

Protección de Denunciantes

INTRODUCCION:

En esta breve exposición trataré de explicar cómo se organizó el sistema de protección de testigos en el ámbito penal y federal en nuestro país, advirtiendo que en el ámbito local provincial, también existe la posibilidad de organizar estos sistemas¹. Cabe recordar, que se entiende por denunciante al ciudadano que pone en conocimiento ante la autoridad competente la existencia de un suceso presuntamente delictivo. El Código Procesal Penal de la Nación (CPPN), vigente en este momento en nuestro país, en el art. 174 otorga la facultad de denunciar al Juez, agente fiscal o policía; a toda persona que se considere lesionada por un delito perseguible de oficio, o a la persona que sin pretender ser damnificada tenga noticia de él.

Cuando se trate de delitos de acción dependiente de instancia privada (previstos en el art. 72 del C.P, lesiones dolosas leves, culposas o dolosas, algunos delitos contra la integridad sexual, entre otros) solo podrá denunciar el damnificado o quien tenga derecho a instar en su representación, salvo excepciones fundadas en razones de seguridad o interés público entre otras (art 72 del CP segunda parte).

Partiendo de esas circunstancias, la figura del denunciante resulta esencial para detectar un hecho ilícito y sancionar a sus responsables, dado que no solo puede dar noticia de su existencia sino identificar a autores y partícipes, y aportar pruebas para esclarecimiento. Por ello, resulta fundamental establecer sistemas que estimulen la denuncia de hechos ilícitos y protejan al denunciante de represalias o persecuciones u otras consecuencias derivadas de concretar una denuncia.

En los delitos que coinciden con actos de corrupción previstos en la Convención Interamericana contra la Corrupción, y que en nuestro país se ven reflejados en algunos de los delitos contra la administración pública (Libro II, título XI del Código Penal), en donde no existe un damnificado directo o una persona física damnificada en

¹ Existen varias provincias que organizaron sistemas de protección de testigos.

forma directa por esos delitos, la figura del denunciante acrecienta su importancia. Por otra parte, en estos casos resulta normal que el testigo forme parte de la dependencia pública donde estos actos se desarrollen, o bien los autores o partícipes de esos delitos sean sus superiores jerárquicos o compañeros de tareas, o bien tengan alguna relación comercial con la administración pública (proveedores contratistas). Por esto, resulta lógico que una eventual denuncia genere el temor a represalias laborales, económicas e inclusive físicas.

Es por ello que los diversos documentos internacionales en esta materia establecen la obligación de los países signatarios de elaborar sistemas de estímulos y protección de los denunciantes de actos de corrupción.

Nuestro país asumió en esta materia ante la comunidad internacional las siguientes obligaciones: en la CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN de la ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (CICC) aprobada por la Ley N°24.759; se comprometió a considerar la aplicación de: “Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad...” (Art. 3 inc. 8); mientras que en la CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN (CNUCC) aprobada por la Ley N° 26.097; se dispone en el Art. 13 inc. 2: que “Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la presente Convención y facilitará el acceso a dichos órganos; cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención.”

A la vez, la CONVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL aprobada por la Ley N° 25.632, en el artículo 24 establece obligaciones idénticas.

A efectos de describir los mecanismos de protección de denunciante en nuestro país, y para que resulte más clara la exposición me referiré en primer lugar al denunciante

anónimo, en segundo lugar al denunciante con reserva de identidad, y en tercer lugar al denunciante que aporta sus datos de identidad.

DENUNCIANTE ANÓNIMO:

En cuanto al inicio de un proceso penal, tanto el Código Procesal Penal como el nuevo Código Procesal Penal Federal son claros en cuanto exigen que el denunciante identifique sus datos personales y que la autoridad que reciba debe comprobar y hacer constar su identidad (art. 175 del CPPN), razón por la cual no podría iniciarse un proceso penal en virtud a una denuncia anónima o ser considerado como un acto promotor de un proceso penal.

Como excepción a este principio, la ley de estupefacientes (ley 23.737), admite la posibilidad del denunciante anónimo en relación a los delitos previstos en esa norma o vinculados con el narcotráfico (art. 866 del Código Aduanero).

La Corte Suprema de Justicia parece reafirmar esta conclusión en forma indirecta en la causa QUARANTA², en el cual se declaró la nulidad de escuchas telefónicas, cuando se contaba como única prueba del hecho una denuncia anónima, señalándose además que no existió en ese caso una investigación en curso que arrojara suficiente sospecha respecto de la conducta presuntamente llevada a cabo por el imputado, cuando la investigación se había iniciado por una denuncia anónima.

Sin embargo, la doctrina y la jurisprudencia, sobre todo la de la Cámara Federal de Casación Penal, no proclama la invalidez de una denuncia anónima como una forma de iniciar una investigación, entendiéndola como un simple medio por el que se anuncia la posible comisión de un delito a las autoridades competentes, y que a partir de allí se

² Corte Suprema de Justicia de la Nación, Q. 124. XLI. RECURSO DE HECHO, Quaranta, José Carlos s/ inf. ley 23.737 (causa N° 763).

deben realizar actividades tendientes a obtener pruebas para acreditar el hecho denunciado y para justificar restricciones de derechos a los imputados³.

Ahora bien, en materia de investigaciones administrativas de actos de corrupción encaminadas a efectuar denuncias de delitos ante la justicia penal, la Procuraduría de Investigaciones Administrativas (dependiente del Ministerio Público Fiscal) tiene la facultad según la ley 21.383, de promover la investigación de la conducta administrativa de los agentes *"...cualquiera sea el conducto por el cual los hechos imputados lleguen a su conocimiento"*.

Asimismo, la Oficina Anticorrupción (OA), a efectos de cumplir con lo previsto en la normativa internacional citada admite el inicio de una investigación preliminar en virtud de una denuncia anónima. Así, el Reglamento Interno de la Dirección Investigaciones de la OA, prevé esta figura siempre y cuando la denuncia sea razonablemente circunstanciada y verosímil, exista gravedad en el hecho denunciado y razonabilidad en la intención del denunciante de conservar el anonimato (art. 1 inc. a) del Anexo 1 de la Resolución 1316/2008 del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos).

A efectos de implementar esta disposición, la OA recibe denuncias anónimas mediante formulario web a través del sitio oficial, como así también mediante correo electrónico, o por nota en formato papel, sin que se requieran los datos personales de quien acerca la misiva.

Asimismo, en el sitio web indicado se encuentra un instructivo para el denunciante, a los efectos de reseñar en lenguaje claro qué debe contener una denuncia, cuáles son sus derechos, qué actos puede denunciar, diferencias entre faltas administrativas y delitos de corrupción, entre otros datos de interés para el ciudadano⁴.

Desde el 01/01/2019 se han recepcionado 1.024 denuncias anónimas a través de dichos canales, de las cuales 26 de aquellas fueron derivadas a la Dirección Nacional

³ Ver por ejemplo resolución de Cámara Federal de Casación Penal, SALA 4, FCR 18519/2016/TO2/24/CFC2 (Registro N° 1139/19.4), causa "TORRES, Franco David y otros/recurso de casación".

⁴ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_del_denunciante_0.pdf

de Investigaciones Anticorrupción, y se iniciaron investigaciones preliminares. De aquellas 26, 7 fueron denunciadas por esta Oficina a la justicia penal, como resultado de la investigación efectuada.

Además, la OA ha elaborado un plan denominado la Estrategia Nacional de Integridad (ENI), que incluye al Plan Nacional Anticorrupción 2019-2023 (PNA); y en el que han participado 45 organismos, con los cuales se elaboraron 82 iniciativas que incluyen 368 actividades, una de ellas dirigidas al *fortalecimiento de los canales de denuncia*. Los organismos que al día de hoy cuentan con un canal que recepciona denuncias anónimas:

- BNA- Banco de la Nación Argentina
- INAES – Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social
- INSSJP-PAMI - Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados
- INTI – Instituto Nacional de Tecnología Industrial
- Ministerio de Economía
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- Ministerio de Salud
- SOFSE
- FASE – Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado

DENUNCIANTE CON RESERVA DE IDENTIDAD

Ahora bien, una figura intermedia entre el denunciante anónimo y el denunciante que se identifica o aporta sus datos personales, es el denunciante con reserva de identidad. Aquí, lo que se pretende es conciliar la finalidad de estimular las denuncias y dar

efectividad a las investigaciones de hechos ilícitos, con la finalidad de preservar las garantías de defensa en juicio de los imputados (art. 18 de la CN) que contiene la posibilidad de controlar la prueba de cargo, y en este caso de interrogar al testigo y confrontar su versión de los hechos.

En general esta figura implica mantener la reserva de la identidad del denunciante durante la etapa de investigación del proceso penal y dar a conocer estos datos en etapas posteriores del proceso penal.

En el CPPN no se prevé la figura esta figura, sin embargo existen fallos en la Justicia Ordinaria de la ciudad de Buenos Aires, en los que se legitimó esta figura a partir del art. 79 inc. c del CPPN, en el que se establece que el Estado garantizará a las víctimas de un delito y a los testigos convocados por un órgano judicial a una causa, entre otros derechos, a la protección de su integridad física y psíquica. A la vez, se destacó en esos pronunciamientos que no se trataba de crear una nueva figura sino solo de testar los datos del testigo o denunciante en el expediente, durante la etapa de investigación por cuestiones de seguridad, hasta que declaró en el debate oral, en donde si deberá identificarse⁵.

El Código Procesal Penal Federal (CPPF), que no se encuentra vigente aún en todo el territorio de nuestro país, y que establece un sistema de juicio acusatorio prevé la posibilidad que en la etapa preparatoria del proceso penal, si resulta necesario preservar la seguridad de un testigo (y que por lógica o sentido común debe incluir al denunciante) o la de sus allegados, el representante del Ministerio Público Fiscal puede disponer que su identidad o su domicilio se mantengan reservados y solicitar una o varias de las medidas de protección previstas en la legislación pertinente (art. 161).

Por otra parte, ya en relación a la etapa de juicio del proceso penal, el CPPF también dispone, que si una declaración testimonial pudiera significar un riesgo cierto y grave

⁵ Por ejemplo, resolución de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Ciudad de Buenos Aires, SALA 6 CCC 35924/2017/CA3 S., S. A. y otro Procesamiento (Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional nro. 18).

para la integridad del declarante o de sus allegados, el Juez o tribunal a requerimiento del representante del ministerio público fiscal, podrá excepcionalmente disponer que se mantenga la reserva de identidad del declarante y se empleen los recursos técnicos necesarios para impedir que pueda ser identificado por su voz o su rastro. Además, se resalta que una declaración prestada en esas condiciones debe ser valorada con especial cautela (art. 298).

Por lo tanto, en ese ordenamiento jurídico, se podría reservar la identidad del denunciante durante todo el proceso penal, inclusive al prestar declaración testimonial en la audiencia de juicio.

En el ámbito de las investigaciones efectuadas por la OA, la normativa que regula su funcionamiento también prevé que se le hará saber al denunciante la posibilidad de preservar su identidad; y en el caso de que ese fuera su deseo, la denuncia será recibida dejando constancia de esa circunstancia, y la identidad de la persona será plasmada en una nota que se reservará en la Oficina, con indicación de la fecha en que se recibió y el número de registro. También se prevé que los datos de la persona que haya solicitado reserva de identidad serán mantenidos en secreto y no podrán ser revelados, salvo requerimiento judicial, en cuyo caso se remitirán al tribunal solicitante en sobre cerrado.

Por último, se establece que cuando la actuación que genere la denuncia finalice, tanto el sobre cómo sus datos personales, y aquellos aportes que el denunciante haya efectuado y que pudieran delatar su identidad (los que serán entonces separados de la carpeta), no podrán ser consultados por persona alguna, salvo requerimiento judicial (art. 1 inc. a) del Anexo I del Reglamento Interno de la Dirección de Investigaciones de la OA).

DENUNCIANTE QUE SE IDENTIFICA

En último lugar, me referiré al denunciante que se identifica y brinda sus datos personales. En este punto nuestro país cuenta con el Programa Nacional de Protección

a Testigos aprobado por la Ley 25.764, dirigido tanto a testigos como a imputados, que se encontraren en una situación de peligro para su vida o integridad física, que hubieran colaborado de modo trascendente y eficiente en una investigación judicial de competencia federal relativa a los delitos de 1) secuestro extorsivo, 2) tenencia y tráfico de estupefacientes, y 3) terrorismo. También será de aplicación a los delitos vinculados con la 4) delincuencia organizada, o 5) de violencia institucional, mediando requerimiento judicial al Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, cuando la trascendencia e interés político criminal de la investigación lo hagan aconsejable (art. 1). La aplicación del programa a denunciantes que son testigos por delitos de corrupción se puede fundar en esta última parte por la mención en la ley de delincuencia organizada.

La ley también prevé que estas medidas serán dispuestas de oficio por parte del Juez o Tribunal a cargo de la causa en la que se recibiera la declaración que justificara tal temperamento o a pedido del fiscal, aunque con carácter previo deberá contar con: a) la opinión del procurador general; y b) la conformidad del Director Nacional de Protección a Testigos e Imputados (art. 2).

Cabe destacar, que mientras este proceso culmine o en el supuesto que no se cuente con estos requisitos, aparece el derecho con que cuenta todo testigo (concepto en el que se debe incluir al denunciante) o víctima (que puede ser denunciante), en todo proceso penal, desde el inicio hasta su finalización, de que el Estado Nacional garantice la protección de su integridad física y psíquica y de sus familiares (art. 79 inc. c del CPPN).

Las medidas de protección previstas por la ley pueden consistir en; a) La custodia personal o domiciliaria; b) El alojamiento temporario en lugares reservados; c) El cambio de domicilio; d) El suministro de los medios económicos para alojamiento, transporte, alimentos, comunicación, atención sanitaria, mudanza, reinserción laboral, trámites, sistemas de seguridad, acondicionamiento de vivienda y demás gastos indispensables, dentro o fuera del país, mientras la persona beneficiaria se halle imposibilitada de obtenerlos por sus propios medios. En ningún caso la asistencia

económica se otorgará por más de seis (6) meses; e) La asistencia para la gestión de trámites; f) La asistencia para la reinserción laboral; g) El suministro de documentación que acredite identidad bajo nombre supuesto a los fines de mantener en reserva la ubicación de la persona protegida y su grupo familiar (art. 5). Estas medidas no son taxativas.

Actualmente, el Programa está a cargo de la Subsecretaría de Política Criminal dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (art. 8 de la ley). Dicho Ministerio cuenta con la Dirección Nacional del Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados. Esta información se encuentra disponible al ciudadano en el portal oficial del Estado Argentino “argentina.gob.ar”.

En relación al funcionamiento del programa, se ha entendido que este programa aparece como el último medio que tiene el Estado para proteger a un testigo. Para decidir la admisión a este programa, la Dirección pertinente, tiene en cuenta 1) la gravedad del delito, 2) el peligro que se cierne sobre el testigo, 3) la voluntad de declarar del testigo y 4) los recursos con que cuenta el programa.

Teniendo en cuenta que el programa es voluntario, se efectúa una entrevista previa con el testigo en donde se evalúan esas circunstancias.

En definitiva, en esta materia se cuenta con una norma de carácter general en el CPPN que puede fundamentar medidas de protección al denunciante-testigo dispuestas por el Juez de la causa dirigida al Estado Nacional, art. 79 inc. c del CP; y una ley (Ley 25.764) que crea un programa específico de protección de testigos en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, limitado a determinados delitos, que pueden incluir a los delitos de corrupción tipificados en nuestro ordenamiento jurídico⁶.

⁶ Los delitos vinculados con la delincuencia organizada mencionados en la ley 25.764.