

H. Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE LEY

Texto facilitado por los firmantes del proyecto.

N° de Expediente	7130-D-2013
Trámite Parlamentario	159 (22/10/2013)
Sumario	ANTICORRUPCION. CODIGO PENAL: INCORPORACION DEL ARTICULO 62 BIS Y MODIFICACION DEL ARTICULO 67, SOBRE PRESCRIPCION Y SUSPENSION DE LA MISMA EN CASOS DE DELITOS DE CORRUPCION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA, RESPECTIVAMENTE. CREACION DE LA COMISION BICAMERAL CONTRA LA CORRUPCION.
Firmantes	TUNESSI, JUAN PEDRO - ALVAREZ, ELSA MARIA - ALFONSIN, RICARDO LUIS - NEGRI, MARIO RAUL - GIL LAVEDRA, RICARDO RODOLFO - MILMAN, GERARDO FABIAN - BAZZE, MIGUEL ANGEL - STOLBIZER, MARGARITA ROSA.
Giro a Comisiones	LEGISLACION PENAL; PETICIONES, PODERES Y REGLAMENTO; PRESUPUESTO Y HACIENDA.

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1°: Incorpórese como artículo 62 bis del Código Penal, el siguiente:

Artículo 62 bis.- En los casos de los delitos previstos en los Capítulos VI, VII, IX y IX bis del Título XI del Libro Segundo y en los artículos 174 inc. 5, 226, 227 bis y 303 inc. b) del Código Penal, y en los incisos b) y c) del artículo 865 del Código Aduanero, respecto del funcionario público que lo haya cometido en el ejercicio de la función pública, la acción penal prescribirá en los términos previstos por el inciso "a" del artículo 62 del presente Código.

Artículo 2°: Modifíquese el artículo 67 del Código Penal, el que quedara redactado de la siguiente manera:

Artículo 67.- La prescripción se suspende en los casos de los delitos para cuyo juzgamiento sea necesaria la resolución de cuestiones previas o prejudiciales, que deban ser resueltas en otro juicio. Terminada la causa de la suspensión, la prescripción sigue su curso.

La prescripción también se suspende en los casos de delitos cometidos en el ejercicio de la función pública, para todos los que hubiesen participado, mientras cualquiera de ellos se encuentre desempeñando un cargo público. Todo plazo comenzará a correr a partir de los dos años de efectivizado el cese.

La prescripción se interrumpe solamente por:

- La comisión de otro delito;
- El primer llamado efectuado a una persona, en el marco de un proceso judicial, con el objeto de recibirle declaración indagatoria por el delito investigado;
- El requerimiento acusatorio de apertura o elevación a juicio, efectuado en la forma que lo establezca la legislación procesal correspondiente;
- El auto de citación a juicio o acto procesal equivalente; y
- El dictado de sentencia condenatoria, aunque la misma no se encuentre firme.

f) La resolución de la declaración de rebeldía por hechos atribuidos a funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones. La interrupción opera solo con respecto a los funcionarios públicos. La prescripción corre, se suspende o se interrumpe separadamente para cada delito y para cada uno de sus partícipes, con la excepción prevista en el segundo párrafo de este artículo.

Artículo 3°: Crease la Comisión Bicameral Contra la Corrupción en el ámbito del Congreso de la Nación, cuyo objeto será el de investigar las responsabilidades políticas de los funcionarios sospechados.-

Artículo 4°: La comisión tendrá las siguientes facultades y funciones:

Recibir denuncias y pruebas vinculadas a los hechos materia de su objeto.

Recopilar toda la documentación e información judicial, administrativa y/ o que detente cualquier persona referidas a los hechos objeto de la presente ley.

Requerir copia certificada por ante la justicia competente de las pruebas producidas en los diferentes expedientes judiciales que existan vinculadas al objeto de la presente.

Citar con la finalidad de requerirles información verbal y/o las ampliaciones que sean necesarias a efectos de profundizar las investigaciones referidas a los hechos enunciados objeto de la presente ley, a los Ministros del Poder Ejecutivo, los Secretarios de Estado y demás funcionarios relacionados con los hechos referidos.

Instar la actuación del Cuerpo de Auditores del Consejo de la Magistratura a fin de que realicen auditorias, informaciones sumarias y sumarios sobre la actuación de los Magistrados y empleados judiciales a efectos de determinar las responsabilidades por los actos que realizaron en función de los hechos denunciados objeto de la presente ley.

Realizar por sí o por las personas u organismos que ella comisione, averiguaciones vinculadas al objeto de su creación.

Recibir testimonios y disponer la realización de pericias necesarias.

Requerir la colaboración de organismos técnicos de este Honorable Congreso Nacional, de organismos públicos y de organizaciones privadas.

Celebrar convenios con universidades, institutos, centros de investigación y cualquier otro establecimiento que pueda ser de utilidad a los fines de su investigación.

Solicitar el auxilio de la fuerza pública para el cumplimiento de sus cometidos.

Requerir previa aprobación de la mayoría de sus integrantes y con la firma de su Presidente y Secretario, órdenes de presentación, allanamiento, registro y secuestro de documentos al juez que por turno corresponda.

Requerir informes a organismos y empresas extranjeras, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores o, si éste no prestara una colaboración eficaz, a través de los medios que la Comisión disponga.

Facilitar los medios para la comparecencia de personas y, en su caso, tramitar ante el órgano correspondiente su protección personal.

Promover acciones judiciales en caso de impedimentos o perturbaciones al funcionamiento de la Comisión.

Denunciar judicialmente los hechos delictivos que lleguen a su conocimiento. La Comisión tendrá amplia legitimación procesal para ser querellante en los procedimientos administrativos y procesos judiciales, y ante el Ministerio Público Fiscal.

Promover el juicio político de los funcionarios investigados

Actuar en cualquier lugar de la República en cumplimiento de las funciones establecidas por esta ley.

Producir anualmente un informe que contenga el desarrollo del procedimiento empleado sobre las investigaciones realizadas, la síntesis de la documentación analizada, los testimonios recibidos y demás información y evidencias a las que tuvo acceso la Comisión. Deberá detallar las eventuales

violaciones a las normas jurídicas que se hayan verificado, las denuncias presentadas, las conclusiones a las que se haya arribado y cualquier otra acción relacionada al objeto de la presente Comisión. El informe debe ser presentado ante ambas Cámaras del Congreso de la Nación.

Toda otra facultad útil para el logro de sus fines.

Artículo 5°: La Comisión estará integrada de la siguiente manera:

Seis Diputados y seis Senadores Nacionales, designados por el presidente de cada Cámara respetando la representación política de ambas; y

Doce personalidades de amplia y reconocida trayectoria en lo que refiere al respeto a los valores democráticos, el conocimiento y experiencia en la función pública y la salvaguarda de los derechos humanos, designados en conformidad con el procedimiento establecido por reglamentación de la presente ley.

La misma será presidida por un integrante del bloque de la oposición con mayor número de legisladores, elegido en la primera reunión convocada por mayoría de los miembros presentes. También se elegirán un Vicepresidente y Secretario, respetando la representación política de la Comisión.

El mandato del Presidente, Vicepresidente y Secretario será anual. Rotarán esos cargos por un período para cada Cámara.-

El quórum de la Comisión se conforma con trece miembros. Las decisiones se adoptarán por mayoría de los presentes, salvo los casos en que se requieran mayorías especiales.

Artículo 6°: La Comisión aprobará su propio reglamento de funcionamiento por mayoría absoluta de sus miembros. Supletoriamente se regirá por el Reglamento de la Cámara de Diputados.

Artículo 7°: La comisión, una vez constituida, requerirá a través de las Presidencias de ambas Cámaras, la dotación de personal necesario para llevar a cabo sus fines. Será integrada en primer lugar por personal administrativo-técnico permanente o transitorio en forma igualitaria por ambas Cámaras, efectuándose respecto de los mismos una selección minuciosa en razón de su capacidad profesional y experiencia.

Artículo 8°: La Comisión tendrá su asiento en dependencias de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Artículo 9°: Al cierre de cada año parlamentario la Comisión deberá elevar a cada Cámara el informe contemplado por el artículo 3 inciso "r", sin perjuicio de la elevación de informes parciales, si lo estima conveniente, a medida que avance en sus investigaciones.

A partir de dicho informe la Comisión deberá elaborar un dossier de prensa a efectos de ser presentado en cada uno de los medios gráficos y prestadores de servicios de comunicación audiovisual autorizados a funcionar en la República Argentina.

Los medios gráficos nacionales deberán distribuir dicho dossier de prensa el primer domingo del mes de diciembre de cada año.

Artículo 10°: Los informes anuales deberán recopilarse consecutivamente a efectos de confeccionar el "Libro del Congreso Argentino Contra la Corrupción".

Artículo 11°: Los gastos que demande el cumplimiento de la presente ley, serán imputados al presupuesto del Congreso de la Nación.

Artículo 12°: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

La presente iniciativa busca ser esencialmente una herramienta de justicia y memoria, en el marco de una creciente corrupción que se advierte en el ejercicio de funciones gubernamentales.

Es dable reclamar a quienes tienen confiadas altas responsabilidades públicas, exhibir una conducta intachable, cumplir fielmente su mandato y procurar la defensa del patrimonio público.

El proyecto se encuentra estructurado en dos partes: la primera de ellas se enfoca a evitar la extinción de la acción penal por la causal de prescripción de los delitos vinculados con la corrupción; mientras que la segunda está destinada a crear una comisión investigadora que sirva de ámbito institucional para lograr el esclarecimiento y la determinación de las responsabilidades políticas frente a los delitos de corrupción cometidos por funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones.

Por tanto resulta adecuado abocarnos en primer lugar a fundamentar la necesidad de establecer plazos máximos de prescripción para los delitos de corrupción cometidos por funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones.

La prescripción de la acción penal es un instituto de derecho público que sirve de garantía y seguridad jurídica del individuo (de no ser perseguido al infinito), y le impone un límite temporal al poder punitivo del Estado. Básicamente consiste en la extinción de la pretensión punitiva del Estado por el mero transcurso del tiempo, considerando que si no se ha instado la acción penal en lapsos legalmente establecidos, se supone que no existe interés en la persecución pública del delito.

El instituto por un lado pretende que los individuos que hayan podido haber cometido algún delito no puedan ser perseguidos durante toda su vida, respetando la garantía del plazo razonable de juzgamiento, y por el otro que el Estado no realice esfuerzos y gastos en causas en las que no pudo arribar a un enjuiciamiento.

El fundamento estriba en la inutilidad de la pena en el caso concreto, tanto desde la perspectiva de la sociedad (prevención general) como del eventual culpable (prevención especial).

Nuestra Constitución Nacional a partir de la reforma del año 94 (artículo 75 inciso 22) incorporo diversos tratados internacionales (Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su artículo 25; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reza en su artículo 9.3; Convención Americana sobre Derechos Humanos artículo 7.5) que establecen el derecho a ser juzgado en un plazo razonable.

Sin embargo este instituto, que sirve de principio general, reconoce excepciones. El ejemplo más contundente se da en el caso de los crímenes de lesa humanidad. Nuestro país a partir de la sanción de las leyes 24.584 y 25.778, mediante las cuales se aprobó y otorgo jerarquía constitucional a la Convención de imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad, estableció como imprescriptibles dichos delitos.

La imprescriptibilidad de esta clase de crímenes estriba en la gravedad de los mismos; en el hecho de que sus daños no afectan a un grupo determinado ni se limita a un plazo determinado de tiempo, sino que por el contrario son actos que afectan a la humanidad en su conjunto y sus consecuencias se extienden en el tiempo. Existe consenso en que en estos supuestos excepcionales el Estado no quiere perder su poder punitivo.

Cabe decir que esta situación de excepcionalidad frente al instituto de la prescripción de la acción penal se dio en un momento histórico muy particular; luego de la segunda guerra mundial y como consecuencia de las atrocidades que se habían cometido en la misma.

Encontrándonos ahora en otro momento histórico, nos toca analizar y determinar si existen otras situaciones que por sus particularidades ameritan que no opere fácilmente la prescripción de los delitos cometidos por los funcionarios públicos, y que por tanto nuestro Estado conserve su potestad de perseguir y castigar a los responsables.

Entendemos que los delitos de corrupción cometidos por funcionarios en ejercicio de la función pública constituyen hechos en los cuales el Estado debe mantener vigente su potestad punitiva por un plazo más extenso

La apropiación directa o indirecta de bienes públicos, el favorecimiento propio o de terceros, o el enriquecimiento ilícito de un funcionario público, afecta bienes públicos y dañan los intereses de toda la comunidad, constituyendo actos que podrían calificarse como de traición a la patria. El artículo 36 de nuestra Constitución Nacional establece que: "...Atentara asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento...".

Los delitos de corrupción afectan el progreso colectivo y generan perjuicios gravísimos para toda la población. El término teórico y abstracto de corrupción se hace concreto en la falta de hospitales e insumos imprescindibles en el sistema de salud, en el pésimo estado en que se encuentra las obras viales, la alarmante inseguridad ciudadana, en el deficitario sistema educativo y sobre todo en la postergación del progreso de los que menos tienen. Consecuentemente estos delitos no dejan de ser vivenciados como graves por el transcurso del tiempo, y por tanto, el Estado debe mantener su poder punitivo por el máximo plazo de prescripción previsto por nuestro código.

Cabe decir que la extensión de los plazos de prescripción de los delitos de corrupción no es una cuestión extremadamente novedosa. Países de nuestra región cuentan con legislación al respecto, en la que incluso los declaran imprescriptibles. Tal es el caso de Ecuador, que en su nueva constitución establece en su artículo 233 que "Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas". Venezuela por su parte establece la imprescriptibilidad de las acciones judiciales dirigidas a sancionar los delitos contra el patrimonio público en el artículo 271 de su Constitución. Misma postura adopta Bolivia en el artículo 112 de su Carta Magna.

A su vez es necesario remarcar que nuestro país ha ratificado la Convención Interamericana contra la Corrupción (Ley 24.759), y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (Ley 26.097). Dichos plexos normativos internacionales fijan cuales son los parámetros que los Estados partes deben tener en cuenta para actualizar su derecho interno. El artículo 29 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción estipula específicamente el instituto de la prescripción de la acción penal al establecer que: "cada Estado Parte establecerá, cuando proceda, con arreglo a su derecho interno, un plazo de prescripción amplio para iniciar procesos por cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención y establecerá un plazo mayor o interrumpirá la prescripción cuando el presunto delincuente haya eludido la administración de justicia"

En consecuencia, la presente iniciativa busca en primer lugar reglamentar dicha manda estableciendo el mayor plazo posible para que la acción penal para juzgar los delitos de corrupción se mantenga expedita, entendiendo que la averiguación de la verdad, el castigo a sus responsables y la memoria en supuestos en los que se encuentra involucrada la sociedad en su conjunto, y el futuro de la misma, son circunstancias que ameritan un tratamiento excepcional.

Asimismo sustentándonos en el artículo 29 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción resulta adecuado modificar el artículo 67 del Código Penal en dos sentidos:

A) Por un lado se establece que en los casos de delitos cometidos en el ejercicio de la función pública la prescripción empezara a correr a partir de los dos años de efectivizado el cese del funcionario. Es sabido que los funcionarios públicos pueden continuar teniendo injerencia a pesar de ya no ejercer su cargo. Entendemos por tanto que, a los efectos de salvaguardar la investigación y evitar la intromisión del ex funcionario en cuestiones que pueden perjudicar la causa, resulta adecuado que los plazos prescriptivos empiezas a correr una vez que hayan transcurrido dos años.

B) En segundo lugar se establece que la prescripción se interrumpe en caso de rebeldía del funcionario público.

El otro aspecto del presente proyecto de ley se circunscribe en la creación de una Comisión Bicameral Contra la Corrupción en el ámbito del Congreso de la Nación. La misma tiene por objeto la realización de todas las investigaciones tendientes a lograr el esclarecimiento y la determinación de las responsabilidades de los delitos de corrupción.

En virtud de los nuevos plazos prescriptivos estipulados para los delitos de Cohecho y tráfico de influencias; Malversación de caudales públicos; Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones pública; Exacciones ilegales; Enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados; Blanqueo de dinero producto del delito, contrabando y fraude a la administración cometidos por funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones, entendemos que resulta conveniente contar en el Congreso de la Nación con un ámbito adecuado para ayudar a determinar la verdad de los acontecimientos.

Sin perjuicio de las investigaciones judiciales pertinente, corresponde al Congreso Nacional como representante genuino y legítimo de los intereses populares, velar por la institucionalidad de nuestro Estado y sus gobernantes.

En este sentido, y haciendo honor al compromiso que como legisladores asumimos de respetar y hacer respetar nuestra Constitución, es nuestro deber , averiguar y desentrañar a través de institutos propios de la actividad parlamentaria todo lo acontecido, asignar las responsabilidades políticas y funcionales, y promover su juzgamiento en caso de detectar situaciones delictivas.

Ha sido una inveterada práctica del Congreso de la Nación la constitución de comisiones investigadoras frente a graves acontecimientos que ocurrieron en nuestro país.

Así se las conformaron con el fin de investigar hechos que pusieron en riesgo la seguridad nacional o acciones ilícitas relacionados con el ejercicio de la función pública. Entre otras se formaron las siguientes comisiones investigadoras, desde el restablecimiento de la democracia en diciembre de 1983: por la venta de la compañía Italo Argentina de Electricidad, renovación del contrato Manliba-Ceamse, de Crímenes de Guerra, por el atentado a la AMIA, actividades de IBM, de servicios aeroportuarios y postales, canje de deuda del 2001, la Aduana Paralela y la comisión Antimafia, entre las más relevantes.

El poder del Congreso para constituir comisiones investigadoras se encuentra dentro de los poderes implícitos otorgados por la Constitución Nacional al Poder Legislativo. Los poderes implícitos son aquellos que otorgan facultades para la elección de los medios que consideran necesarios para el ejercicio de sus facultades, siempre que no invadan las esferas de otros poderes o derechos personales. Ellos son indispensables para el ejercicio de aquellos poderes reconocidos expresamente.

Estas facultades del congreso surgen implícitamente del Art. 75 inc 32, cuando dice:

"Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y los otros concedidos por la presente constitución al Gobierno de la Nación Argentina."

Debe tenerse en cuenta que la investigación parlamentaria es el paso previo y necesario para entender, por ejemplo, en causas tales como la acusación en juicios políticos -Art. 53 y 59 de la Constitución Nacional- o la fijación del presupuesto de gastos de la administración nacional - Art. 75 inc 8-, a los fines de controlar la ejecución de dichos gastos.

Por su parte el reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación, en su artículo 104 posibilita expresamente la formación de comisiones especiales en aquellos casos que lo crea conveniente, o que no estén previstos en el citado reglamento. A su vez, el artículo 106 último párrafo hace mención específica a las comisiones investigadoras.

Asimismo los artículos 86 y 87 del reglamento de la Cámara de Senadores prevén expresamente la potestad de crear comisiones bicamerales y comisiones investigadoras.

Los fundamentos constitucionales reseñados con anterioridad fueron ampliamente reconocidos por la jurisprudencia de nuestro país.

La Cámara Nacional Federal en lo Contencioso Administrativo en el fallo Cruzada de Solidaridad sostuvo: "Las comisiones investigadoras de las cámaras del Congreso de la Nación tienen un profundo arraigo en nuestra historia política: estas facultades emanan del Art. 75, inc. 32 de la Constitución Nacional. Son los poderes implícitos que tiene el congreso para hacer todas las leyes y reglamentos que sean necesarios y convenientes para poner en ejercicio los poderes propios del congreso y todos los otros concedidos por la constitución al Gobierno federal.". En este mismo fallo la Cámara expresó que el sistema republicano de gobierno establecía entre otras exigencias, no solo la publicidad de los actos de gobierno, sino también el control sobre aquellas instituciones públicas (estatales y no estatales), o privadas donde estuviera comprometido el interés (5) (4) (3) (2) (1) público, correspondiendo la facultad de investigación del Congreso tanto al ámbito público como al privado.

Luego de la recuperación democrática, los jueces ratificaron las facultades de investigación del Congreso, aunque señalaron que debían respetarse ciertos límites derivados de las garantías constitucionales (causa "Klein", CNCCFed sala II, en La Ley 1984-D-550, con nota de Alberto Bianchi).

Por su parte, la doctrina es absolutamente pacífica respecto de la validez de las comisiones investigadoras del Congreso. Para Bidegain, se trata de una facultad incidental (art. 75, inc. 32) que debe ejercerse como un medio para el desempeño de las demás atribuciones, como la función legislativa, la "jurisdiccional" (juicio político; juicio de elecciones, derechos y títulos de sus miembros; etc.), los privilegios parlamentarios, etc.

En el mismo sentido, Bidart Campos adhiere al criterio del Justice Warren, de la Corte Suprema de los Estados Unidos, cuando en el fallo Watkins v. United States (1957), determinó que el cometido de las comisiones investigadoras del Congreso comprenden investigaciones relativas a la ejecución de las leyes existentes, de las leyes propuestas o de las posiblemente necesitadas, así como defectos del sistema social, económico o político con el propósito de habilitar al Congreso a redimirlos.

Por cierto, el Congreso no sólo legisla sino también controla, y la investigación parlamentaria es el medio más idóneo para el ejercicio de esa facultad de fiscalización.

En el caso puntual que nos ocupa entendemos que resultaría un hecho institucional trascendental que nuestro Congreso cuente con una Comisión Bicameral destinada a investigar todos los hechos de corrupción acontecidos en nuestra República.

Así como la constitución de la CONADEP (Decreto 187/83) fue un hecho político histórico que nos permitió a todos los argentinos conocer las atrocidades cometidas durante la última dictadura militar, creemos que esta comisión contra la corrupción puede servirnos de ámbito propicio para que el pueblo de la Nación conozca desde la óptica política e institucional, cuáles fueron los hechos de corrupción que perjudicaron gravemente a nuestro Estado y al erario nacional.

La Comisión deberá emitir un informe anual que dé cuenta de las investigaciones que se han llevado a cabo y de las conclusiones obtenidas. Dicho informe no solamente deberá ser elevado a cada una de las cámaras sino que también deberá ser distribuido, en forma de dossier, entre todos los medios gráficos y audiovisuales de nuestro país.

Los medios gráficos nacionales deberán distribuir dicho dossier de prensa en la publicación del primer domingo del mes de Diciembre de cada año, para conocimiento de la población, sin perjuicio de la publicidad a través de los medios electrónicos disponibles.

Los informes anuales deberán recopilarse consecutivamente a efectos de confeccionar el "Libro del Congreso Argentino Contra la Corrupción". Este libro servirá de documento histórico por la verdad y la memoria, para que nadie olvide quienes fueron los funcionarios que traicionaron a nuestra patria.

Por los motivos expuestos, solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto de ley.