulta necesario recurrir a la cooperación judicial internacional cuando la medida solicitada es restrictiva de los derechos de las personas involucradas. En cambio, existen numerosas alternativas de cooperación internacional para la investigación y persecución penal que se canalizan a través de diversas vías administrativas y que resultan más efectivas y más veloces para la obtención de la información requerida. A modo de ejemplo, pueden señalarse la cooperación policial, liderada por INTERPOL, la cooperación entre unidades de inteligencia financiera, liderada por el Grupo Egmont, o la cooperación directa entre fiscales y jueces, liderada por asociaciones profesionales o redes informales de carácter regional.

El desconocimiento de las características centrales de todos los mecanismos disponibles así como de las circunstancias en las que resulta adecuado y más efectivo recurrir a cada uno de ellos se traduce – como se señaló – en que el recurso a la cooperación internacional en materia penal no tenga lugar en condiciones óptimas, en que la obtención de la información necesaria o la ejecución de las medidas solicitadas se demore o, en el peor de los casos, que la solicitud de cooperación internacional sea rechazada.

Además de estos casos, que aumentan exponencialmente la labor de la autoridad central, al mismo tiempo que demoran innecesariamente el avance de las causas penales, en aquellos casos en los cuales

la asistencia jurídica internacional es necesaria, la mayoría de los exhortos no cumplen con los requisitos mínimos exigidos por la jurisdicción requerida.

Actualmente, la Coordinación de Cooperación Internacional en Materia Penal intenta en ocasiones contribuir a mejorar la calidad de los requerimientos de cooperación judicial o sugerir vías alternativas en los casos en los que la información es accesible de un modo más sencillo. Sin embargo, este esquema presenta al menos dos inconvenientes. Por un lado, acentúa los problemas asociados con la falta de independencia en las investigaciones que puede derivarse del hecho de que la Autoridad Central se encuentre radicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. Por otro, la Coordinación de Cooperación Internacional en Materia Penal carece de la autoridad y la legitimidad necesarias para que sus recomendaciones sean seriamente consideradas por los funcionarios del Poder Judicial de la Nación, lo que en muchos casos conlleva que las mismas sean totalmente desoídas y que los pedidos que se formulan no resulten efectivos.

Entendemos que estos obstáculos podrían superarse o atenuarse a través de la creación una oficina de apoyo a la Asistencia Judicial Internacional en el seno del Poder Judicial, que actuara como enlace de la autoridad central. Como se describirá luego, se espera que una oficina de esta índole permita brindar asesoramiento a los funcionarios del Poder Judicial de la Nación acerca de las mejores alternativas de cooperación internacional disponibles en cada caso además de brindar su opinión técnica sobre la satisfacción de los requisitos formales y sustantivos de cada requerimiento.

Se entiende que esta propuesta es superior a una que contemple exclusivamente la capacitación de todos los funcionarios del Poder Judicial de la Nación en la materia. La cantidad de ocasiones en las que cada uno de ellos individualmente enfrenta una situación en la que debe recurrir a la cooperación internacional seguramente no alcance un número tal que justifique una capacitación con el nivel de profundidad necesario para que se produzca una mejora sustantiva en la utilización de estos mecanismos. Por otra parte, la periodicidad con la que recurren a estos mecanismos tampoco permite que se desarrollen los vínculos con contrapartes extranjeras que pueden facilitar la cooperación ni a que se produzca un proceso de aprendizaje constante a partir de la práctica. Por el contrario, él o los funcionarios encargados de una Oficina de Cooperación y Asistencia Judicial Internacional dedicados al tema con exclusividad rápidamente podrían conocer en profundidad todas las alternativas disponibles en cada una de las jurisdicciones, construir relaciones fructíferas con sus contrapartes y aprender constantemente de la práctica, beneficiando, con una menor inversión de tiempo y recursos, a todos los integrantes del Poder Judicial de la Nación.

ii. Presentación de la Propuesta a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Consejo de la Magistratura.

Tal propuesta, cuyas características centrales se desarrollan a continuación, fue formulada a las autoridades de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y del Consejo de la Magistratura del Poder

Judicial de la Nación en el marco del proyecto “La Cooperación Internacional como Mecanismo para la Investigación de la Corrupción” en el que también se ha desarrollado el presente documento.¹

En efecto, desde el proyecto se presentó a la Corte Suprema de Justicia de la Nación un documento delineando los fundamentos técnicos y las características generales de la propuesta y ofreciendo la cooperación de la Universidad de San Andrés para la implementación de la misma y la capacitación del personal que se designara.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación entendió que carecía de competencia para la creación de una oficina con las características propuestas y remitió la propuesta a la consideración del Consejo de la Magistratura. En dicho ámbito, la propuesta fue considerada por las autoridades de la Escuela Judicial sin que hasta la fecha de publicación de este documento se haya dictaminado sobre su viabilidad.

iii. Ubicación institucional de la Oficina de Cooperación y Asistencia Judicial Internacional

La propuesta contempla que la creación de la Oficina de Cooperación y Asistencia Judicial Internacional tenga lugar en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En particular, se contempla que la oficina podría ser integrada como parte de la Secretaría Judicial N°3 en función de las responsabilidades que esta desempeña en materia penal.

Entendemos que la Corte Suprema de Justicia de la Nación es el ámbito natural para la creación de la oficina ya que cuenta con la autoridad y la legitimidad propias de su rol institucional que permitirán que aquella se consolide como punto de referencia de los integrantes del Poder Judicial de la Nación en cuanto a cooperación internacional en materia penal y que sus recomendaciones sean adecuadamente atendidas.

En efecto, ya existen en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia de la Nación otras dependencias que desempeñan funciones de características similares a las que tendría a su cargo la Oficina de Cooperación y Asistencia Judicial Internacional como es el caso, por ejemplo, de la Secretaría de Jurisprudencia, la Oficina de la Mujer, la Oficina de Violencia Doméstica o el Centro de Información Judicial. Estas dependencias brindan asistencia a los funcionarios que integran el Poder Judicial de la Nación, buscan atemperar los efectos de la dispersión judicial, unificar criterios en el registro de datos y racionalizar la utilización de recursos y además actúan en algunos casos como representante de la Corte Suprema de Justicia de la Nación frente a los restantes poderes del Estado y en sus relaciones con organismos internacionales. Estas dependencias tienen además responsabilidad respecto de la detección de necesidades de capacitación, la propuesta de convenios de capacitación o la promoción de determinadas políticas públicas. Como se desprende del fundamento de la propuesta y del apartado que se presenta a continuación, las actividades de una oficina de Cooperación y Asistencia Judicial Internacional tendrían características similares a las recién descritas.

¹ Ver Consejo de la Magistratura, Expediente Administrativo N° 10-18813/10 – Solicitud – Universidad de San Andrés s/invitación a participar del proyecto “La Cooperación ...”.

iv. Características Principales

La Oficina de Cooperación y Asistencia Judicial Internacional es concebida como un organismo que preste soporte, asesoramiento y, eventualmente, capacitación a los funcionarios del Poder Judicial de la Nación ante situaciones que exijan recurrir a diferentes modalidades de cooperación internacional en materia penal.

No se sugiere, aunque sería concebible, que la creación de la oficina se traduzca en la puesta en marcha de un procedimiento que exija canalizar a través de ella todos los requerimientos de cooperación internacional. Al contrario, se espera que progresivamente los funcionarios recurran a sus servicios de manera voluntarios y por percibirlos como efectivos y útiles. De ese modo, no se realiza ninguna imposición que pudiera ser percibida – con o sin razón – como una injerencia de la Corte Suprema en la labor de los Jueces.

En la mecánica diaria, se concibe que la Oficina de Cooperación y Asistencia Judicial Internacional evalúe cada situación que le fuera referida para determinar cuáles son los mecanismos más adecuados y efectivos para obtener la información necesaria o para que el Juez instructor pueda contar con la información o evidencia requerida, recomendando un curso de acción a los funcionarios involucrados.

Asimismo, se espera que paulatinamente la Oficina desarrolle lazos fluidos con sus contrapartes en diferentes jurisdicciones de modo de poder realizar consultas informales previas sobre cada requerimiento y la mejor forma de canalizarlo, anticipando las características de la cuestión bajo examen y obteniendo información que contribuya a formular un mejor requerimiento de cooperación, tal como es la práctica internacional corriente en la materia.

Adicionalmente, la Oficina debería, cuando los Magistrados así se lo solicitaran, evaluar la calidad de exhortos ya elaborados o asesorar en su elaboración de manera previa, así como verificar el cumplimiento de los requisitos formales o sustantivos, recomendando en su caso las modificaciones necesarias para garantizar el éxito del requerimiento.

v. Caudal de Trabajo

Los registros de la Coordinación de Cooperación Internacional en Materia Penal indican que se reciben por mes un promedio de 150 pedidos de cooperación internacional en materia penal que incluyen tanto solicitudes de extradición como requerimientos de medidas probatorias u otras relevantes para la investigación. Aproximadamente el 80% de los requerimientos provienen del Poder Judicial de la Nación, mientras que, en el 20% restante, la solicitud es formulada por dependencias de la Procuración General de la Nación.

Es decir que resulta razonable considerar que – en caso de crearse un organismo con las características propuestas – podría prestar su asesoramiento en alrededor de 1400 solicitudes de cooperación internacional por año, contribuyendo a canalizarlas adecuadamente – según exijan o no recurrir a la cooperación internacional por vía judicial – y a mejorar la efectividad de las mismas. Esta información es útil para evaluar tanto la cantidad de personas que la oficina requeriría como para evaluar cuantos

procesos penales podrían ser resueltos más eficientemente por año. Creemos que si se evalúa que un único funcionario, o como máximo dos funcionarios, podrían ayudar a mejorar la eficiencia de 1400 procesos anualmente, resulta sencillo apreciar la utilidad de la propuesta que aquí se formula.

vi. Experiencias Comparadas

En la Argentina, existen dos experiencias similares que están siendo actualmente implementadas en el ámbito de la Procuración General de la Nación y la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza.

En la Procuración General de la Nación se creó en el año 2008 (Resolución PGN No. 55/08) la Oficina de Cooperación y Asistencia Judicial Internacional² cuyos principales objetivos incluyen el desarrollar actividades de enlace entre el Ministerio Público Fiscal y las autoridades centrales correspondientes en materia de Cooperación y Asistencia Judicial Internacional y el asesorar a los fiscales que precisen requerir asistencia judicial internacional, facilitando el proceso de seguimiento e interacción con las autoridades consulares o judiciales destinatarias de los requerimientos solicitados.

En el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza, en el año 1998 se decidió la creación del Departamento de Cooperación Internacional como una Oficina Técnica de dicho organismo mediante la Acordada No. 15.498 Bis.³ El Departamento tiene competencia para intervenir en la facilitación de la tramitación de exhortos activos y pasivos, la elaboración de dictámenes sobre la procedencia de Cartas Rogatorias y cuenta además con facultades suficientes para gestionar ante los organismos competentes la cooperación necesaria.

En el exterior, existen también experiencias similares a la puesta en marcha por la Procuración General de la Nación y la que se propone para el ámbito del Poder Judicial de la Nación.

A modo de ejemplo, el Ministerio Público de Chile creó, en el año 2004, la Unidad de Cooperación Internacional y Extradiciones cuyas funciones incluyen el asesoramiento a los fiscales chilenos en casos de extradiciones activas, el diligenciamiento requerimientos de asistencia penal, la orientación a fiscales en investigaciones con aristas internacionales y la coordinación con policías, ministerios públicos extranjeros y embajadas para la realización de diligencias de investigación a nivel internacional. Estas funciones son desempeñadas sin perjuicio de que – como en el caso de la República Argentina – la Autoridad Central designada en materia de cooperación internacional en materia penal es el Ministerio de Relaciones Exteriores.

² <http://www.mpf.gov.ar/index.asp?page=Organigrama/CoordinacionI/coordinacion2.html>

³ <http://www.jus.mendoza.gov.ar/organismos/deci/deci.php>

2. EL MARCO LEGISLATIVO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA PENAL EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

A. Introducción

En la República Argentina, la Cooperación Internacional en Materia Penal es regulada por la Ley 24.767 que fuera sancionada el 18 de Diciembre de 1996 y cuya promulgación se produjo el 13 de Enero de 1997.

Si bien se trata de una ley sancionada recientemente, la misma responde de manera casi exclusiva a un paradigma en el que la estrategia para evadir la acción de la justicia puesta en marcha por el autor de un delito consiste en fugarse del Estado donde el mismo ha sido cometido y – por lo tanto – en el que el recurso a la cooperación internacional tiene lugar casi exclusivamente con el propósito de obtener la extradición de la persona que está siendo perseguida penalmente.

Sin embargo, como ya se señalara, este paradigma ha sufrido grandes modificaciones. En una gran parte de los casos, la estrategia para evadir la acción de la justicia consiste en cambio en la implementación de diversos mecanismos que buscan ocultar en el extranjero el producto económico del delito y darle apariencia legítima, mediante la utilización de diversos instrumentos jurídicos y financieros, para asegurar su posterior disfrute.

Es así que en los últimos veinte años se ha ido desarrollando y consolidando – especialmente a través de la celebración de distintos acuerdos internacionales para la cooperación en la persecución penal de distintos tipos de criminalidad organizada – un paradigma de cooperación internacional en materia penal que pone el énfasis en las medidas de investigación, la obtención de evidencias en el exterior y en la cooperación internacional con fines de decomiso.

Si bien la Ley 24.767 introduce la posibilidad de solicitar medidas de asistencia en la investigación de delitos, subordina su interpretación a los principios generales de la extradición y dedica a esta – en su faz activa y pasiva – la mayor parte de sus disposiciones.

La falta de regulación detallada por parte de la Ley 24.767 de la asistencia mutua en materia penal puede generar incertidumbre a la hora de dar cumplimiento del mandato dispuesto por el Artículo 1 en el que se establece que la “República Argentina prestará a cualquier Estado que lo requiera la más amplia ayuda relacionada con la investigación, el juzgamiento y la punición de delitos que correspondan a la jurisdicción de aquél.”

Además de los inconvenientes que esto puede generar en el ámbito interno, el potencial de que no pueda cumplirse con las medidas requeridas por otro Estado también afecta la capacidad de los funcionarios judiciales y del ministerio público de la República Argentina de recurrir efectivamente a la cooperación internacional. Esto es así en tanto – como reconoce el propio Artículo 3 de la Ley 24.767 – la reciprocidad constituye uno de los principios rectores de la cooperación internacional en materia penal. En tanto la República Argentina no cuente con un ordenamiento jurídico que le permita responder satisfactoriamente los requerimientos de cooperación internacional de terceros Estados,

corre el riesgo de que ello a su vez se traduzca en que no esté en condiciones de obtener de éstos la cooperación necesaria para llevar adelante la investigación y persecución penal de delitos que dependan de ella.

B. Extradición

En tanto la Ley 24.767 fue diseñada fundamentalmente como una norma que regula el instituto de la extradición no sorprende que sus disposiciones sobre la materia sean amplias y – en líneas generales – regulen adecuada y suficientemente los procedimientos de extradición. Existen sin embargo algunos aspectos detectados en el marco de esta investigación en los que la ley se beneficiaría de una reforma que la adecua a las circunstancias actuales o resolviera inconvenientes detectados en su aplicación práctica.

i. Requerimiento de Resolución Judicial que funde el pedido de extradición

En primer lugar, se destaca el requerimiento – previsto por el Art. 13 (d) – de que las solicitudes de extradición de imputados deben incluir “testimonio o fotocopia autenticada de la resolución judicial que dispuso la detención del procesado”. Esta disposición resulta problemática en la medida en que en muchos Estados este tipo de órdenes pueden ser emitidas directamente por el fiscal actuante en la causa o – en su defecto – por el máximo funcionario del Ministerio Público Fiscal.

El Ministerio Público Fiscal de la República Argentina – en ejercicio de la responsabilidad de representar el interés por la extradición que le asigna el Art. 25 de la Ley 24.767 – ha interpretado de manera amplia la disposición del Art. 13 (d) sugiriendo que “la referencia a la ‘autoridad judicial’ que hace el artículo 13.d de la ley 24767 debe entenderse de comprensiva tanto de los jueces como de los fiscales.”⁴

Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha considerado en la mayoría de los casos que el Artículo 13 (d) debe ser interpretado en el sentido de referirse exclusivamente a los jueces del Estado requirente.

En caso de mantenerse esta interpretación y considerando que las reformas del proceso penal que se vienen produciendo en América Latina le otorgan facultades al Ministerio Público Fiscal que tradicionalmente eran asignadas a los jueces, resulta sencillo prever que se producirá un aumento significativo en el número de extradiciones que resulten rechazadas.

En este sentido, y en línea con las recomendaciones formuladas por el Ministerio Público Fiscal, se sugiere la modificación del Artículo 13(d) de la Ley 24.767 de modo de que recepte la posibilidad de que el auto de prisión, la orden de detención o cualquier otro documento de igual naturaleza en el que se funde el pedido de extradición haya emanado de la autoridad judicial competente o del Ministerio Público. Debe destacarse que ésta es, por ejemplo, la solución planteada por el Tratado Interamericano de Extradición.

⁴ Procuración General de la Nación, Resolución PGN N° 53/2010, 28 de mayo de 2010.

ii. Situación de excarcelados respecto de los que se dispone la extradición

La experiencia del Departamento Interpol de la Policía Federal Argentina en lo relativo a la implementación de las extradiciones autorizadas de acuerdo con el procedimiento previsto por la Ley 24.767 ha detectado una falta de regulación respecto de la situación específica respecto de aquellas personas respecto de las que se ha decretado y autorizado su extradición pero que se encuentran excarceladas al momento en que ello ocurre.

En estos casos, la práctica habitual de acuerdo con la información suministrada por Interpol es coordinar la entrega a las autoridades extranjeras y solicitarle a la persona que será extraditada su presentación voluntaria, ya sea directamente en el lugar de embarque desde dónde será conducida al Estado requirente por las autoridades de este o en el Departamento Interpol de la Policía Federal para ser conducida allí.

No resulta difícil comprender – como demuestra la experiencia del Departamento Interpol que fuera recabada durante este proyecto – que son numerosos los casos en los que no se produce la presentación de manera espontánea por parte de la persona cuya extradición se ha decretado, incluso en casos en los que las autoridades del Estado requirente viajan especialmente al territorio argentino para efectuar el traslado de acuerdo con lo exigido por el Artículo 38 de la Ley 24.767.

En este sentido, sería recomendable incluir en la Ley 24.767 una disposición que permita la detención de la persona cuya extradición se ha autorizado – en aquellos casos en que se encuentre excarcelada – al solo efecto de poder dar cumplimiento de manera efectiva a dicha autorización y de estar en condiciones de entregar a la persona para su traslado al Estado requirente.

A. Asistencia Mutua en Materia Penal

i. Regulación autónoma de la asistencia mutua en materia penal

Como se señalara anteriormente, las principales falencias de la Ley 24.767 se relacionan con el hecho de que ésta no regula de forma específica las modalidades de asistencia en la investigación, el juzgamiento y la punición de delitos diferentes a la extradición.

Pese a su reciente sanción, la ley no refleja adecuadamente el panorama contemporáneo de la cooperación internacional en materia penal en el que la asistencia mutua en la investigación y obtención de evidencias – antes que la extradición – constituye el núcleo de la cooperación que los Estados se prestan para la persecución penal de delitos, especialmente cuando se trata del fenómeno de la criminalidad económica o de los delitos contra la administración pública.

La falta de regulación específica de la asistencia mutua en materia penal en el texto de la Ley 24.767 se traduce en que a la misma se apliquen de manera analógica y cuando ello resulta posible los principios

que rigen la extradición, los cuales no siempre son adecuados ni suficientes para regular las novedosas modalidades de cooperación implementadas por los Estados.

En particular, deberían incorporarse en la Ley 24.767 disposiciones que regulan de manera autónoma las condiciones y modalidades bajo las cuales el Estado Argentino prestará asistencia mutua en materia penal y deberían regularse específicamente las diferentes modalidades que esta puede asumir, como ser la citación de testigos, personas investigadas o peritos para presentarse en el Estado requirente; las solicitudes que tengan por objeto la comparecencia ante el Estado requirente de una persona privada de libertad en el Estado requerido; las solicitudes que tengan por objeto la declaración de un testigo en el Estado requerido o la declaración de una persona investigada en el Estado requirente; las solicitudes de provisión de objetos o documentación; las solicitudes de remisión de informes sobre cuentas bancarias; las solicitudes de requisas personales, registros domiciliarios, interceptación de correspondencia e intervención de comunicaciones telefónicas; y las solicitudes de embargo, decomiso o secuestro, entre otras.

La Ley Modelo de Asistencia Mutua en Materia Penal⁵ aprobada en el ámbito de la Organización de Estados Americanos constituye un punto de partida apto para la elaboración de un proyecto de reforma de la Ley 24.767 que adecúe los estándares internacionales en la materia al derecho vigente en la República Argentina, adaptándolos en la medida en que resulte necesario.

ii. Competencia

La Ley 24.767 prevé expresamente en sus artículos 111 a 119 que “será competente para conocer en un caso de extradición el juez federal con competencia penal que tenga jurisdicción territorial en el lugar de residencia de la persona requerida”.

La norma no incorpora, sin embargo, disposiciones equivalentes que prevean en quien recae la competencia para la ejecución de las medidas de asistencia en la investigación, el juzgamiento y la punición de delitos previstas por su Artículo 1.

La Coordinación de Cooperación Internacional en Materia Penal del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto ha interpretado la Ley 24.767 en el sentido de que, analógicamente, también correspondería a la justicia federal con competencia penal la ejecución de tales medidas de cooperación.

Esta interpretación en general no presenta mayores inconvenientes en aquellos casos en los que el delito investigado por el Estado requirente correspondería a la jurisdicción federal en la Argentina.

⁵ Ley Modelo de Asistencia Mutua en Materia Penal, OEA/Ser.K/XXXIV/PENAL/doc.20/07.rev.1, 14 de Septiembre de 2007. Aprobada en la Tercera Reunión de Autoridades Centrales y otros Expertos en Asistencia Mutua en Materia Penal y Extradición correspondiente a la Reunión de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Américas.

Sin embargo, en otros casos se han registrado reticencias de parte de los jueces federales a tomar intervención en la ejecución de este tipo de medidas en exceso de la competencia que específicamente prevé la Ley 24.767 en materia de extradiciones. En este sentido, por ejemplo, el Juzgado Federal de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional N°1 de Lomas de Zamora resolvió – en relación con el Exhorto 14/10 “Fiscalía del Tribunal de Gran Instancia de Toulon, República de Francia. Dr. Bessone, Nicolás. Librado en los autos caratulados Expte. B33-1254/08: Asunto Bernardi-Herna” – “declinar la competencia para intervenir en el presente Exhorto N°14/10 ... a favor del Juzgado de Garantías, en turno; del Departamento Judicial de Lomas de Zamora, debiendo remitirse el mismo a la Excma. Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Departamental para que desinsacule el juzgado que habrá de intervenir”.

Como resulta evidente, el vacío normativo de la Ley 24.767 en materia de competencia para la ejecución de medidas de asistencia mutua penal pone en riesgo la capacidad de la República Argentina de responder adecuadamente a los requerimientos de Estados extranjeros.

En tal sentido, se recomienda incluir modificaciones en la Ley 24.767 que hagan extensivo el reconocimiento de competencia a los juzgados federales con competencia penal tanto para la ejecución de solicitudes de extradición como para la de cualquier otro tipo de requerimiento de asistencia mutua en materia penal.

iii. Cooperación Internacional con Fines de Decomiso

Uno de los rasgos centrales que ha dominado la cooperación internacional en materia penal durante las últimas dos décadas ha sido el énfasis que los Estados han puesto – a través de la celebración de diversos instrumentos internacionales – en las medidas de cooperación internacional con fines de decomiso del producto del delito. Este es, por ejemplo, uno de los principios rectores de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) que la prevé especialmente en su artículo 55.

La Ley 24.767 – de sanción anterior a la celebración de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción – requiere ser modificada de modo de adecuarla a los estándares internacionales en la materia. Además de la regulación autónoma de las medidas de asistencia en la investigación y el juzgamiento de delitos que se recomendara anteriormente, resultan necesarias una serie de modificaciones que permitan a la Argentina dar cumplimiento cabal a los requerimientos de cooperación internacional con fines de decomiso.

En particular se debería incorporar al Artículo 96 previsiones sobre restitución de activos decomisados en casos de corrupción de acuerdo con lo exigido el Artículo 57 de la UNCAC; incorporar al Artículo 95 la posibilidad de que los Estados puedan solicitar a los tribunales argentinos el dictado de una sentencia de decomiso (que no se limite a la ejecución de una sentencia dictada en el extranjero); incorporar un procedimiento para la adopción de medidas cautelares y decomisos basados no sólo en la ejecución de órdenes extranjeras sino también admitir la posibilidad de dictarlas en la Argentina; y prever expresamente la posibilidad de que puedan ejecutarse en los tribunales de nuestro país, las sentencias dictadas en el extranjero por decomisos basados en el valor, contra personas jurídicas o en procedimientos de extinción del dominio o de decomiso sin condena.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación se presenta un resumen de las principales conclusiones y recomendaciones formuladas a los largo de este documento.

	Conclusiones	Recomendaciones
Ubicación Institucional de la Autoridad Central	La ubicación institucional de la Autoridad Central de cooperación internacional en materia penal en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto no favorece la independencia de las investigaciones y afecta el pleno desarrollo de sus responsabilidades.	Debería tenderse a una reforma del Código Procesal Penal de la Nación que favorezca un modelo acusatorio y que ubique a la autoridad central de cooperación internacional en materia penal en el Ministerio Público Fiscal
Coordinación de Cooperación Internacional en Materia Penal	El diagnóstico institucional de la Coordinación de Cooperación Internacional en Materia Penal es positivo pero permite detectar aspectos en los que podría fortalecerse su rol a través de ciertas mejoras específicas.	Se recomienda la contratación de personal adicional que permita que la Coordinación de Cooperación Internacional en Materia Penal desarrolle más efectivamente sus responsabilidades de asesoramiento y representación de la República Argentina ante instancias internacionales. Se recomienda el desarrollo y la implementación de un sistema informático de seguimiento que permita acelerar los proceso y contar con estadísticas confiables para analizar el funcionamiento del área y presentar ante los organismos internacionales que las requieran.
Interacción con el Poder Judicial de la Nación.	Los funcionarios del Poder Judicial de la Nación no están adecuadamente familiarizados con el nuevo paradigma de	Se recomienda la creación de una Oficina de Cooperación y Asistencia Judicial Internacional en el ámbito del Poder Judicial

	cooperación internacional en materia penal y la interacción con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto no es óptima.	de la Nación que pueda prestar asesoramiento a los funcionarios y actuar de enlace con las autoridades de la Coordinación de Cooperación Internacional en Materia Penal.
Ley de Cooperación Internacional en Materia Penal	La Ley de Cooperación Internacional en Materia Penal no refleja adecuadamente el cambio de paradigma que ha caracterizado a la temática en los últimos dos años y solo regula eficazmente los procedimientos de extradición.	Se recomienda iniciar un proceso de revisión y reforma integral de la Ley de Cooperación Internacional en Materia Penal que regule de manera autónoma, explícita y detallada las diferentes modalidades de Asistencia Mutua en Materia Penal.
Solicitud de Extradición	La Ley de Cooperación Internacional en Materia Penal exige que la solicitud de extradición sea acompañada de una copia de la resolución judicial que dispone la detención del procesado. En muchos Estados dicha orden es dictada directamente por representantes del Ministerio Público Fiscal.	Se recomienda la modificación de la Ley de Cooperación Internacional en Materia Penal de modo de adecuarla – por ejemplo – al estándar previsto el Tratado Interamericano de Extradición, receptando la posibilidad de que el auto de prisión o la orden de detención emanen de una autoridad judicial competente o del Ministerio Público.
Extradición de Excarcelados	En muchos casos en los que se decreta la extradición la persona se encuentra excarcelada y se le solicita que se presente voluntariamente para ser entregada a las autoridades del Estado requirente, lo que a menudo no ocurre.	Se recomienda incluir en la Ley de Cooperación Internacional en Materia Penal una disposición que permita la detención de la persona cuya extradición se ha autorizado – en aquellos casos en que se encuentre excarcelada – al solo efecto de poder dar cumplimiento de manera efectiva a la autorización de extradición.
Competencia	La Ley de Cooperación Internacional en Materia Penal no establece qué tribunales resultan competentes frente a requerimientos de Asistencia	Se recomienda modificar la Ley de Cooperación Internacional en Materia Penal en el sentido de hacer extensivo el reconocimiento de competencia

	Mutua en Materia Penal diferentes a las extradiciones.	a los juzgados federales con competencia penal para la ejecución de solicitudes de asistencia mutua en materia penal.
Cooperación Internacional con Fines de Decomiso	La Ley de Cooperación Internacional en Materia Penal no incorpora los estándares de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en materia de medidas de cooperación internacional con fines de decomiso.	Se recomienda modificar la Ley de Cooperación Internacional en Materia Penal de modo de adecuarla a los estándares establecidos por la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.