

Conclusiones de Ágora

Segunda Sesión

TEMA: Modelos de unidades especializadas anticorrupción de las Fiscalías iberoamericanas

Coordinación: Fiscalía de Brasil (SCI/PGR/MPF)

25 de noviembre, 2021
jueves, de 11h30 a 13h30 (GMT-3)

Justificación del tema elegido

El oportuno intercambio de experiencias entre fiscalías de países iberoamericanos, garantizado por Ágora, se ha extendido, en este caso, al debate acerca de las unidades nacionales especializadas en crímenes de corrupción y sus modelos de operabilidad estratégica. Como respuesta a una intensa modernización de los métodos empleados para perpetrar prácticas ilegales de malversación y blanqueamiento de capitales públicos, es necesaria la constante actualización de las fuerzas de seguridad para que sus estructuras estén siempre en consonancia con las sofisticadas técnicas que proliferan con el objetivo de desviar de fondos.

En este contexto, el objetivo de la sesión es conocer estructuralmente cómo se organizan algunas de las unidades especializadas anticorrupción de los Ministerios Públicos de América Latina, con un análisis histórico de cómo y cuándo se crearon, de los puntos fuertes o bien éxitos de cada modelo y, a la vez, de los puntos donde hace falta una mejora.

La discusión del tema bajo la óptica del derecho comparado, por lo tanto, permite desarrollar mejores técnicas de equiparación de actuaciones dentro de las singularidades de las legislaciones nacionales, compatibilizando o perfeccionando los procedimientos transnacionales de cooperación jurídica, así como los equipos conjuntos de investigación. Por tanto, parece claro que el cambio de datos o vivencias respecto a la organización interna de cada unidad nacional anticorrupción es una fuente significativa de información para una armonización normativa a nivel regional, lo que fomenta una actuación coordinada entre Estados, que se traduce en una actuación más precisa, rápida y eficiente.

Organización de la sesión

Los invitados a la segunda sesión son los ponentes:

1. Tattiana Garcia Chaves (**Costa Rica**), Fiscal Coordinadora de la Fiscalía de Probidad, Transparencia y Anticorrupción de la Región Sur. (15-18 minutos.)

2. Enrique Rodríguez Martínez (**Uruguay**), Fiscal de Delitos Económicos y Complejos del Primer Turno. (15-18 minutos.)

3. Omar Tello (**Perú**), Coordinador de las Fiscalías Anticorrupción. (15-18 minutos.)

El Ministerio Público Federal de Brasil estará a cargo de la moderación.

Agenda del evento:

Presentación de la sesión y de los ponentes. Explicaciones generales y objetivos de la segunda sesión Ágora. (7')

Anamara Osório Silva, Fiscal Regional de la República.

Nuevos modelos de lucha contra el crimen organizado. Breves declaraciones respecto a la estructuración y la eficiencia de los agentes de seguridad especializados en crímenes de corrupción. (13')

Hindembugo Chateaubrian, Secretario Nacional de Cooperación Internacional.

El caso de Costa Rica (15')

Tattiana Garcia Chaves. Fiscal Coordinadora de la Fiscalía de Probidad, Transparencia y Anticorrupción de la Región Sur.

El caso de Uruguay (15')

Enrique Rodríguez Martínez. Fiscal de Delitos Económicos y Complejos del Primer Turno.

El caso de Perú (20')

Omar Tello. Coordinador de las Fiscalías Anticorrupción.

Debate y turno de preguntas con los participantes de la Red (40').

Conclusiones y despedida (10')

Anamara Osório Silva, Fiscal Regional de la República.

Conclusiones y desarrollo de la sesión

En **Costa Rica**, la primera estructura de fiscalía anticorrupción tuvo origen en 1998, y se compartía con otros delitos, como los económicos y fiscales. Al final del año 2010 e inicios de 2011, explicó la Dra. Tattiana Garcia, se empieza a notar la expansión de la criminalidad practicada por funcionarios públicos del país. Fue, entonces, necesario crear una fiscalía especializada solamente en casos contra los deberes de la función pública, justificada por la satisfacción del interés público y la transparencia. Así surgió la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción (FAPTA).

El Estado contiene litoral extenso, lo que favorece la aproximación entre narcotraficantes y agentes de las fuerzas policiales. Desde 2011, la fiscalía actuaba principalmente en la capital, San José, y los esfuerzos, por tanto, se

focalizaban en el Valle Central. En 2017, sin embargo, se produjo la regionalización de la FAPTA, puesto que las zonas costeras presentaban problemáticas diferentes de las ubicaciones de la región central. Por lo tanto, en cada una de las 17 provincias de Costa Rica, hay actualmente la presencia de una columna de la fiscalía de probidad y transparencia; su actuación institucional, por lo tanto, abarca todo el país.

Según la Dra. Tattiana, el compartir información con los compañeros fiscales regionales permite investigaciones conjuntas bi o multinacionales de combate respecto a los delitos de corrupción. En estos casos, una circular emitida por parte de la Fiscalía General, indica que la FAPTA se encarga de enseñar metodologías de trabajo a los demás órganos nacionales involucrados en la acción estratégica, emitiendo políticas de reglamentación para un enfoque integral de combate a la corrupción.

Con respecto a sus funciones, la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción tiene la obligación de:

- Prevenir la corrupción del personal del Ministerio Público y auxiliares de persecución penal;
- Inculcar al personal del Ministerio Público los valores institucionales;
- Investigar y llevar a juicio las causas penales de delitos de corrupción;
- Fomentar el uso de las “buenas prácticas” entre el personal del Ministerio Público;
- Establecer políticas de transparencia activa y pasiva;
- Propiciar la participación ciudadana en la denuncia de actos ilícitos.

Los Ejes estratégicos institucionales de actuación son, por lo tanto, casos de corrupción cometida en perjuicio de los sectores de salud, medio ambiente, educación pública, telecomunicaciones, energía, infraestructura vial; además de la corrupción política, municipal, judicial o transnacional.

Para todo lo anterior los principales **aspectos positivos** del modelo son: la descentralización de la FAPTA hacia otras zonas del país, en el año 2017, juntamente con la creación de la Sección de Anticorrupción, Delitos Económicos y Financieros; la participación ciudadana en las denuncias de actos ilícitos; el desarrollo de un centro de registros estadísticos, la presencia de fiscales “tamizadores” para valorar los casos de ingreso de procedimientos en la FAPTA; y del fiscal del impugnaciones para consolidar los criterios de las sentencias judiciales.

Como aspectos a mejorar, la Dra. Tattiana insistió en el desarrollo de un sistema informático que sea capaz de mapear los datos de la oficina, estructurando así una base de informaciones estadísticas conjunta. El instrumento permitiría un análisis de los casos criminales de la fiscalía a nivel nacional, lo que igualmente depende de la actuación estandarizada y uniforme de las distintas columnas que componen la estructura anticorrupción nacional. Junto a ello sería bueno contar con más investigadores en Anticorrupción y, además, aún queda camino por recorrer en la unificación de la conexión entre San José y las fiscalías regionales.

En **Uruguay**, el Dr. Enrique Rodriguez Martinez indicaba que en el 2004 por Ley se autorizó al Poder Judicial a crear los Juzgados de Crimen Organizado y también se autorizó al Poder Ejecutivo a crear las Fiscalías de Crimen Organizado, en ambos casos mediante la transformación de juzgados y fiscalías del fuero común. Efectivamente, a partir de entonces, se instituyeron dos tribunales especializados, después dos más; y dos fiscalías especializadas en crímenes económicos y complejos. Fue recién, entre 2008 y 2009, que comenzaron a funcionar efectivamente dichos juzgados y Fiscalías de Crimen Organizado.

En 2017, el 1 de noviembre, la ratificación del nuevo Código de Proceso Penal permitió un cambio de sistema penal en el país, sustituyendo el procedimiento penal inquisitivo por el acusatorio. En el mismo año, con la estructuración de la Fiscalía de Delitos Económicos Complejos, se determinó que las investigaciones en trámite antes del 1º de noviembre continuarían su tramitación dentro de la Fiscalía de Crimen Organizado y todos los casos nuevos desde ese momento pasaría a ser competencia de las nuevas fiscalías, especializadas en crímenes financieros.

El Dr. Enrique Rodriguez Martinez señaló que a partir del 1 de diciembre de 2021 se establecería una tercera fiscalía en Montevideo, para la persecución de casos de corrupción. Las tres fiscalías especializadas tienen competencia para actuar en la capital. En el resto del país existen fiscalías letradas departamentales por lo tanto, todo lo que no es la capital de la república existen fiscalías del fuero común que tienen competencias en todos los delitos, entre ellos los de corrupción. Cada unidad fiscal especializada contiene tres autoridades integrantes: fiscal titular, fiscal adjunto y fiscal adscrito.

Las fiscalías especializadas de Montevideo tienen competencia en todos los delitos contra la función pública y competencias de otros delitos que no son contra la gestión pública:

- En materia de fraude tributario
- En materia de delitos contra la economía y la Hacienda pública, por ejemplo, contrabando
- Delito de lavado de activos, también cuando tiene como delito precedente delitos competencia de la fiscalía especializada.
- Delitos de estafa.

Así, son puntos de éxito obtenido por el modelo uruguayo anticorrupción:

- La estructuración de fiscalías especializadas en la temática desde 2004;
- El reconocimiento de relevancia en la temática;
- La centralización de recibimiento de cartas rogatorias por la competencia de la fiscalía;
- La consonancia de posicionamiento entre Uruguay en los organismos internacionales a que tiene representación;
- Y, la utilidad de trabajar en equipos conjuntos, especialmente liderados por los fiscales especializados, y a los que el Fiscal puede designar otros organismos del Estado para integrar el equipo, como miembros de

la Policía o las Unidades de información fiscal, financiero o tributario que se comunica al juez.

Como puntos a mejorar, el Dr. Enrique Rodríguez Martínez esclareció que las fiscalías especializadas no cuentan con técnicos de pericia en distintas áreas laborales, como la de contabilidad, por ejemplo, necesitando frecuentemente del auxilio de otros órganos de investigación. La falta de personal es, por lo tanto, la mayor dificultad del modelo uruguayo; y que todos los exhortos de asistencia o cooperación jurídica interna y externa en los temas que se refieren a delitos de la competencia de la Fiscalía recaen en la misma, con una sobrecarga importante de trabajo.

Finalmente, en **Perú**, el Dr. Omar Tello, indicó que los artículos 158 y 159 de la Constitución Política del Estado de 1993 determinan que el Ministerio Público dispone de independencia funcional de todo lo que se propone, puesto que:

- Es un organismo autónomo respecto a los otros poderes del Estado;
- Promueve y ejercita de oficio o a petición de parte a la acción penal pública;
- Defiende la legalidad y los intereses tutelados por el derecho;
- Conduce y dirige desde un inicio la investigación del delito;
- Representa la sociedad en los procesos judiciales;
- Tiene iniciativa legislativa;
- Vela por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia.

Los delitos contra la Administración Pública son reglamentados por los artículos 382 hasta 401 del Código Penal peruano y en la ley 29574. Además, las funciones internas están reguladas en el reglamento de las fiscalías especializadas en delitos.

Las fiscalías FECOF se crearon el 10 de noviembre del año 2000 que fueron destinadas a investigar a los actos de corrupción en los gobiernos de los expresidentes Fujimori y Montesinos. A raíz de estos se vio la necesidad de que esta especialidad tenía que ser apoyada.

Entre 2003 y 2004 se crearon seis fiscalías provinciales especializadas en delitos de corrupción de funcionarios por las necesidades vistas en regiones.

En 2011 se creó la coordinación nacional de las fiscalías especializadas en delitos de corrupción de funcionarios con la finalidad de coordinar las políticas institucionales entre las diferentes fiscalías. La idea era darle uniformidad a las actuaciones, en los procesos, es decir, en una coordinación especialmente de las buenas prácticas.

Estructuras de la FECOF, depende directamente de la Fiscalía de la Nación, la coordinación depende de ello y debajo las Fiscalías nacionales especializadas; que abarcan los delitos que rebasan un solo distrito fiscal. Por ejemplo, desde un ministerio que involucra a varios gobiernos regionales; y las fiscalías provinciales especializadas, que son aquellas que se circunscriben a un distrito fiscal.

La composición actual de las FECOFs se divide en 1 fiscalía supraprovincial, 20 fiscalías superiores y 41 fiscalías provinciales, con 20 fiscales superiores, 46 fiscales adjuntos superiores, 125 fiscales provinciales y 386 fiscales adjuntos provinciales. En el caso de Perú la investigación es desde el primer momento del MPF, que viene especialmente de la herencia del momento en el que Perú estaba sometido a terrorismo.

Estas oficinas poseen métodos de investigación diferenciados, como la solicitud de pericias de especial complejidad, la preconización de medidas restrictivas de derecho, la obtención de penas punitivas elevadas y reparadoras o el carácter reservado de los procedimientos.

En la práctica, explica el Dr. Omar Tello, son técnicas especiales anticorrupción en Perú:

- Operaciones encubiertas;
- Agentes especiales;
- Circulación y entrega vigilada de bienes;
- Interceptación de las comunicaciones;
- Vigilancia y seguimiento;
- Interceptación postal.

De sus estrategias de investigación resalta el uso de las técnicas especializadas de investigación, que están definidas en 2019 que consideran que son aquellos métodos de esclarecimiento o averiguación para investigar delitos y sospechosos **sin alertar a la persona o personas a la(s) que la acción va dirigida**. Solo se comunica con un operativo de detención o allanamiento.

Esto ha sido muy valioso para desarticular organización criminales al interior del estado peruano. Antes se hacía un operativo ante una denuncia en flagrancia que estaba en preaviso, con lo cual en el proceso si es que colaboraba. Con todo, los puntos a reforzar de la Fiscalía, de acuerdo al Dr. Omar es que haya mayor acercamiento a la población, así como más recursos humanos, logísticos y financieros.

Desafíos pendientes

La temática “Modelos de unidades especializadas anticorrupción de las Fiscalías iberoamericanas” suele abordar aspectos organizativos nada sencillos

de los Ministerios Públicos, que divergen considerablemente entre las legislaciones nacionales de América Latina. Resta claro, con todo, que las experiencias compartidas consideran positivo el desarrollo de fiscalías especializadas en crímenes económicos y complejos, las cuales acompañen las diligencias del sistema penal acusatorio.

A esto se agrega el éxito de una descentralización del sistema anticorrupción en Costa Rica y Perú. Para el primer Estado, la fragmentación de competencias se dio en razón de las divergencias entre las prácticas criminales ejercidas en la capital, centro del país, y en las zonas costeras. Para el Perú, la desconcentración generó una política nacional incipiente de uniformización estratégica.

Como punto negativo unísono entre las naciones, se puede establecer la sobrecarga de trabajo en las fiscalías, proveniente de una falta de recursos humanos y materiales; así como de la competencia no solo en delitos de corrupción si no en los delitos derivados de estos. En contrapartida, hay un aumento constante en las ocurrencias de prácticas corruptivas, provenientes de la modernización de las técnicas empleadas por el crimen organizado.

Como consecuencia del debate, algunos temas menores, presentados por los exponentes, son considerados relevantes para que los análisis sigan avanzando, como, por ejemplo, la obligatoriedad de que haya que establecer un vínculo con el Ejecutivo para demandarles más recursos cuando, a su vez, se están investigando casos vinculados a cargos de aquel Poder, en Perú; la posibilidad de investigar el ocurrido previamente a la notificación del acusado; las diferencias entre las competencias de cada tipo de fiscalía anticorrupción, en Uruguay vimos en detalle las suyas, pero son a todas luces algo distintas entre los países. Esas problemáticas suscitan nuevas ruedas de discusión, habida cuenta de su complejidad y ambición. Son temas puntuales, pero importantes para garantizar una mayor profundización del contenido abordado en la segunda sesión de Ágora.