



Manual para la persecución penal estratégica

de delitos ambientales y su dimensión económica

Manual para la persecución penal
estratégica de delitos ambientales y su
dimensión económica / Julián Alfie ... [et
al.] ; Contribuciones de Alberto M. Binder ;
Julieta González

Schlachet. - 1a ed revisada. - Ciudad
Autónoma de Buenos Aires : Instituto de
Estudios Comparados en Ciencias Penales
y Sociales - INECIP, 2025.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-631-91084-3-9

1. Justicia. 2. Protección del Medio
Ambiente. 3. Explotación Petrolera. I.
Alfie, Julián II. Binder, Alberto M., colab. III.
González Schlachet, Julieta, colab.

CDD 364.145

ISBN 978-631-91084-3-9



Manual para la persecución penal estratégica de delitos ambientales y su dimensión económica

Este manual fue elaborado por:

Julián Alfie

Pedro Biscay

Agustín Carrara

Martina Cirimele

Alejandra Freire

María Victoria Llorente

Sofía Serrizuela

Con los valiosos aportes de:

Alberto Binder

Julieta González Schlachet

ÍNDICE

Agradecimientos	7
Introducción	8
1.1. El enfoque estratégico de la persecución penal	9
1.2. Industria petrolera, delitos ambientales y criminalidad económica. El caso de los residuos peligrosos	11
1.3. Dimensión económica de los delitos	13
2. Repensando los recursos y los actores de la persecución penal ambiental	16
2.1. Fiscalías federales y provinciales: el desafío del trabajo conjunto	17
2.2. Áreas especializadas de los Ministerios Públicos	19
2.3. Áreas especializadas del Ministerio Público Fiscal de la Nación	20
2.4. Policías de investigación	21
2.5. Recursos comunitarios y organizaciones de la sociedad civil	23
3. Herramientas para la planificación estratégica de la persecución penal	28
3.1. Planificación, objetivos y evaluación	29
3.2. Elementos para el análisis de un mercado criminal	32
3.3. Dimensiones y actores centrales del mercado	36
4. Identificación de casos	44
4.1. Proactividad de la persecución penal de los delitos ambientales y de los delitos económicos	45
1. Fuentes de información	46

5. Selección de casos	50
5.1. Selección de casos en el marco de una planificación político-criminal de la persecución penal	51
5.2. Respuestas diversas y mecanismos no penales	53
6. Preparación e investigación del caso	57
6.1. La teoría del caso como herramienta para una investigación proactiva y eficaz	58
6.2. El recupero de activos como parte de la investigación y el litigio	60
6.3. Técnicas de investigación	64
7. Litigio	70
7.1. Formalización de la imputación como actividad estratégica: plazos y determinación del hecho	71
7.2. Etapa intermedia	73
7.3. Juicio oral	75
Anexos: Recursos normativos e institucionales	78
1. Marco normativo	79
1.1 Tipos penales ambientales en el Código Penal	79
1.2 Normativa ambiental en Argentina	83
2. Áreas especializadas del Ministerio Público Fiscal de la Nación	85
2.1. Áreas especializadas del Ministerio Público Fiscal de la Nación	86
2.2. Áreas especializadas de los Ministerios Públicos Fiscales provinciales	90



Agradecimientos

Este manual no hubiera sido posible sin la enorme generosidad y predisposición de integrantes de fiscalías ambientales y económicas federales y provinciales y de miembros de organizaciones de la sociedad civil o abogados/as ambientalistas, quienes participaron de dos talleres de trabajo realizados en el INECIP en 2023. Estos espacios permitieron identificar desafíos comunes y buenas prácticas en una materia tan novedosa y compleja como la persecución penal de la criminalidad ambiental y, en particular, de su dimensión económica. Este Manual no es más que una primera aproximación a herramientas prácticas que permitan colaborar con la prevención y reparación integral de daños ambientales a través de la persecución penal. Se trata de poner en diálogo tres agendas que hasta ahora han corrido por carriles separados: por un lado, la cuestión de los delitos ambientales; por el otro, la de la criminalidad económico; y, por último, la de la persecución penal estratégica.

Para simplificar la lectura y potenciar su sentido práctico, se redujeron en el manual las citas y referencias a otros textos que sirvieron de fuente, cuya lectura se sugiere en forma integral, ya que son un excelente complemento a los contenidos de este documento. En particular:

- [Manual de planificación estratégica de la persecución penal \(CEJ, 2022\).](#)
- [Manual de actuación ambiental integral en Argentina \(Lloret, 2021\).](#)
- [Análisis político criminal \(Binder, 2011\)](#)
- [Planificación estratégica de casos \(Rua, 2022\)](#)
- [Manual de litigación \(Lorenzo, 2012\)](#)
- [Guía teórico-práctica para el recupero de activos en delitos ambientales \(CIPCE, 2022\)](#)
- [Guía teórico-práctica sobre recupero de activos y persecución penal estratégica \(El PACCTO, 2019\).](#)
- [Lavado de activos provenientes de delitos ambientales \(GAFI, 2021\).](#)

Manual para la persecución penal estratégica
de delitos ambientales y su dimensión económica



Introducción



1.1. El enfoque estratégico de la persecución penal

- La construcción de una **justicia penal eficaz** es un tema central para la gestión de la conflictividad. Esta afirmación no sólo es válida para controversias convencionales; también lo es para casos de criminalidad compleja de los que, sin duda alguna, la cuestión ambiental es un capítulo medular.
- Hay razones que explican la necesidad de atender con urgencia este problema. Por un lado, la **crisis climática** que se vive a nivel global es un hecho constatado que genera daños cada vez mayores sobre el ambiente, las comunidades y las economías locales, regionales y global. Por otro lado, la **impunidad** existente en relación con estos delitos es extremadamente alta¹ y está llamando la atención de instancias regulatorias a nivel global, quienes advierten con mayor frecuencia los vínculos entre la criminalidad ambiental, la corrupción, el lavado de activos y los flujos financieros ilícitos². Las organizaciones de la sociedad civil suelen encontrar en los Ministerios Públicos y los tribunales instancias incapaces de contribuir a una correcta gestión de la problemática.
- Estos elementos explican los motivos esenciales que hemos tenido en cuenta al momento de elaborar este manual orientado a **rediseñar la política criminal contra el delito ambiental sobre bases democráticas y eficaces**.
- Según Binder³ (2011), la política criminal es una de las tantas políticas públicas mediante las cuales el Estado puede intervenir en la **gestión de la conflictividad**. En particular, la política criminal es la que organiza el uso de los instrumentos violentos del Estado para intervenir en la conflictividad, con el objetivo de evitar que los conflictos se resuelvan con abuso de poder y violencia. Dentro de los distintos instrumentos violentos, uno de ellos es el castigo penal, cuya organización está

¹ En el mes de febrero de 2024, se envió al Ministerio Público Fiscal Federal un pedido de acceso a la información. El mismo solicitaba la cantidad de ingresos y egresos de las causas catalogadas como delitos ambientales según el Sistema Coirón entre 2015 y 2023. De las 1172 causas que ingresaron, sólo 4 fueron procesadas, y 2 de ellas fueron elevadas a juicio, ambas resultando en sobreseimientos.

² Informe del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), titulado “Lavado de activos provenientes de delitos ambientales” del mes de Julio del año 2021, el mismo se encuentra disponible en el siguiente link: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Spanish-Money-Laundering-from-Environmental-Crime.pdf>

³ Binder, A. (2011). Análisis político criminal. Buenos Aires: Astrea.

a cargo de una sub-política específica, que es la “política de persecución penal”. En los sistemas adversariales, la política de persecución penal está a cargo de los Ministerios Públicos Fiscales, en coordinación con otras agencias (principalmente, el Poder Ejecutivo) y con el apoyo de policías y fuerzas de seguridad.

- Este **nuevo papel asignado a los Ministerios Públicos** va más allá de simplemente ejercer acciones penales: implica convertirse en decisores de políticas públicas centrales en el control de los fenómenos criminales a través de la gestión de los intereses de las víctimas. Esta concepción es extremadamente importante para dotar de legitimidad las estrategias de intervención sobre la criminalidad.
- Los fenómenos criminales ambientales poseen sus propias regularidades, patrones y actores específicos que los definen y que varían según el tipo de problemática ambiental que se estudie. En consecuencia, si lo que se desea es que el Estado pueda perseguir estratégicamente estos fenómenos, debemos entender esta persecución como una instancia que permita influir sobre sus regularidades. Para llevar a cabo estas intervenciones de manera efectiva, es esencial comprender en profundidad la configuración de los fenómenos criminales dentro del contexto de ocurrencia (sea institucional, social, económico, geográfico), así como sus características y evolución.
- Una de las características centrales de este fenómeno criminal es su inserción en una **estructura de mercado** en el que se insertan operaciones, maniobras y comportamientos lesivos al ambiente. La cuestión ambiental está íntimamente vinculada con el funcionamiento de sectores y agentes económicos que llevan adelante su operación a partir del uso de empresas, es decir de organizaciones complejas creadas para participar en el mundo de los negocios. Eso implica técnicas de gestión que suponen una combinación de acciones de creación de valor, planificación de costos y maximización de ganancias.
- El crimen ambiental es un capítulo más de la **criminalidad organizada**, que se articula con otros fenómenos como la corrupción, el fraude societario, la falsificación documental, las infracciones en temas regulatorios y el incumplimiento de reglas de compliance corporativo, entre otros.
- Por lo tanto, la identificación de elementos relevantes a ser analizados proyecta un sinnúmero de planos analíticos que deben ser esclarecidos a través de **métodos y técnicas específicas** de análisis, coordinación, cooperación entre el fiscal del caso, organismos regulatorios y entidades legales sujetas a reglas de responsabilidad corporativa. Esto se agrega al examen pericial clásico sobre capacidad económica y operativa de la empresa o la revisión del resultado de informes de inspección.

- Frente a este escenario, el operador (sea un investigador o un fiscal) enfrenta una serie de desafíos vinculados con el **análisis económico de estas estructuras organizadas**, la manera en que gestionan información corporativa (datos contables, financieros, regulatorios, prudenciales, etc.) y el modo en que todo esto impacta al momento de organizar el litigio de un caso concreto.
- Son insuficientes aquí las enseñanzas de la dogmática. Este tipo de delitos requiere para el abordaje de una persecución penal eficiente otro tipo de herramientas, que permita ir más allá de la verificación de un hecho simple, puesto que en este tipo de casos el fiscal y sus equipos de trabajo, se enfrentan con procesos dinámicos y multidimensionales.
- En conclusión, toda **política criminal ambiental** requiere de la coordinación de medidas preventivas, disuasivas y reactivas para abordar los distintos fenómenos delictivos. Estos **objetivos** deben ser claros, evaluables y orientados hacia estrategias de intervención específicas sobre el fenómeno criminal, superando la lógica del “caso a caso”.
- Este Manual tiene por objetivo ofrecer a los fiscales una primera aproximación a las herramientas prácticas necesarias para orientar el trabajo hacia el tratamiento de casos basados en análisis de mercados criminales y la generación de investigaciones especialmente diseñadas para impactar sobre las estructuras organizativas y de inversión operativa de las empresas que toman parte de este tipo de negocios.
- A pesar del amplio campo de posibilidades que ofrece el estudio de la problemática criminal ambiental, hemos decidido elaborar este manual en función de una problemática criminal específica como es el manejo de residuos procedentes de la explotación hidrocarburífera por parte de empresas de tratamiento de basura petrolera.
- Sin embargo, se trata de reglas que, adaptadas, pueden ser utilizadas en otros escenarios de criminalidad ambiental.

1.2. Industria petrolera, delitos ambientales y criminalidad económica. El caso de los residuos peligrosos

- La **industria hidrocarburífera no convencional** (denominada así por las técnicas de extracción que se aplican) ha crecido exponencialmente en las últimas décadas. La multiplicación de perforaciones más complejas que las convencionales y que requieren otros insumos, como arenas, millones de litros de agua y miles de litros

de químicos. Este tipo de perforaciones denominadas “**fracking**” genera una gran cantidad de residuos que, por sus componentes, se clasifican como peligrosos, y cuya gestión y tratamiento ha generado el desarrollo de una industria específica, conocida como “**basureros petroleros**”.

- En Argentina, un ejemplo de esta industria se vincula al yacimiento conocido como “Vaca Muerta”, que se ubica en las provincias de Neuquén, Mendoza, La Pampa y Río Negro. Dicho yacimiento es la segunda reserva mundial de gas no convencional y la cuarta de crudo del mismo origen⁴.
- En la **cadena de producción de esta industria** existen diversos eslabones de actividad, de los que señalamos los siguientes:
 1. Empresas de exploración, perforación y extracción.
 2. Empresas de logística y transporte.
 3. Empresas de almacenamiento, tratamiento y gestión de residuos derivados de la actividad petrolera.
- El manejo de este tipo de residuos está clasificado como peligroso por la legislación aplicable, de modo que su cuidado exige el cumplimiento de estándares y políticas apropiados y sometidos a una evaluación y supervisión por parte de la autoridad de aplicación en materia ambiental.
- Esto implica la yuxtaposición de dos lógicas específicas de mercado. Por un lado, el mercado hidrocarburoso y, por el otro, el mercado de la basura, además de un tamiz adicional vinculado con la cualificación legal que provoca el uso de métricas de medición sobre manejo de riesgo en el proceso de administración de estos residuos.
- Este mercado puede dar lugar a la comisión de daños ambientales que pueden tener relevancia jurídico-penal⁵. Esos daños pueden ser consecuencia de una política empresarial de reducción de costos sin adoptar criterios de protección del ambiente, o casos de connivencia de funcionarios de organismos públicos que tienen a cargo funciones de control de dichas actividades.

⁴ Ministerio de Economía: Secretaría de Política Económica – Subsecretaría de Programación Regional y Sectorial, “Informes de cadenas de valor. Ficha sectorial. Hidrocarburos. Cierre estadístico diciembre 2021”, abril 2022, disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ficha_sectorial_hidrocarburos_web.pptx.pdf

⁵ Por ejemplo, en el caso de Vaca Muerta existen investigaciones en curso. Para más información: <https://opsur.org.ar/2024/02/16/vaca-muerta-acusan-por-contaminacion-peligrosa-al-basurero-petrolero-comarsa-en-neuquen/> Consultada el 20 de mayo del 2024. En otros casos, existen casos penales vinculados con la actividad minera, también: <https://www.fiscales.gob.ar/fiscalias/confirman-el-procesamiento-del-gerente-general-de-minera-alumbrera-por-contaminacion-ambiental/> Consultada el 20 de mayo del 2024.

- Este caso genera una serie de desafíos que pueden extrapolarse a la persecución penal de cualquier fenómeno criminal ambiental de contaminación:
 - ¿Hay conductas empresariales aisladas o se trata de patrones de actuación dentro del mercado?
 - ¿Cómo deberíamos abordar los aspectos económicos del delito ambiental, es decir cómo se relacionan ambos campos de ilicitud?
 - ¿De qué modo analizar la responsabilidad penal de las personas jurídicas en estos casos?
 - ¿Cómo organizamos la investigación de estos delitos?
 - ¿Existen vinculaciones entre el delito ambiental y lavado de activos o la evasión fiscal; y como se conectan estas prácticas con la corrupción de los/as funcionarios públicos?

1.3. Dimensión económica de los delitos

- La dimensión económica de los delitos implica estudiar de qué modo variables centrales del **análisis económico** inciden en la configuración de estos delitos. Estas variables permiten analizar aspectos de comportamiento de mercados, movimientos en la oferta y demanda de servicios, composición de precios, estructuras de costos y modelos de rentabilidad.
- Las prácticas delictivas dentro del mercado de tratamiento y gestión de residuos peligrosos suelen vincularse a su estructura de costos. Es decir, esas prácticas tienen por objetivo aumentar el margen de rentabilidad que una empresa puede obtener luego de deducir los costos operativos del total de ingresos generados por ventas.
- De acuerdo a estimaciones de Interpol y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en el año 2018 los delitos ambientales produjeron una ganancia que ronda entre los 110 y los 281 millones de dólares⁶. Esas cifras lo posicionan en el puesto número 3 de los delitos más lucrativos a nivel mundial, después del narcotráfico y el contrabando.

⁶ Nota de opinión de Marc Reina, gestor temático del componente de cooperación policial de EL PAcCTO, sobre la necesidad de un marco estratégico y operacional de trabajo integral y coordinado entre países contra los delitos medioambientales. Más información en: https://www.fiiapp.org/blog_fiiapp/los-delitos-medioambientales-se-han-convertido-en-el-tercer-delito-mas-lucrativo-del-mundo/ Consultado el 20 de mayo de 2024.

- Además de los daños ambientales, estas conductas empresariales podrían también dar lugar a una serie de delitos económicos, como la evasión tributaria, delitos contra la administración pública, balance falso, delitos cambiarios, lavado de activos, entre otros⁷.
- Al igual que las empresas, las organizaciones criminales tienen como finalidad generar ganancias. Si la tasa de ocurrencia de delitos ambientales aumenta, aumentará también la demanda de servicios ilícitos relacionados con el lavado de activos obtenidos en infracción a la ley.
- Por otro lado, la interacción entre las empresas y los entes públicos a cargo de la regulación ambiental puede suponer relaciones estrictamente formales, relaciones promiscuas o directamente ilegales. El modo de vinculación es determinante tanto para el cuidado del ambiente como para su afectación. De estas interacciones pueden surgir actos de corrupción vinculados con el debilitamiento u omisión directa de controles sobre el cumplimiento normativo de estándares aplicables en materia regulatoria. Esos actos (por ejemplo, sobornos) pueden constituir un precio que las empresas pueden subsumir en sus políticas de costos.

“Todo lo que es ambiental, si vos lo planteas como un tema económico, es que eso termine en una cuestión de impunidad.”

(Fiscal, focus group, 2023)

Definiciones

- **Abordaje de la dimensión económica del delito ambiental:** consiste en analizar la configuración de problemas criminales en materia ambiental a partir de su inserción en un mercado concreto (por ejemplo mercado forestal, mercado de extracción de minerales, mercado de tráfico de especies protegidas o en extinción). Al analizar estos problemas a partir de su inserción dentro de un mercado específico, el análisis permite estudiar aspectos como la política de costos, la estructura de oferta y demanda, los determinantes del precio y la rentabilidad, entre otros aspectos. La disección entre beneficio económico legal e ilegal es sólo un punto dentro de este análisis.

⁷ En ese sentido es interesante mencionar como buena práctica el caso de Chile, que durante el año 2023 sancionó la Ley 21595 que sistematiza los delitos económicos y atentados contra el medio ambiente: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1195119> Consultado el 20 de mayo de 2024.

- **Mercado criminal:** consiste en la producción de bienes y servicios, legales o ilegales, que se intercambian por una contraprestación, vulnerando sistemáticamente la normativa vigente, utilizando la innovación de las empresas legales en la producción, distribución y consumo.

Reflexión

- El GAFI, al analizar el lavado de activos provenientes de delitos ambientales sostuvo que: *“es posible que algunas empresas legítimas empleen métodos ilegales de eliminación de residuos para ahorrar dinero. Los fondos que, de lo contrario, la empresa hubiera gastado en un método legal (más costoso) para eliminar los residuos sirven para aumentar sus márgenes de ganancia. Si bien las características específicas de los residuos pueden presentar algunos desafíos, no deben constituir un obstáculo para que los países investiguen y persigan el lavado de activos y los delitos relacionados”* (Informe del GAFI Lavado de activos provenientes de delitos ambientales. Julio 2021)

Problemas prácticos

- Considerando las descripciones realizadas previamente, podemos observar que los fenómenos criminales que se desarrollan en el marco de esta industria son llevados adelante por empresas constituidas legalmente, que emplean giros comerciales -en principio lícitos- y que se vinculan con el ámbito criminal de un modo instrumental (pago de coimas, elusión de controles, falsificaciones contables, etc.), a diferencia de otros delitos, cometidos por grupos organizados criminales, como el narcotráfico cuya operatoria tiene lugar a través de empresas enteramente criminales. Esto puede representar una serie de dificultades a la hora de su abordaje, en especial porque la comisión de delitos tiene lugar a través de actos jurídicos (contratos, documentos o registros) que gozan de verosimilitud legal.
 - ¿Quiénes cometen estos delitos?
 - ¿Qué actividades despliegan?
 - ¿Cómo investigamos la dimensión económica que involucran estas maniobras?
 - ¿Qué sucede con las ganancias obtenidas a partir de la comisión de este tipo de delitos?
 - ¿Dichas ganancias son factibles de ser lavadas?
 - ¿Qué pasa con el giro comercial propio de la empresa?
 - ¿Cómo planificamos la investigación y litigación de estos casos?



Repensando los recursos y los actores de la persecución penal ambiental



2.1. Fiscalías federales y provinciales: el desafío del trabajo conjunto

- El carácter federal de Argentina genera que distintos Ministerios Públicos (especialmente, el federal y los provinciales) deban intervenir sobre un mismo problema criminal. Las reglas de competencia establecen divisiones artificiales sobre fenómenos que, en la realidad, no son tan fáciles de separar.
 - > Ejemplo: Una empresa que genera contaminación en una sola provincia puede haber contado con la colaboración de un funcionario de una agencia regulatoria ambiental que pertenece a la administración pública federal.
- Dividir la persecución penal de un mismo fenómeno entre dos Ministerios Públicos sin comunicación entre sí o sin una estrategia común atenta contra la posibilidad de impactar eficazmente sobre el fenómeno.
 - > Ejemplo: El manejo de los tiempos para la toma de decisiones, la priorización de las medidas de investigación que se realizarán, la búsqueda de colaboraciones por parte de un actor de la estructura, son decisiones que pueden verse afectadas si hay otro órgano persecutor interviniendo sobre el mismo problema.
- El caso más extremo de obstaculización por una mala utilización de las reglas de competencia es la interrupción de investigaciones por “conflictos de competencia”. En materia ambiental, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en fallos como “Lubricentro Belgrano”) fue asentando la doctrina de que sólo son federales los casos en los que haya una afectación interjurisdiccional al ambiente, es decir, en donde se afecte a más de una provincia. En materia de criminalidad económica y puntualmente de lavado de activos, la cuestión no está tan clara. Si bien históricamente este delito se ha considerado de competencia federal, también se han desarrollado investigaciones en justicias provinciales y por lo menos en dos provincias se registran condenas por lavado de activos en el fuero local (Santa Fe⁸ y Chubut⁹).

8 Para más información ver: <http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=%20tema:lavado?de?activos&b=avanzada&o=0&p=25&f=Total|Tipo%20de%20Documento/Jurisprudencia/Sumario|Fecha|Organismo|Tribunal|Tema|Publicaci%C3%B3n|Estado%20de%20Vigencia|Autor|Jurisdicci%C3%B3n/Local/Santa%20Fe&v=colapsada> Consultado el 18 de septiembre de 2024.

9 Para más información ver: <http://www.saij.gob.ar/resultados.jsp?r=%20tema:lavado?de?activos&b=avanzada&o=0&p=25&f=Total|Tipo%20de%20Documento/Jurisprudencia/Sumario|Fecha|Organismo|Tribunal|Tema|Publicaci%C3%B3n|Estado%20de%20Vigencia|Autor|Jurisdicci%C3%B3n/Local/Chubut&v=colapsada> Consultado el 18 de septiembre de 2024.

- Esos “conflictos” implican una pérdida de valioso tiempo, generalmente al inicio de la investigación. El problema es más grave si el caso se desarrolla en sistemas que (correctamente) establecen y respetan los plazos máximos de investigación o de duración del proceso.
- Los conflictos de competencia son, en verdad, una cuestión propia de los Poderes Judiciales, que no tienen porqué afectar a los Ministerios Públicos. Con una buena coordinación, las fiscalías federales pueden intervenir en casos que luego terminen siendo de competencia provincial, y viceversa, sin que esto afecte las garantías del imputado. **El reparto de casos de competencia dudosa, sobre todo al inicio de la investigación, debe responder a criterios prácticos y funcionales, orientados a facilitar el desarrollo de la persecución penal.**
- En cualquier caso, los Ministerios Públicos que pretendan incidir sobre fenómenos criminales que puedan implicar la intervención de más de una jurisdicción (lo cual es muy usual en casos complejos) deben trabajar articuladamente con otros MPs.
- La articulación requiere interacciones de distinto nivel: **comunicación, coordinación y trabajo conjunto.**

Definiciones

- **Comunicación:** Intercambio de información entre Ministerios Públicos. El contenido mínimo es la información general sobre los casos, pero puede ser insuficiente. Sería deseable que también abarque información sobre los **fenómenos criminales**, que se obtendrán a través del análisis criminal; sobre los **planes** (objetivos, estrategias, recursos) de cada MP respecto a ese fenómeno criminal; y sobre los **resultados** que obtengan. En algunos países, se desarrollaron **centros de inteligencia criminal interinstitucionales** (OCDE).
- **Coordinación:** Articulación de las acciones que cada organización llevará a cabo, conforme a una estrategia común y objetivos compartidos. Puede ser formal (a través de protocolos, mesas de trabajo, comités) o informal.
- **Trabajo conjunto:** Establecimiento de “equipos conjuntos de investigación” conformados por personas de distintas organizaciones. Originalmente pensados para la cooperación internacional, pueden ser útiles para articular el trabajo interjurisdiccional en un país federal como Argentina. Esto implica priorizar el objetivo común y establecer un plan de trabajo en donde el reparto de funciones no esté necesariamente dado por las “competencias” formales de cada integrante, sino por las capacidades funcionales.

Problemas prácticos

- > Ejemplo: Si el MP federal y un MP provincial forman un equipo conjunto para un caso que implica un delito ambiental de competencia provincial y un delito económico de competencia federal, nada obsta a que sea el MP federal el que disponga de sus peritos ambientales, si estos tienen mayor capacidad técnica o disponibilidad para la tarea.

2.2. Áreas especializadas de los Ministerios Públicos

- Muchos Ministerios Públicos Fiscales han avanzado en la creación de “fiscalías especializadas” en materia ambiental.
- Esta herramienta fue señalada, tanto por integrantes de Ministerios Públicos como por integrantes de la sociedad civil, como un avance necesario, en respuesta al arrastre histórico de desinterés y desconocimiento por la materia ambiental.
- Sin embargo, **las fiscalías especializadas no son, en sí mismas, herramientas institucionales que garanticen un mejor desempeño de los Ministerios Públicos en esta materia.**
- En muchos casos, las fiscalías están “especializadas” en diversos delitos que no tienen relación funcional entre sí (por ejemplo, delitos ambientales y otros delitos de leyes especiales).
- Por otro lado, no debe confundirse a fiscalías con competencia exclusiva en una categoría de delitos (por ejemplo, los ambientales o los económicos) con fiscalías verdaderamente *especializadas*, más allá del nombre que se les haya sido asignado. Para que podamos hablar de “especialización”, no basta con que el Ministerio Público cambie su criterio de asignación de casos, sino que es necesario también que esa unidad posea, entre otras, las siguientes características:
- **Recursos humanos especializados:** Tanto en términos jurídicos (fiscales con conocimientos específicos del área del derecho correspondiente), sino también técnicos, sobre todo en materia de investigación criminal y producción de la prueba.
- **Facultades de planificación:** Una fiscalía especializada debería tener amplias facultades (aún cuando otro órgano posea la decisión final) para diseñar planes estratégicos de persecución penal de los fenómenos criminales que integren sus temáticas, así como la información necesaria para poder llevar a cabo esa planificación. Sin esta herramienta, persistirá la lógica de la persecución “caso por caso” que impide tener una mirada integral capaz de incidir sobre las

regularidades que subyacen a estos delitos.

- Coordinación inter-institucional especializada: Una unidad especializada debe tener contacto con las otras agencias externas al MPF que trabajen en la materia en cuestión.
- Herramientas integrales de gestión de la conflictividad: La gestión de la conflictividad ambiental y económica requiere de intervenciones no penales, que van desde la justicia civil o contencioso-administrativa, hasta instancias administrativas o incluso de gestión comunitaria o social. Una fiscalía “especializada en delitos ambientales” que no pueda intervenir en casos ambientales de la justicia civil se verá limitada en la capacidad de gestionar eficazmente esa conflictividad.
- Una buena práctica para evitar la tendencia burocrática a conformarse con la creación de nuevas oficinas sin preocuparse por sus resultados efectivos, es la realización de evaluaciones de impacto o, al menos, de resultados.

2.3. Áreas especializadas del Ministerio Público Fiscal de la Nación¹⁰

- **El Ministerio Público Fiscal de la Nación tiene a su cargo la persecución penal de los delitos federales.** El sistema de justicia penal federal se encuentra en plena transición desde un sistema inquisitivo hacia uno acusatorio-adversarial. A nivel organizacional, cuenta con diversas áreas especializadas en temáticas vinculadas a las conflictividades ambientales y económicas, dependientes de la Procuración General de la Nación, órgano de conducción del MPF.
- Según surgió de los *focus groups* realizados, uno de los mayores desafíos consiste en la “centralización” que tienen las áreas especializadas. En términos generales, el bajo nivel de despliegue territorial de estas oficinas, sumado a la falta de comunicación entre algunas de ellas y las fiscalías alejadas de la Capital Federal, afecta su capacidad de acción.
- Además, si bien la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal habilita a las procuradurías (art. 24) y a unidades (art. 32) especializadas en litigar casos en forma autónoma, este tipo de intervención sigue siendo muy limitada y mayormente dependiente de la voluntad del “fiscal del caso”. La falta de aplicación de herramientas institucionales como las fiscalías coordinadoras y, en general, la persistencia

¹⁰ En el Anexo podrás encontrar un mapeo de las fiscalías especializadas en materia ambiental y económica.

de una organización propia de un sistema inquisitorial también son obstáculos a superar.

- Si bien no es una función que surja de la normativa vigente, en los *focus groups* se ha destacado como una buena práctica la colaboración entre las áreas especializadas del MPF federal y los Ministerios Públicos Fiscales provinciales, cuando éstos no cuenten con los recursos o la experiencia que poseen las procuradurías federales.

2.4. Policías de investigación

- **Tanto la criminalidad ambiental como la económica son fenómenos complejos, cuya investigación requiere grandes caudales de información y especialización técnica** para obtenerla, analizarla y convertirla en un insumo útil para la persecución penal.
 - > Ejemplo: La investigación criminal de delitos ambientales requerirá, usualmente, la acreditación de daños al ambiente o (según las exigencias del tipo penal que se aplique) a la salud. Del mismo modo, la investigación de delitos económicos suele exigir la acreditación de daños. Esto requiere contar con peritos, pero también con otros investigadores especializados.
- **Uno de los mayores desafíos que enfrenta nuestro país es la falta de profesionalización en la investigación criminal.** La respuesta generalizada cuando se indaga sobre esta dimensión es que las policías u órganos de investigación “no cuentan con los conocimientos, recursos y la tecnología necesarias”. A nivel federal, no existe una policía de investigaciones única y especializada, lo que lleva a que en un mismo caso intervengan distintas fuerzas de seguridad. Esta es sin dudas una de las grandes cuentas pendientes en materia de política criminal. Es necesario entonces analizar cómo mejorar la investigación criminal con los limitados recursos disponibles.
- **En Argentina existen diversos modelos organizacionales en las policías**, que van desde las “superintendencias” o “direcciones” de investigación como áreas especiales dentro de las fuerzas de seguridad; hasta agencias específicamente abocadas a la investigación criminal. Estos organismos de investigación pueden depender del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial o del Ministerio Público.
- Más allá de las ventajas y desventajas de cada modelo, es necesario analizar cuáles son los **objetivos** que deben buscarse a la hora de estructurar el *sistema institucional de investigación criminal*; cuáles son los **recursos disponibles** (en forma inmediata o a través de acciones que permitan conseguirlos); y cuáles

serán las **estrategias de acción** para que estos recursos cumplan esos objetivos. De acuerdo al contexto, ese sistema institucional puede ir desde una agencia de investigación especializada, hasta la creación de equipos *ad hoc* conformados por policías, fiscales, sus auxiliares y asistentes, y peritos.

- Los tres desafíos centrales son: **mejorar las prácticas de investigación de los delitos complejos**, superando la tradición de burocratización ritual e ineficaz para perseguir cualquier delito (incluso sencillo) que no haya sido captado en flagrancia; **la especialización en fenómenos criminales**, que implica poder analizarlos, determinar y conocer sus dimensiones y contar con los recursos específicos para poder analizar las evidencias recolectadas; **y la relación entre investigadores y fiscales**, para lo cual debemos superar la idea de “dirección funcional”, cuyos resultados no fueron los esperados, para pasar a nuevos modelos de trabajo conjunto.
- La indudable necesidad de mayor profesionalización debe abordarse con estrategias institucionales de largo plazo, que requieren inversión en formación de personal (en alianza con el sistema universitario y científico) y en tecnología, que permitan la creación de **policías y cuerpos periciales especializados en fenómenos como la criminalidad económica y ambiental**.
- **Pero las estrategias de mediano y corto plazo deben buscar mejoras con los recursos disponibles o conseguibles.** El Estado posee o podría acceder legalmente a muchísima información que, bajo mínimas técnicas de análisis, podría potenciar enormemente la capacidad de investigación.
- Además, los Ministerios Públicos deben aprovechar las capacidades técnicas de otras ramas del Estado, en todos sus niveles. Aún cuando no estén orientadas a la investigación de delitos, estas sí cuentan con recursos, información y capacidades técnicas que pueden resultar valiosas para esta tarea. Otra estrategia es la colaboración entre distintos Ministerios Públicos para aprovechar sus respectivos recursos (como hace, por ejemplo, el [Centro de Investigaciones Fiscales de Salta](#)), o incluso la creación de instancias comunes para mejorar la economía de escala (como los [Laboratorios Regionales de Investigación Forense](#)). En materia ambiental y económica, esta **cooperación interagencial** resulta fundamental.
- > Ejemplo: Las áreas de control y prevención ambiental o financiera, universidades, centros de investigación, etc., pueden contar con valiosos recursos humanos o tecnológicos que, vía convenios, podrían ser aprovechados por las fiscalías.

Zoom:

¿Cómo armar un equipo de trabajo?

Armar un equipo de trabajo requiere de tres cualidades:

- Por un lado, **liderazgo** suficiente para identificar los recursos adecuados al tipo de caso que se requiere investigar.
- Por el otro, se necesita contar con equipos que sean **diversos** y con capacidad de realizar análisis en diferentes planos. No es bueno armar equipos exclusivamente de abogados, como tampoco apoyarse solo en contadores para estudiar maniobras económicas. Un buen equipo sabe emplear recursos del derecho, la economía, la ciencia política, el estudio de redes (usualmente realizado por antropólogos), entre otras dimensiones del conocimiento. También se requiere contar con expertos en comunicación porque no hay investigación eficaz sin una estrategia de comunicación adecuada.
- Por último, se requiere de **creatividad y plasticidad** para modificar la conformación de equipos según las fases de evolución de un litigio. En las fases iniciales pueden ser muy útiles los analistas, pero para ir a juicio se requiere de abogados especializados en litigiosidad oral.

2.5. Recursos comunitarios y organizaciones de la sociedad civil

- La ciudadanía puede tener distintos vínculos con los Ministerios Públicos Fiscales. En términos generales, es esperable que sus intereses se vean representados por las fiscalías, y que las decisiones que éstas adopten se integren a las necesidades y demandas sociales.
- Cuando la comunidad es victimizada (a nivel individual, grupal, colectivo o comunitario), puede ser usuaria directa de las fiscalías.
- También puede ser sujeto de persecución, por ejemplo, cuando se criminaliza la protesta social realizada en defensa del ambiente. En algunos casos, incluso, se

ha identificado la penalización de la sociedad civil por haber denunciado casos de criminalidad ambiental, en forma directa (como la imposición de costas), o indirecta (a través de la apertura de “contra-causas”).

- Finalmente, puede actuar como contralor, al monitorear el desempeño de las fiscalías y exigir resultados, una función aún poco usual pero creciente.
- Sin embargo, **la comunidad también puede cumplir funciones de colaboración con las fiscalías en la gestión de la conflictividad y, en particular, de la conflictividad ambiental.** La idea de “persecución penal comunitaria”, originalmente aplicada a delitos urbanos, puede trasladarse a la materia ambiental y a su dimensión económica. Ella consiste en la utilización de los recursos (humanos, materiales, culturales, sociales, etc.) y capacidades que posee la comunidad en las tareas que cumplen las fiscalías, quienes tienen el deber de racionalizar y gestionar los intereses sociales, pero sin dejar de brindar respuestas efectivas, sean o no punitivas.
- Además, es común, sobre todo en materia ambiental, que sectores de la comunidad conformen **organizaciones no gubernamentales que, con el tiempo, adquieren un bagaje de información y conocimientos que pueden ser sumamente útiles para mejorar la persecución penal.**
- La comunidad (a través de organizaciones o bajo formas no organizadas) puede **colaborar en distintas funciones de la persecución penal**, entre ellas:
 - Identificación de casos: Las comunidades suelen tener mayores capacidades que el propio Estado para identificar daños ambientales. Las organizaciones de la sociedad civil, por su parte, son muchas veces bocas de “denuncia” más cercanas que las oficiales, o incluso pueden buscar proactivamente casos de la materia específica a la que se dediquen.
 - Investigación: La comunidad también es una fuente de información, a través del aporte de evidencias (testigos, fotos, videos, informes médicos, etc.). Incluso es posible que las organizaciones puedan aportar recursos técnicos o periciales que las fiscalías no posean.
 - Participación formal como acusadores: Ya sea como víctimas (en sentido amplio) o como representantes de intereses colectivos (ver, por ejemplo, el art. 84 del CPPF), la posibilidad de la comunidad o de las organizaciones de participar como querellantes (o figuras equivalentes) es cada vez mayor. La eficacia de esta participación dependerá del nivel de articulación que logren con la fiscalía: aún cuando puedan existir divergencias, es ideal maximizar los esfuerzos por alcanzar una estrategia lo más concertada posible, para evitar acciones contrapropuestas. Incluso, en algunos códigos procesales penales más modernos

(como los de Neuquén y los de Río Negro) existe la exigencia de una “acusación única”, es decir, unificar las diversas pretensiones antes de pasar a la etapa de juicio.

- Como desarrollaremos en un documento específico, una cuenta pendiente es la institucionalización de instancias de vinculación entre las fiscalías y las comunidades que deben representar, para que estas no dependan únicamente de las personas que eventualmente ocupen esos cargos públicos.

Reflexiones

“El uso ágil, coherente y rápido de toda la información disponible en la vida social requiere metodologías de captación de la información, nuevas, extendidas, creativas, flexibles y acumulativas. Esto está muy lejos de la actual situación en la que fiscales y policías ni siquiera logran acceder de un modo eficiente, rápido y productivo a la información que produce el mismo Estado. La profunda burocratización del Estado que actúa por sectores estancos hace que él mismo sea una caja negra para las investigaciones (...) Si la persecución penal se enfrenta a regularidades, es evidente que ellas producen mucha información justamente sobre sus elementos constantes. (...) Otro elemento central de un sistema de investigación de los delitos es la cooperación entre los distintos tipos de policías y entre estos y otros agentes del Estado que llevan adelante investigaciones. Agentes aduaneros, de migraciones, de las oficinas de impuestos, de control financiero o bancario, de monopolios, de registros inmobiliarios, en fin, diversas clases de agentes e inspectores que producen información, llevan adelante investigaciones y que no tienen ningún tipo de cooperación o ella se logra esporádicamente o a costos y esfuerzos muy elevados. (...) A ello debemos agregarle que la carencia de verdaderas policías de investigaciones autónomas en la mayoría de nuestros países, o modelos de policías de investigaciones burocratizados por su cercanía con las reglas judiciales, hacen que el propio trabajo de la policía no responda a las exigencias de una verdadera investigación. El apresuramiento, una vocación por registrar antes que investigar, la falta de capacidad para llevar investigaciones de largo plazo, la inestabilidad y falta de preparación de los investigadores y otros problemas de organización, métodos y recursos, hacen que la eficacia de la investigación policial tenga mermas importantes”

Binder, A. (2013) “Etapas del desarrollo organizacional del Ministerio Público” en Ponencias del Seminario Internacional Desafíos actuales y futuros de la persecución penal y de la atención a víctimas y testigos en Chile. Fiscalía de Chile.

“Berta Cáceres fue asesinada poco después de las once de la noche del 2 de marzo de 2016, dos días antes de que cumpliera 45 años. Los asesinos eligieron las balas para callar la voz de la mujer que nació en La Esperanza —cerca de la frontera con El Salvador—; la menor de 12 hermanos que, desde la adolescencia, se unió a movimientos sociales; la activista que defendió los derechos del pueblo Lenca y que, a los 22 años —cuando ya era madre de dos de sus cuatro hijos; tres mujeres y un hombre— participó en la fundación del Consejo Cívico de Organizaciones Populares Indígenas de Honduras (COPINH). Berta Cáceres, como coordinadora del COPINH, denunció las violaciones a los derechos de comunidades indígenas, las irregularidades, la corrupción y las afectaciones ambientales alrededor de la hidroeléctrica Agua Zarca, en el río Gualcarque, en el occidente de Honduras. Este proyecto, aprobado por el gobierno centroamericano en 2010, tenía detrás a Desarrollos Energéticos S.A. (DESA), empresa recién creada, cuyos principales accionistas llevan los apellidos Atala Zablah; es decir, pertenecen a una familias con poder económico y político en Honduras.”

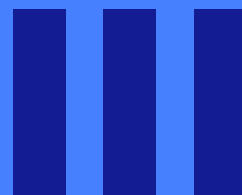
Diario Mongobay: Periodismo ambiental independiente de latinoamérica.

Problemas prácticos

- Su fiscalía recibe una denuncia de la “Asociación Vecinal por la Protección del Ambiente de San González”, en la que se señala que una empresa está causando contaminación en San González.
 - > ¿Qué acciones tomaría para involucrar a la comunidad de San González en sus tareas?
 - > ¿Qué recursos cree que podría aportarle la comunidad y la Asociación Vecinal?
 - > ¿De qué modo los recursos sociales pueden colaborar en ampliar la mirada del caso hacia la dimensión económica del delito?
- Luego de las primeras medidas de investigación en un caso, Ud. y su equipo de trabajo de su fiscalía determinan que la contaminación producida por la empresa tratadora de residuos peligrosos que están investigando podría haber afectado un río cuya vertiente alcanza a otra provincia. Además, sospechan que el funcionamiento de la empresa no habría sido posible sin la complicidad de funcionarios públicos de organismos nacionales y provinciales, e incluso que sus ganancias podrían haber implicado la evasión de tributos federales y locales.
 - > ¿Con qué herramientas de comunicación, coordinación y trabajo conjunto con otros MPs cuenta actualmente su MP? ¿Cree que podrían aplicarse otras?
 - > ¿De qué modo aplicaría estas herramientas al caso concreto? ¿Qué otras acciones

de articulación con otros Ministerios Públicos tomarían?

- > Revise el artículo 123 ("Investigaciones conjuntas y cooperación de Ministerios Públicos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires") del Código Procesal Penal Federal. ¿Aplicó alguna vez las medidas previstas allí?
- Su hipótesis inicial de trabajo es que con el ahorro que obtuvo al no aplicar los tratamientos correspondientes a los residuos peligrosos, la empresa obtuvo una ganancia en forma ilícita y redujo los costos impositivos.
 - > ¿Con qué recursos humanos cuenta para llevar adelante las tareas de investigación?
 - > ¿Qué otros recursos serían útiles para su investigación? ¿A qué otras agencias públicas o privadas podría pedirle asistencia para poder satisfacer esa necesidad?
 - > ¿Qué estrategias de largo plazo sugeriría a las autoridades del Ministerio Público para mejorar el sistema institucional de investigación criminal en su jurisdicción? En caso de que no se cuenten con recursos financieros adicionales, ¿cómo utilizaría los recursos disponibles para poder llevar a cabo esa estrategia?



Herramientas para la planificación estratégica de la persecución penal



3.3.1. Planificación, objetivos y evaluación

- **La persecución penal de delitos requiere siempre de un grado mínimo de planificación destinada a cumplir con ciertos objetivos.** Obtener condenas, generar reparaciones económicas, hacer cesar el daño causado a las víctimas, etc.
- Planificar la persecución penal de casos complejos presenta mayores desafíos dadas las características de las maniobras criminales. En el plano de la investigación de los vínculos entre delitos ambientales y lavado de dinero, es importante entender que la complejidad de las maniobras encierra tres tipos de comportamientos ilícitos: agresiones cometidas contra el ambiente, participación de empresas legalmente organizadas y generación de flujos ilícitos de capital asociados a los delitos cometidos.
- ¿Cuál es entonces la mejor manera de ordenar prioridades desde el punto de vista de la persecución penal de estos casos? Las fiscalías deben trabajar orientando sus esfuerzos a atacar **problemas político criminales** y no simplemente la demanda de los casos ingresados por la mesa de entradas de cada oficina fiscal.
- La identificación de problemas político criminales exige entender contextualmente sobre qué **tipología de mercado criminal** se inserta cada maniobra delictiva. Por ejemplo, ¿qué diferencias existen entre el mercado de minería ilegal, el mercado de tráfico de especies protegidas, el mercado ilegal de deforestación y el mercado de manejo de residuos peligrosos? Es evidente que cada uno de esos fenómenos se organiza con estructuras de oferta y demanda diferentes entre sí, por lo que es importante construir un **conocimiento preciso del fenómeno criminal**. Pueden existir similitudes en algunos aspectos pero cada mercado reúne una serie de patrones y regularidades que los diferencia de los demás.
- Estudiar analíticamente la configuración de estos mercados es clave para **tomar decisiones de política criminal apoyadas en la evidencia empírica** más que en la intuición o narrativa del momento. Hacerlo sobre fundamentos analíticos ofrece al MPF la ventaja de asignar eficientemente recursos y controlar la eficacia de las medidas desplegadas frente a cada comportamiento delictivo.
- Identificar los problemas sobre la base del estudio de los principales mercados criminales que se configuran en una determinada dimensión de la vida social, permite posteriormente orientar las acciones del MPF en base a **objetivos de intervención contra el crimen ambiental**.

- Si los MPF se limitan a ofrecer siempre el mismo tipo de respuestas político criminales frente a la comisión de delitos, el resultado que obtienen es generalmente nulo. **La ausencia de impacto político criminal se relaciona fundamentalmente con la incapacidad de ofrecer respuestas diferenciadas por tipo de maniobra ilícita.** Es por ello que tener claro qué objetivo se busca en cada caso es clave para medir posteriormente la eficacia de las respuestas producidas.
- **Frente al delito ambiental podemos definir cuatro clases de objetivos políticos criminales:**
 - El primer objetivo de la política criminal está vinculado directamente con mantener cierto nivel de control sobre el tipo de maniobras criminales en cuestión. Por ejemplo, garantizar que el manejo de residuos peligrosos se encuentre bajo ciertas premisas de control por parte de las autoridades públicas. En este caso, la aspiración puede estar orientada a mantener cierto nivel de contaminación y controlar que no se incremente a lo largo del tiempo.
 - Un segundo objetivo puede ser la disminución de los daños causados al ambiente por comportamientos empresariales desapegados a las principales reglas de compliance ambiental. El MPF puede buscar intervenir sobre el fenómeno criminal forzando a que la empresa vinculada con daños ambientales (por ejemplo, el manejo de residuos bajo tratamiento especial), adopte mejores políticas de cumplimiento, o invierta en modernización tecnológica de las diferentes tecnologías de tratamiento de residuos. Esto es factible en el marco de investigaciones en curso siempre que los fiscales formulen acusaciones bien fundadas que le permitan abrir una instancia destinada a la reparación integral de daños.
 - Un tercer tipo de objetivos puede estar relacionado con la transformación del fenómeno criminal asociado al delito ambiental. Lo que aquí se busca es transformar ciertas formas de criminalidad en otras menos violentas o lesivas. Por ejemplo, un objetivo político-criminal podría ser reforzar la estructura estatal para evitar la connivencia de los funcionarios públicos en la estructura criminal inicialmente identificada. De ese modo, se busca que la comisión de este tipo de delitos sea más dificultosa.
 - Un último objetivo político criminal es la extinción del fenómeno criminal bajo análisis, esto es generando acciones destinadas a que el conflicto criminal pueda ser objeto de atención mediante otras áreas de la política pública que supongan un nivel menor de lesividad, o bien a través de estrategias de largo plazo vinculadas a la transición energética.

- Por último, todos estos objetivos requieren a priori de una delimitación precisa y concreta de parte de los operadores encargados de planificar la persecución penal. Esta tarea no es sencilla porque en general no existe una costumbre de trabajar planificando las acciones y esfuerzos desplegados. El correlato obvio de una buena política de identificación de objetivos es el **monitoreo y evaluación** que pueda hacerse del trabajo de una fiscalía.
- El monitoreo y la evaluación son herramientas indispensables para mejorar el desempeño de la intervención estatal (identificando problemas de planificación, implementación, cambio de circunstancias, etc.) y para garantizar el control ciudadano sobre las decisiones estatales. En el caso de la política de persecución penal, la sola idea de exigirle al Ministerio Público Fiscal una incidencia sobre las regularidades criminales, y no solamente sobre los casos aislados que eventualmente resuelva, resulta novedosa. La evaluación y el monitoreo de esta política son necesarios, antes que nada, para instalar esa perspectiva.
- Sin embargo, muy pocos Ministerios Públicos Fiscales del país producen información de calidad, ni siquiera básica. No hablamos de una evaluación de impacto o incidencia, que requiere mayor cantidad de recursos. Muchas fiscalías ni siquiera pueden medir las respuestas que logran darle a los casos que le ingresan, pese a los avances tecnológicos. En muchos casos, el único dato que se produce es la cantidad de casos ingresados, que en sí mismo es absolutamente inconducente.
 - > Ejemplo: Es común encontrar noticias del estilo “En los últimos 3 años, el Ministerio Público X aumentó en un 100% la cantidad de casos iniciados por delitos ambientales”. Sin embargo, nada se explica, y a veces el propio MP ni siquiera lo sabe, sobre cuál es la respuesta alcanzada en esos casos. Un caso iniciado que no obtiene ninguna respuesta no es un logro, sino más bien un fracaso, de la política criminal.
- Ni la producción de información ni el monitoreo o evaluación son acciones que “se hagan solas”. Se necesitan equipos (cuyo tamaño y recursos dependerá de las posibilidades, pero que en cualquier caso debe existir, aunque sea reducido) que estén pensando específicamente en estas dimensiones de la organización. De lo contrario, como se señaló en un *focus group*, “el trajín del día a día no nos permite ponernos a pensar en esas cosas”.
- Uno de los mayores errores es pensar en la medición de resultados (en sentido amplio) como “un momento” que cierra un proceso lineal. Para evitar esta confusión, distinguiremos, solo para mejorar la comprensión inicial, entre:
 - Monitoreo: Seguimiento cotidiano y “en tiempo real” del funcionamiento y desempeño de la organización, que permite ir tomando las decisiones del día a día o intermedias (tácticas).

- Evaluación: Medición de resultados e impactos, que se realiza cada cierto tiempo, para medir si se están logrando los efectos planificados y, de ser necesario, tomar decisiones que permitan corregir el rumbo (estrategias).
- Ningún monitoreo o evaluación real es posible sin una planificación estratégica que incorpore objetivos. Se evalúa, centralmente, el cumplimiento o no de esos objetivos. De lo contrario, estaremos produciendo información sobre nuestro funcionamiento, pero sin un baremo que nos indique si ese funcionamiento era el buscado, esperado o deseable.
- La evaluación puede ser cualitativa y/o cuantitativa. En general, requerirá del uso de indicadores, es decir, herramientas que permiten medir el nivel de cumplimiento de un objetivo. Esos indicadores pueden referirse a:
 - Productos: Bienes o servicios que se obtienen con la intervención de las fiscalías. Por ejemplo, condenas, acuerdos reparatorios, suspensiones de juicio a prueba o decomisos.
 - Resultados: Cambios de corto o mediano plazo obtenidos a través de esos productos. Por ejemplo, que todas las empresas gestoras de residuos peligrosos de una región comiencen a cumplir con la normativa ambiental.
 - Impacto: Cambios de largo plazo logrados a través de esos productos. Por ejemplo, disminución de los niveles de contaminación producida por residuos peligrosos en un determinado lugar se reduzca en un determinado porcentaje.

3.2. Elementos para el análisis de un mercado criminal

- Tal como señalamos en la introducción de este manual, el abordaje de la persecución penal de los delitos ambientales debe romper la lógica del caso a caso. Para ello, nuestra propuesta es el **enfoque de mercado**.
- En un mercado actúan diferentes actores económicos que se integran en el proceso de producción, distribución y consumo de los bienes y servicios, entre los que podemos mencionar, los consumidores, usuarios, beneficiarios, empresas y gobierno.
- Las empresas cuentan con un sistema de organización y especialización para actuar en un mercado determinado, y generar valor en base a objetivos específicos y previamente establecidos. Ellas identifican y analizan costos de operaciones procurando que sean lo más bajos posibles para obtener mayores ganancias, que es el fin último de estas organizaciones.

- Entonces ¿qué es lo que debemos tener en cuenta para tener una mirada estratégica del mercado?
 - En primer lugar, conocer el mercado en el que se inserta, cuál es la normativa vigente, qué actores relevantes participan, cómo se compone su cadena de valor, en qué jurisdicciones se ejecutan las operaciones, cuáles son las externalidades de ese mercado.
 - En segundo lugar, conocer el modelo de negocios de los agentes económicos que participan en el mercado. Esto es, cómo generan valor, qué es lo que ofrecen, quiénes son sus clientes, con quiénes se relaciona comercialmente, qué operaciones realiza, qué flujo de ingresos posee y cuál es su estructura de costos.
 - Para en un tercer momento, se debe analizar cómo se compone el plan de negocios de esos agentes: cómo llevan a la práctica el modelo de negocios, cómo lo operativizan, cómo se organiza la empresa, cuál es su fuente de financiamiento, cuáles son sus costos, cuáles son sus recursos y en qué zonas opera.
- En este sentido, salirse del análisis dogmático del tipo penal nos permitirá comprender por qué la decisión de una empresa de contaminar para aumentar exponencialmente sus ganancias requiere de un abordaje como el planteado para lograr una persecución penal eficaz. ¿Qué es lo que debemos tener en cuenta?
 - En primer lugar, identificar a los actores relevantes. Por ejemplo, las empresas generadoras, operadoras y transportistas de residuos.
 - En segundo lugar determinar las relaciones de los actores económicos que sean de interés para la investigación. Por ejemplo, otras empresas de un mercado, como el petrolero, que se relacionan por ser clientes, proveedores, compartir proyectos, pertenecer a un mismo grupo económico, o bien ser beneficiarios finales. También podría indagarse si comparten representantes técnicos y/o legales, direcciones físicas, electrónicas para identificar relaciones que no se observan a simple vista.
 - Además, se debe tener en cuenta la posible relación con funcionarias/os públicos, actores políticos u otras personas influyentes que puedan generar algún tipo de privilegio o beneficio sobre las licitaciones y otras operaciones relacionadas al mercado.
 - Eventualmente, podrían surgir incluso relaciones con personas físicas o jurídicas vinculadas al crimen organizado.
 - Por otro lado, respecto de la o las empresas bajo investigación, se debe analizar su grado de cumplimiento normativo como persona jurídica. Por ejemplo, si

se encuentran registradas debidamente en las agencias tributarias correspondientes, si cuentan con las habilitaciones requeridas, si tienen implementados programas de integridad.

- A su vez, se debe determinar si cuentan con la capacidad económica y operativa para realizar el trabajo de generación, operación o traslado de residuos, lo que va a permitir conocer sus bienes y activos para determinar las posibles medidas cautelares para resguardarlos.
- También es necesario tener en cuenta su estructura societaria. Esto nos permite conocer si ofertan en el mercado de capitales nacional o en el extranjero, o si lo hacen sus controladoras y determinar los niveles de obligación y exigencias en materia de publicidad de sus actos. Si operan en el mercado de capitales, toda la información financiera debería encontrarse publicada. Si son proveedores del estado, se debe conocer con qué entidades del sistema financiero operan.
- A través de estas y otras acciones, se podrá generar un universo de información y documentación para conocer el mercado y así poder investigar eficazmente estos casos complejos.

Definiciones

- **Grupo económico:** Se trata de un conjunto de empresas que en lo formal se encuentran aparentemente separadas, pero que en lo práctico las guían un interés común y se encuentran interrelacionadas. En muchos casos, las personas que trabajan en una de las empresas del grupo también asumen funciones en otra u otras de las empresas.
- **Beneficiario final:** Es la persona o personas físicas propietaria o que controla a una persona jurídica directa o indirectamente, ya sea por la participación en las acciones o los derechos de votos que le permita contar con el efectivo control.
- **Programas de integridad:** Es el conjunto de procedimientos y procesos en materia de compliance, que en un principio se refería casi exclusivamente a reglas anticorrupción y que hoy abarca cuestiones relacionadas a la diversidad, crimen organizado, trabajo infantil, entre otras. En Argentina las define la Ley 27.401.

Zoom:

¿Cómo analizar un mercado criminal?

- El **análisis de mercados criminales** es un método de trabajo básico para organizar adecuadamente la planificación y selección de casos en base al seguimiento de objetivos políticos criminales. Si el MP actúa sin atender el cumplimiento de estos objetivos, rápidamente pierde capacidad de incidir en los principales fenómenos criminales.
- Analizar un mercado criminal exige estudiar el conjunto de la manera en que dentro de un ámbito particular de actividad se producen **intercambios voluntarios y regulares de bienes y servicios** entre agentes que emplean, en todo o en parte, **métodos ilegales de negociación o transacción** y, que además, lo hacen con una **finalidad netamente lucrativa**.
- De esta definición se desprenden al menos dos elementos estructurantes de cualquier mercado criminal:
- Por un lado la **configuración de una estructura particular de oferta y de demanda de bienes** (que, por supuesto va a variar en cada caso) y, la presencia de un **mecanismo de asignación de los bienes** a través del precio al que se efectúa cada transacción. Surge, así un tercer elemento de importancia: los **costos asociados a la operatoria del mercado**. En la medida que cada mercado traza relaciones de oferta y demanda, se debe estudiar además cómo se comportan sus clientes, puesto que en definitiva la rentabilidad ilegal que cada tipo de mercado criminal dependerá del poder de compra de quienes adquieran los bienes ofrecidos.
- Cada mercado criminal tiene una **fisonomía específica**, establece un tipo de **relacionamiento con otros mercados criminales** y opera con **singularidades contextuales**. De allí que para su estudio sea importante entender cómo funciona cada **modelo de negocios**. Por ejemplo, el modelo de negocios que se utiliza en el mercado de recolección de basura es distinto al que se emplea en el tratamiento de residuos peligrosos. Sin embargo, ambos modelos se conectan entre sí a partir de las alianzas comerciales que pueden tejerse entre ellos para expandir su actividad y generar mayor rentabilidad.
- Por otro lado, en cada mercado existe una conformación particular de **agentes económicos** que poseen un peso relativo específico. Algunos tendrán capacidad de dominancia, otros de control directo, o incluso pueden darse casos de mercados criminales basados en relaciones muy competitivas.
- Esto conduce a una idea clave dentro del análisis criminal: la necesidad de **modelizar** a partir de la recolección y sistematización de datos. Los MP aún tienen pendiente este desafío que es clave para dotar del máximo nivel de racionalidad y eficacia posibles el trabajo de los fiscales.

3.3. Dimensiones y actores centrales del mercado

La corrupción de los funcionarios públicos y criminalidad económica

- En muchos casos, el fenómeno de criminalidad económica y criminalidad organizada puede avanzar a partir de la complicidad de personas que ejercen funciones públicas o tienen influencia en las instituciones. Ellas pueden avalar el accionar delictivo, ya sea mediante la firma de un contrato, un permiso o una omisión en el control. Esto no necesariamente implicará una contraprestación o beneficio para quien ejerce la función.
- El fenómeno de delitos ambientales no es ajeno a esta interrelación entre empresas, personas físicas, organismos estatales y funcionarios públicos. Específicamente en el mercado de extracción de recursos naturales, intervienen funcionarios tanto nacionales, provinciales como municipales en todas las instancias, desde la aprobación de la documentación requerida para las habilitaciones en los registros correspondientes, autorizaciones, inspecciones in situ, aprobación de informes de impacto ambiental, certificaciones, la aprobación de subsidios y el financiamiento tanto nacional como extranjero, entre otras.
- Hay ciertas visiones sobre la corrupción que deben ser superadas para abordar de manera eficaz esta problemática, como aquellas que la entienden como un mal generalizado o como un problema moral subproducto de la burocracia estatal, porque si bien pueden llevar algo de razón no dan cuenta de las aristas de este fenómeno criminal. Frente a esto, se proponen los siguientes enfoques.
- En primer lugar, el fenómeno de la corrupción debe comprenderse como algo vinculado a un modo de hacer negocios. Aquí se ve la alta participación estatal que existe en diversos ámbitos de la criminalidad económica, y las relaciones que se tejen con los actores del Poder Económico (fundamentalmente, los/as empresarios/as).
- Segundo, la corrupción se vincula con el financiamiento de la política. Desde las campañas electorales ya se diseña antes que nada cuál va a ser el negocio, para luego (cuando el partido haya ganado las elecciones) diseñar la política pública en particular que canalice ese negocio.
- Tercero, la corrupción se vincula a un modelo de gestión del Estado. En lugar de recurrirse a los canales institucionales que existen para esto, se desarrollan redes informales en las que se mueven distintos/as operadores/as.
- La mayor parte de los enfoques sobre la corrupción están anclados en el sector

público (es decir, en el rol de los/as funcionarios/as públicos/as). De estas visiones, a su vez, se derivan cierto tipo de políticas públicas que intentan hacer frente a la corrupción. Sin embargo, para David Baigún y Pedro Biscay¹¹, estos enfoques “no son suficientes para dar acabada cuenta de la dinámica de las redes de corrupción que se tejen en nuestra sociedad contemporánea”. En este sentido, en estas visiones “está ausente la evidencia de la corrupción como un mecanismo negocial inscripto en una dinámica de mayor complejidad cual es la de la criminalidad de los actores económicos”.

- La forma en la que el mercado ejerce su poder da lugar a “formas de negociación que oscilan entre la formalidad, la informalidad y la ilegalidad”. El recurso a estos distintos mecanismos permite observar cómo “la corrupción cumple una función indispensable para el logro de los objetivos de grandes grupos económicos”. En nuestro país, en las últimas décadas, se ha llegado a desarrollar una “práctica económica ilegal al amparo de un Estado capturado” por el Poder Económico. Esto ha requerido la ausencia de una política criminal realmente capaz de prevenir y perseguir la criminalidad económica.
- Uno de los puntos de partida para investigar este tipo de delincuencia es que “el núcleo nervioso del fenómeno corrupto reside en la intersección entre mercados y Estado y no exclusivamente en este último”¹².
- Es por ello que es necesario replantear el enfoque teniendo en cuenta que la corrupción “no está encapsulada en el Estado o la moral del funcionario público, sino en las proyecciones dentro del mercado y, fundamentalmente, en la intersección de éste con el Estado”¹³.
- La orientación de la acción pública en favor de intereses particulares o sectoriales puede darse de distintas formas y en distintos niveles.
- Por un lado, las empresas pueden tener relaciones con el funcionariado público que les permiten interferir en las decisiones, aumentando sus beneficios.

¹¹ Baigún David y Biscay Pedro “Actuación preventiva de los organismos estatales y no estatales en el ámbito de la corrupción y la criminalidad económica”: <https://forofislem.org/actuacion-preventiva-de-los-organismos-estatales-y-no-estatales-en-el-ambito-de-la-corrupcion-y-la-criminalidad-economica/> Consultado el 20 de mayo de 2024.

¹² Biscay, Pedro “Corrupción y criminalidad económica. Enfoques y problemas sociológicos para el Estado y la democracia” Revista Delito y Sociedad, página 63 disponible en <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/DelitoYSociedad/article/download/5296/7985>

¹³ Biscay, Pedro “Corrupción y criminalidad económica. Enfoques y problemas sociológicos para el Estado y la democracia” Revista Delito y Sociedad, página 63 disponible en <https://biblioteca-virtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/DelitoYSociedad/article/download/5296/7985>

- En otros casos, el sector privado logra ubicar actores claves en los organismos del Estado que para societarios en cargos públicos para la regulación del mercado en el que intervienen. Este fenómeno de “puerta giratoria” puede facilitar esa incidencia sobre las decisiones públicas.
- Finalmente, otra de las cuestiones fundamentales a introducir en este análisis es observar cuál es el rol del crimen organizado en nuestro país a la hora de investigar la corrupción. Tal como ha sido señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “el crimen organizado no sólo coopta individualmente funcionarios del Estado, sino que captura instituciones y las ponen al servicio de sus intereses ilícitos. Estas organizaciones, entre otras acciones y para expandir su alcance, procuran intervenir en las decisiones de los distintos Poderes del Estado, el Poder Judicial y el Ministerio Público, no se encuentran exentos”¹⁴
- En este punto, es necesario fortalecer a los Ministerios Públicos para que investiguen desde una lógica diversa los fenómenos de corrupción y se eleven los niveles de eficacia en términos de sanción de estos delitos. Hoy en día las investigaciones judiciales sobre hechos de criminalidad económica tienen una duración excesiva en el tiempo. De acuerdo a un relevamiento realizado por el CIPCE, estos casos tienen un promedio de 10 años con una alta tasa de impunidad.

Definiciones

- **Delincuencia económica:** este fenómeno abarca una amplia gama de delitos (financieros, evasión tributaria, fuga de capitales, lavado de activos, delitos de funcionarios públicos como sobornos, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, entre otros. Se caracteriza por generar daño social, del que es víctima toda la sociedad y en particular los sectores más vulnerables, porque tiene un efecto directo sobre el presupuesto del Estado y como consecuencia limita la implementación de políticas públicas.
- **Corrupción:** es el mercado criminal que integra el fenómeno de delincuencia económica, por el cual actores del sector privado y del crimen organizado pretenden obtener beneficios a través de la utilización de la estructura institucional del Estado, mediante el pago de una dádiva, el ofrecimiento de un favor, el ejercicio de la influencia entre otras maniobras como así también la solicitud de un beneficio por parte de actores del Estado al sector privado y el crimen organizado.

14 Comisión Interamericana de Derechos Humanos “Corrupción y Derechos Humanos: estándares interamericanos” página 50. Diciembre 2019, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupsionDDHHES.pdf>

- **Captura del Estado:** se da cuando las empresas legales e ilegales intentan influir en la elaboración de leyes, decretos, reglamentos, actos administrativos a cambio de una contraprestación o bajo coerción, a los efectos de lograr tener el control de instituciones públicas para obtener beneficios, como también mediante el nombramiento de integrantes de las organizaciones en puestos claves dentro del Estado.

La responsabilidad penal empresarial en el delito ambiental

- El poder económico se ha ido incrementando de tal forma en los últimos tiempos que hoy vemos que grandes empresas tienen riquezas superiores a las de algunos Estados. Además de las sanciones penales que puedan obtenerse contra las personas físicas que cometen delitos ambientales y económicos, ya sean integrantes de empresas que forman parte de estos mercados o del Estado, es necesario avanzar hacia la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Sólo así será posible un impacto eficaz sobre el fenómeno criminal.
- La responsabilidad penal de las personas jurídicas tiene diferentes implicancias de acuerdo a la legislación de cada jurisdicción. Sin embargo, podemos decir que es la posibilidad de que una organización sea sancionada penalmente por su accionar delictivo con pena generalmente de multa, suspensión de actividades, inhabilitación para contratar con el Estado, pérdida de beneficios, disolución, entre otras.
- En Argentina, desde el 2017 existe una ley específica sobre responsabilidad penal empresarial (27.401). Sin embargo, desde hace muchos años contamos con otras regulaciones en distintas leyes especiales y en el propio Código Penal en materia de delitos contra el orden económico y financiero (artículos 304 y 313).
- Los delitos ambientales no están incluidos en la Ley 27.401. Si bien la ley de residuos peligrosos establece la responsabilidad penal de los representantes, directivos, entre otros sujetos, cuando el delito es cometido por decisión de la empresa, esto no implica que se sancione penalmente a la persona jurídica.
- Sin embargo, como señalamos, la criminalidad ambiental puede incluir la comisión de delitos económicos y/o contra la administración pública. En este tipo de delitos, sí se establece la responsabilidad penal de la persona jurídica en los términos de la Ley 27.401 y del Código Penal. Por lo tanto, esta herramienta de política-criminal debe aplicarse a este tipo de investigaciones.
- Uno de los elementos a evaluar en esos casos son los programas de integridad. Es decir, los procedimientos y controles internos de una empresa en cumplimiento de la legislación vigente. En términos normativos, la existencia y aplicación de estos

programas impactan sobre la graduación de la responsabilidad. Pero además, en términos prácticos, pueden servir como una fuente relevante de información para conocer los circuitos internos y determinar las responsabilidades correspondientes.

- Sin embargo, la existencia de programas de integridad no garantiza la ausencia de maniobras espurias por parte de las empresas. En la mayoría de los casos, se trata de programas “de papel” al solo efecto de cumplimiento de requisitos legales nacionales o extranjeros.
- Por otro lado, las áreas de control de los Estados no cuentan con los recursos suficientes para evaluar el comportamiento de los programas de integridad y responsabilidad social de las empresas frente a los riesgos advertidos a nivel global en materia de ambiente, corrupción y crimen organizado.

El lavado de las ganancias ilícitas generadas por delitos ambientales

- Supongamos que un funcionario público ha recibido un soborno en efectivo a cambio de otorgar indebidamente un contrato a una empresa de la industria petrolera. Si ese funcionario intenta depositar ese dinero en su cuenta bancaria, es probable que el banco detecte una inconsistencia entre este movimiento de activos y el perfil patrimonial de la persona (según sus ingresos declarados y su operatoria habitual). Esto, a su vez, derivará en que el Estado investigue el hecho ilícito que dio origen a ese dinero. Para poder usar el dinero ilícito evitando este riesgo, quienes cometen delitos que generan ganancias económicas considerables recurren a **maniobras de lavado de activos**: operaciones realizadas para que bienes de origen ilícito se inserten en la economía formal o legal, aparentando un origen lícito.
- El Código Penal argentino tipifica el lavado de activos en el **art. 303** (reformado en marzo de 2024 por la ley 27.739): “Será reprimido con prisión de tres (3) a diez (10) años y multa de dos (2) a diez (10) veces del monto de la operación, el que convirtiere, transfiriere, administrare, vendiere, gravare, adquiriere, disimulare o de cualquier otro modo pusiere en circulación en el mercado, bienes u otros activos provenientes de un ilícito penal, con la consecuencia posible de que el origen de los bienes originarios o los subrogantes adquieran la apariencia de un origen lícito, y siempre que su valor supere la suma de ciento cincuenta (150) Salarios mínimos, vitales y móviles al momento de los hechos, sea en un solo acto o por la reiteración de hechos diversos vinculados entre sí” (inciso 1). El inciso 2 incluye algunas agravantes, el inciso 3 tipifica el delito de receptación intermedia (recibir bienes para aplicarlos a una operación de lavado), el inciso 4 tipifica el lavado por debajo del monto indicado en el inciso 1, y el inciso 5 indica que el lavado puede castigarse incluso si el ilícito

penal precedente hubiera sido cometido en el extranjero. El art. 303 habla del lavado de activos que provengan de “un ilícito penal” sin limitarlo a alguno en particular, por lo que en la legislación argentina **todos los delitos ambientales** pueden ser considerados “ilícitos penales precedentes” de un delito de lavado, y **cualquier persona** (del sector público o del privado) puede cometer el delito. El **art. 304** castiga asimismo a las **personas jurídicas** cuando los hechos hubieren sido realizados en su nombre, con su intervención o en su beneficio.

- En el sistema de prevención del lavado de activos intervienen distintos **organismos reguladores**, que pueden tener también otras funciones centrales, tales como el registro (por ejemplo, de personas jurídicas), la supervisión y la sanción de ciertos actores. La Unidad de Información Financiera es el organismo central de todo el sistema y el principal regulador para el sector no financiero; para el sector financiero, los cuatro reguladores centrales son el Banco Central de la República Argentina (BCRA), la Comisión Nacional de Valores (CNV), la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN) y el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). Sin embargo, muchos otros organismos que emiten regulaciones pueden tener un impacto en las políticas antilavado (por ejemplo, la regulación de los Registros de Personas Jurídicas). En el marco de una persecución penal estratégica, la proactividad puede implicar también pensar a futuro sobre **cómo articular desde los Ministerios Públicos con estos organismos reguladores para aprovechar sus distintas competencias** (por ejemplo, promoviendo cambios en las regulaciones administrativas para generar mayor información o disuadir algunas maniobras).
- Las maniobras de lavado pueden llegar a tener una alta complejidad, involucrando una gran cantidad de movimientos, distintas personas físicas y jurídicas, la circulación de activos a través de otros países (incluyendo jurisdicciones consideradas paraísos fiscales), entre otros factores. Además, son maniobras diseñadas específicamente para ocultar el origen ilícito de los activos. Por estas razones, en todo el mundo se suelen difundir **señales de alerta y tipologías** que ayudan a detectar e investigar los casos de lavado. Es fundamental conocer cuáles son las señales de alerta y las tipologías que se han identificado, tanto las aplicables al lavado de activos en general como -si las hay- las específicas para lavado de activos provenientes de delitos ambientales. Por un lado, la identificación de alertas en un caso concreto permite **generar o profundizar una hipótesis de investigación** (por ejemplo, si se observan múltiples depósitos de dinero en una entidad, se puede comprender que tal vez se trate de una maniobra de “pitufeo” en la cual se fraccionan los movimientos de dinero para evitar que el banco profundice los controles y detecte el origen ilícito del dinero). Por otra parte, esto tendrá su **reflejo en el litigio a la hora de argumentar**

y valorar prueba, para explicar que la maniobra que se está investigando es compatible con las tipologías y señales de alerta identificadas. Al mismo tiempo, el estudio de los esquemas de lavado también genera **información que puede ser útil para modificar la acción de otros organismos, por ejemplo los reguladores** (si se identifica una tipología de lavado consistente en comprar automotores que se registran a nombre de personas de confianza y sacar cédulas azules a nombre de los verdaderos dueños, se puede reforzar el régimen de información existente sobre esas autorizaciones para conducir).

Definiciones

- **Lavado de activos:** todas aquellas operaciones realizadas para que cualquier tipo de activos que provengan de un ilícito penal se inserten en la economía formal o legal, aparentando un origen lícito.
- **Tipología de lavado:** es la clasificación y descripción de las técnicas utilizadas para lavar activos. Cuando una serie de esquemas de lavado de activos parecen estar contruidos de manera similar o utilizan métodos que se repiten, pueden ser clasificados como una tipología. Es un indicativo para mejorar controles y ampliar la gama de señales de alerta.
- **Señales de alerta de lavado:** Son elementos que permiten detectar la posible presencia de operaciones de lavado de activos relacionadas con la tipología descrita. Por ejemplo, que una operación no se condiga con la capacidad económica ni el perfil de la persona; o el movimiento de dinero desde y hacia países de alto riesgo.

Reflexiones

“En primer lugar, la corrupción está íntimamente vinculada al financiamiento de la política. Y al estar íntimamente vinculada al financiamiento de la política en un país de estructura institucional extensa donde prácticamente hay elecciones casi permanentemente, esto hace que los nuevos modelos de corrupción ya se tenga que explicar por una actividad extendida como ese tipo y eso afecta de un modo muy profundo la calidad de la democracia (...) En segundo lugar, la segunda dimensión sistémica o estructural de nuestra corrupción tiene que ver con la manera de hacer negocios. Y los fuertes compromisos que tiene nuestro sistema empresarial con hacer negocios prebendarios con el estado (...) Y la tercera dimensión que tenemos es que los encargados de controlar y en su caso perseguir a la corrupción tienen no sólo debilidad, porque debilidad sería algo

que con trabajo podemos fortalecerlo y encontrar los mecanismos, sino que juegan este juego mediante modelos extorsivos de negociación con la dirigencia política, y luego de traición a esa dirigencia política como viene haciendo la justicia federal en los últimos 20 años”

Binder, Alberto, Entrevista. Blog Sin Corrupción, Buenos Aires, 2016

“[...] en comparación con la tala ilegal y la minería ilegal, el tráfico de residuos y los flujos financieros asociados a este delito parecen tener un carácter más regional, e incluso nacional. [...] Las características del tráfico de residuos hacen que su disrupción presente desafíos únicos. A diferencia de los materiales que se extraen a partir de las actividades forestales o mineras, los residuos tienen un valor negativo. Esta responsabilidad ofrece un incentivo para que las empresas eliminen sus residuos de la forma más fácil y económica posible, ya sea de manera legal o ilegal”

Informe del Grupo de Acción Financiera Internacional, “Lavado de activos provenientes de delitos ambientales”, Julio 2021

Problemas prácticos

- Con el avance de las medidas de investigación de su caso, se identifica que las empresas investigadas han vulnerado las normas ambientales, pese a lo cual el Estado permitió la continuidad de la operatoria.
 - > ¿Qué acciones podría tomar para determinar la responsabilidad de los organismos estatales y de la persona jurídica?
 - > ¿Qué acciones se deberían implementar para que la responsabilidad penal tenga impacto en el sector empresarial?
 - > ¿Considera posible la pena de disolución de una empresa?
 - > ¿Qué señales de alerta de lavado de activos conoce actualmente? ¿Cuáles son ejemplos de hechos que en un caso concreto podrían sugerir que allí está ocurriendo una maniobra de lavado?
 - > Identifique cinco actores a nivel nacional, provincial o municipal con los que cree que habría que fortalecer la coordinación de los Ministerios Públicos para mejorar la prevención del lavado. ¿Qué le pediría a cada uno?
 - > Si la investigación del lavado de activos puede involucrar mucha información y documentación económica y financiera, ¿qué tipo de complejidad cree que esto puede llegar a presentar en un juicio?

IV

Identificación de casos



4.1. Proactividad de la persecución penal de los delitos ambientales y de los delitos económicos

- Existen dos formas de pensar a la **proactividad de la persecución penal**, como contracara de la persecución penal “reactiva” o “pasiva”. La más usual vincula este concepto con la **forma en la cual se inician los casos**. Otra visión, más vinculada a la idea de planificación estratégica de la persecución penal, analiza la proactividad como una característica que también afecta **el cómo y el para qué** de las investigaciones.
- Tradicionalmente, **los sistemas de justicia penal de nuestra región investigan únicamente aquellos casos que le ingresan por denuncia o por prevención policial**. Esta pasividad tiene consecuencias problemáticas. Hay fenómenos criminales (o dimensiones específicas de esos fenómenos) que, por su forma de ejecución o por cuestiones culturales o socioeconómicas, no suelen denunciarse. Además, esos delitos pueden ser difíciles de identificar por las fuerzas de prevención policial, o bien contar con su connivencia.
- En este primer sentido, **la proactividad requiere ampliar la capacidad del Ministerio Público Fiscal de identificación y selección de casos**. Esto implica **diversificar las fuentes de información y generar capacidades propias de producción de información**, principalmente a través del análisis criminal.
- Es decir, pasar de un modelo de “se persiguen los casos que nos ingresan”, a “se persiguen los casos que nos interesan en base a una planificación político-criminal”.
- **Pero la reactividad también afecta la forma en la cual se lleva adelante la investigación y sus objetivos, más allá de las formas en las que ingresen los casos**. Generalmente, una vez que un caso penal ingresa a una fiscalía (por ejemplo, por denuncia), la investigación tiende a centrarse en aquellas personas o hechos ya incluidas en la propia denuncia o prevención policial, o bien en aquellas fácilmente identificables con medidas sencillas de investigación. La finalidad de la investigación, desde esa lógica, es esclarecer el hecho inicialmente identificado. Esto va de la mano con una persecución penal de casos como si fueran aislados, y no de fenómenos criminales que suelen conformar estructuras de mercado.
- Por el contrario, sería deseable que la fiscalía amplíe la investigación hacia distintas dimensiones del fenómeno criminal que subyacen al hecho inicialmente

identificado, y que no están integradas en la hipótesis inicial. Cuando se trata de problemas político-criminales que no son novedosos (como sucederá la mayoría de las veces, ya que el conjunto de fenómenos criminales es relativamente estable), el Ministerio Público debería contar con un **plan de persecución penal de ese fenómeno**. Cada hecho nuevo que se identifique debe integrarse al **universo de casos** sobre el cual se ejecuta ese plan.

- > Ejemplo: Una ONG ambientalista denuncia a una refinería de petróleo por la contaminación de un río. Los hechos descritos se reducen al daño ambiental (o a la salud) identificado, y a la presunta responsabilidad de una empresa. Sin embargo, en base a información criminal de otros casos, el Ministerio Público había identificado que en este tipo de casos suele existir connivencia de los organismos de control ambiental y posibles ganancias ilícitas. Por lo tanto, decide que la investigación del caso se extienda hacia esas dimensiones, y vincular esta investigación con la de una refinería del sur de la provincia, no denunciada pero sobre la cual existen noticias periodísticas, ante la eventual responsabilidad de la misma Subsecretaría de Control Ambiental.

1. Fuentes de información

Más allá de la denuncia o la prevención policial, hay diversas fuentes a los fines de impulsar casos penales tales como el análisis criminal, el periodismo de investigación o notas periodísticas, las informaciones publicadas por organismos estatales de forma proactiva en el marco del derecho al acceso a la información, entre otros. Veamos.

Denuncias

- En el caso de los delitos ambientales, las **denuncias** son presentadas por diversos actores, tales como organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil y en menor medida de las víctimas directas. Ahora bien, las mismas se constituyen como una fuente de información muy valiosa.
- En este sentido, una vez que ingresa una denuncia al sistema debe poder identificarse rápidamente si existe un caso de similares aristas, si se está repitiendo un fenómeno criminal, si se encuentran involucrados los mismos actores, si se trata de maniobras semejantes, etc. Esto nos permitirá agilizar el registro e identificar si existen medidas de urgencia a tomar, tales como medidas cautelares, considerando que nos encontramos frente a delitos que tienen un móvil patrimonial. Así, podremos derivarlas inmediatamente a quien va a llevar adelante la investigación para que planifique las medidas a adoptar. Como se ve, esto es opuesto a la

burocracia actual de recepcionar, registrar y desencadenar acciones automáticas sin pensar en la estrategia y planificación.

Análisis criminal

- El **análisis criminal** es una herramienta analítica para conocer un fenómeno criminal, que tiene como objetivos la producción de información para tomar decisiones en el ámbito de la seguridad y la política criminal. Específicamente, para la persecución penal estratégica de la criminalidad ambiental y económica, esto implicará la recopilación y sistematización de datos de diversas fuentes, a los fines de identificar las distintas dimensiones que conforman este mercado criminal. Por lo tanto, el análisis aplicable a estos fenómenos deberá incorporar herramientas propias del análisis de mercados descriptos previamente.
- Dentro de las fuentes útiles para el análisis criminal, una fundamental y generalmente subutilizada son los propios casos penales que terminan archivados o desestimados, de los cuales puede obtenerse valiosa información.
- A partir de los resultados de estas tareas analíticas, el Ministerio Público debería obtener insumos para iniciar investigaciones en forma proactiva.

Fuentes periodísticas

- Las **notas periodísticas** son otra fuente de información que tienen la potencialidad de ser insumo para el inicio de investigaciones penales. Las mismas pueden ser producto de la investigación o bien de las formas de periodismo convencionales. Veamos las diferencias.
- El **periodismo de investigación** es la tarea de revelar cuestiones encubiertas de manera deliberada, por alguien en una posición de poder, o de manera accidental, detrás de una masa caótica de datos y circunstancias que dificultan la comprensión. Es una actividad que requiere el uso de fuentes y documentos tanto públicos como secretos recolectados o generados a partir de la iniciativa del propio periodista (y por esta razón a menudo se lo conoce como “periodismo emprendedor”)¹⁵.
- El **periodismo convencional** depende en gran medida (y en ocasiones totalmente) de materiales producidos por otros (como la policía, gobiernos, empresas, etc.), por lo que es un periodismo fundamentalmente reactivo, cuando no pasivo.

¹⁵ UNESCO “La Investigación a partir de historias: manual para periodistas de investigación”, disponible en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000226457>

- Dadas las características del delito ambiental, los artículos periodísticos se constituyen como una fuente fundamental de información para el inicio y desarrollo de una investigación.

Acceso a la información pública

- A nivel nacional, el acceso a la información pública se encuentra garantizado por la Ley 27.275, la cual tiene como objeto garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, y promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública.
- Más allá de esos objetivos, **la información pública puede servir como insumo para las fiscalías a la hora de llevar adelante sus investigaciones.**
- Los sujetos obligados a garantizar el derecho al acceso a la información pública son, por un lado, organismos públicos como la administración pública nacional, el Poder Legislativo, el Poder Judicial de la Nación, el Ministerio Público Fiscal de la Nación, el Ministerio Público de la Defensa y el Consejo de la Magistratura.
- Pero además de estos organismos, existen otros sujetos obligados a producir esta información, que puede resultar fundamental para un análisis del mercado y para la propia investigación criminal: las empresas y sociedades del Estado que abarcan a las empresas del Estado, las sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias; las empresas y sociedades en las cuales el Estado nacional tenga una participación minoritaria, pero sólo en lo referido a la participación estatal; concesionarios, permisionarios y licenciarios de servicios públicos o concesionarios permisionarios de uso del dominio público, así como contratistas, prestadores y prestatarios bajo cualquier otra forma o modalidad contractual; entre otros.
- Todos los sujetos enumerados, están obligados a publicar en sus páginas webs institucionales, de manera proactiva, entre otra, la siguiente información:
 - > Las transferencias de fondos provenientes o dirigidos a personas humanas o jurídicas, públicas o privadas y sus beneficiarios.
 - > El listado de las contrataciones públicas, licitaciones, concursos, obras públicas y adquisiciones de bienes y servicios, especificando objetivos, características, montos y proveedores, así como los socios y accionistas principales, de las sociedades o empresas proveedoras.
 - > Los informes de auditorías o evaluaciones, internas o externas, realizadas previamente,

durante o posteriormente, referidas al propio organismo, sus programas, proyectos y actividades;

- > Los permisos, concesiones y autorizaciones otorgados y sus titulares.
- > Por su parte, el acceso a la información pública ambiental cuenta con reconocimiento constitucional en su artículo 41 y con reconocimiento legal de conformidad con la Ley 25.831, que complementa lo regulado en la Ley 25.675. En esta ley, se establecen presupuestos mínimos destinados a garantizar el derecho de acceso a la información pública ambiental que obre en poder del Estado, sin perjuicio de su ámbito jurisdiccional, así como de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, ya sean públicas, privadas o mixtas.
- El **Centro de Información Ambiental** (CIAM)¹⁶ es un sistema integrado de producción, recopilación y articulación de información ambiental del Estado nacional para garantizar la transparencia y facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Argentina adhirió al Acuerdo de Escazú¹⁷ por lo que se garantiza el derecho al acceso a la información sobre asuntos ambientales. En este sentido, existen diversas plataformas que sirven como insumos de información, tales como el Sistema Integral de Información Ambiental (SIIA) y el Sistema de Trazabilidad de Residuos Peligrosos (SIMEL). El monitoreo de dichas fuentes, puede ser un insumo para las intervenciones proactivas de los MP en materia de delincuencia ambiental.

Problemas prácticos

- > Un informe realizado por el área de desempeño institucional de su Ministerio Público le indica que todos los casos penales por delitos económicos o ambientales ingresaron por denuncia o por prevención policial. ¿Qué problemas podría estar indicando este dato? ¿Qué medidas tomaría para modificar la situación?
- > En otro informe se señala que el 100% de las personas condenadas por delitos ambientales en los últimos 10 años pertenecían a las empresas causantes del daño ambiental. ¿Qué problemas podría estar indicando este dato? ¿Qué medidas tomaría para modificar la situación?
- > Ahora piense en el Ministerio Público en el que usted trabaja. Piense en tres fenómenos criminales (o en dimensiones de éstos) que se estén desarrollando dentro de su ámbito de competencia y que no estén siendo abordados por el MP. ¿Qué medidas tomaría para modificar la situación?

¹⁶ Más información en: <https://www.argentina.gob.ar/interior/ambiente/acuerdo-de-escazu/acceso-la-informacion-ambiental/sistemas-de-informacion> Consultado el 20 de mayo de 2024.

¹⁷ Más información en: <https://www.argentina.gob.ar/interior/ambiente/acuerdo-de-escazu/acceso-la-informacion-ambiental> Consultado el 20 de mayo de 2024.

Manual para la persecución penal estratégica
de delitos ambientales y su dimensión económica



Selección de casos



5.1. Selección de casos en el marco de una planificación político-criminal de la persecución penal

- Desde una perspectiva político-criminal democrática, la selección de casos debería basarse en objetivos político-criminales. El sistema penal debe elegir restrictivamente, y bajo el principio de última ratio y minimización de la violencia social, aquellos casos en los que buscará respuestas violentas, por considerarlas imprescindibles para incidir sobre el fenómeno criminal del que se trate.
- Con su introducción durante las primeras reformas procesales de América, la idea del “principio de oportunidad”, entendida como una excepción al principio de “legalidad procesal” u obligatoriedad de la acción penal, permitió introducir al proceso penal la posibilidad de aplicar salidas menos violentas o desestimar casos irrelevantes.
- Pero generalmente, en la práctica estas herramientas sólo se aplican excepcionalmente, como desagote del sistema, para descartar casos manifiestamente irrelevantes, sin lograr la finalidad por la cual fueron establecidas: transparentar los criterios de selección y priorización de casos por parte del sistema penal.
- En términos operativos, **primero debe conocerse la capacidad real de brindar una respuesta de calidad que tiene el Ministerio Público, a través de sus distintas herramientas de gestión de casos:** condenas en juicios orales, condenas en juicios abreviados, suspensiones de juicio a prueba, acuerdos reparatorios, conciliatorios, o de cualquier otro tipo, o la relocalización del conflicto en otra área del sistema de gestión de conflictos (como puede ser una instancia administrativa o no estatal).
- Luego, **el MP debe conocer y analizar los fenómenos criminales, establecer prioridades, y las acciones posibles para incidir sobre ellos.** Finalmente, debe determinar cuáles son los casos y las respuestas que se necesitan para lograr esa incidencia y qué salida se le dará a los casos no prioritarios.
 - > Ejemplo: Una fiscalía del distrito X tiene competencia en delitos ambientales y homicidios culposos, pero identifica que el 90% de los casos que le ingresan son por homicidios culposos. Sobre ellos, obtiene un 70% de condenas (entre juicios orales y abreviados), pero con el costo de dedicar casi todo el tiempo de trabajo del personal de la fiscalía a esos casos. En cambio, la conflictividad ambiental, pese a ser prioritaria según el plan político-criminal del MP, suele quedar sin identificación o sin respuesta “por falta de recursos”. Pero, ¿qué sucedería si se tomara la decisión

de priorizar mecanismos compositivos para los homicidios culposos, derivar la conflictividad ambiental menos leve a instancias administrativas, y utilizar los recursos de la fiscalía para ampliar la capacidad de identificación y respuesta de los casos ambientales más graves?

- Para que este **sistema de selección de casos** sea posible, se necesita:
 1. **Contar con un sistema de información** que permita conocer el desempeño institucional actual, los puntos críticos y la máxima capacidad de respuesta que el Ministerio Público podría alcanzar reorganizando los recursos disponibles o conseguibles.
 2. **Conocer los principales fenómenos criminales** sobre los cuales se debe intervenir, a través de tareas de análisis criminal.
 3. **Establecer una definición clara de fenómenos criminales prioritarios**, elaborada bajo procedimientos que la doten de legitimidad interna y pública, y que sea realista y practicable.
- Recién allí será posible establecer una definición del **universo de casos**, que estará compuesto por los casos que el MP identifique proactivamente y aquellos que le ingresen pasivamente. Sobre estos últimos, será necesario aplicar un “triage”, es decir, un criterio de selección, clasificación y priorización, que permita determinar qué respuesta se buscará. Esa decisión debe basarse en ciertas características de los casos, como la prioridad del fenómeno criminal al que responde, nivel de gravedad, relevancia social, posibilidades reales de éxito, complejidad del caso.
- En algunas oportunidades, los casos leves, en donde el daño es difícil de acreditar o de menor cuantía, en realidad formarán parte de una estructura criminal que, en forma acumulada, sí resulta relevante. **Desde una perspectiva político-criminal, la “conexidad procesal” debe convertirse en una herramienta de integración de casos que permita orientar la persecución penal hacia regularidades.**
- En términos generales, todos los casos seleccionados deberían estar orientados a lograr una respuesta con capacidad de lograr un impacto sobre el control de la criminalidad. Una condición necesaria, aunque no suficiente, para que las salidas tengan esa capacidad, es que impongan a una persona la realización de algún tipo de acción como consecuencia de su participación en el conflicto primario. Estas salidas implican reconocimiento de responsabilidad (formal o informal) y consecuencias de las acciones. Esto significa que los sectores victimizados han recibido alguna compensación -en sentido amplio- por los daños sufridos, lo cual no necesariamente implica una condena. Puede abarcar, según el caso, a los decomisos, suspensiones de juicio a prueba o acuerdos reparatorios (de cualquier tipo, incluyendo conciliaciones, mediaciones u otras formas de acuerdo informal).

5.2. Respuestas diversas y mecanismos no penales

- Como vimos, los sistemas acusatorios incorporan al proceso penal una diversidad de respuestas a los conflictos con relevancia jurídico-penal, que permite romper con la disyuntiva “cárcel o impunidad”. Las vías procesales dependerán de cada sistema procesal: suspensiones de juicio a prueba, conciliaciones, reparaciones, o mecanismo aún más informales. Además, estas y otras herramientas (como los archivos o las desestimaciones) permiten al Ministerio Público “relocalizar” el caso en otras instancias externas al proceso penal, como los sistemas de justicia no penales o instancias administrativas.
- Bajo un paradigma de gestión de la conflictividad, la intervención del Estado en esta clase de conflictos no debe orientarse a “sancionar la infracción a la ley”, sino a resolver la controversia, priorizando la reparación integral del daño y la disminución de la violencia social.
- En materia ambiental, este paradigma tiene, por mandato constitucional, características especiales. De acuerdo al **principio reparatorio**, el Estado debe priorizar la reparación integral del daño causado al ambiente (art. 41 Constitución Nacional). Por su parte, el **principio precautorio** indica que esa intervención debe orientarse a prevenir la generación o la continuación de daños ambientales.
- Algunas de las respuestas al daño ambiental que se establecen en el “Manual de actuación ambiental integral en Argentina” son:
 - **Recomposición:** Se realiza casi exclusivamente in situ y tiene el objetivo final de restaurar los ecosistemas a sus condiciones iniciales.
 - **Compensación:** Como situación de compromiso cuando la reparación resulta inviable o no satisface los nuevos equilibrios ecológicos de la región, pero es posible hallar una solución alternativa, de equivalencia ecológica, de modo que el patrimonio natural como un todo permanezca cuali y cuantitativamente inalterado.
 - **Indemnización sustitutiva:** Es la última opción, y debe ser tomada sólo cuando sean imposibles o inviables los procesos anteriores. Partiendo de una meta de restauración, la valoración del daño ambiental se basa generalmente en un enfoque econométrico, que mediante funciones de cálculo matemáticas cuantifica e integra los costos individuales de cada uno de los recursos afectados, el tiempo que implica su restauración y los costos accesorios que surjan de la vulneración de valores ecológicos más complejos y/o del crédito a la sociedad.

- **Una persecución penal que no atienda la dimensión económica de este fenómeno criminal será incapaz de cumplir con esos principios.** La reparación integral del daño y la restauración del ambiente requiere de recursos que, idealmente, deben ser aportados por quienes causaron el daño. Por su parte, la prevención de nuevos daños sólo será posible si, además de sancionar a las personas “físicas” responsables, se toman medidas que afecten el flujo de ganancias obtenidas a partir de daños ambientales ilegales.
- Bajo esta perspectiva, **la herramienta penal es una de las tantas formas posibles de intervención estatal para lograr esos fines.** En algunos casos, la sanción penal puede ser imprescindible por su función simbólica y preventiva. En otros casos, esas mismas funciones pueden cumplirse a través de otras herramientas, como acuerdos reparatorios, sanciones administrativas o causas judiciales en fueros no penales, que pueden alcanzarse en forma más eficaz, más rápida y con menos exigencias probatorias que las que exige un juicio penal. Si bien la vía reparatoria (por ejemplo, mediante una acción civil) y la sancionatoria-penal pueden ir en paralelo, la segunda puede, en algunos casos, afectar la eficacia de la primera.
- **La priorización de una u otra vía es una decisión estratégica y político-criminal** que dependerá del fenómeno concreto de que se trate, de las características del caso, de los recursos con los que cuente el Ministerio Público, del impacto que se busca tener, del daño a reparar o evitar, entre otros factores. **Lo verdaderamente relevante es el impacto que se logre, y no tanto la vía por la que se haga.**
- Sin embargo, deben considerarse especialmente **las relaciones de poder que suelen estar en juego en la criminalidad ambiental y económica.** Las personas y empresas involucradas suelen contar con un fuerte capital económico o político. Un acuerdo o una multa que no afecten seriamente la rentabilidad de la actividad contaminante y pueda ser absorbido como “un costo más” impedirá cumplir los fines reparatorios y precautorios, pero además afectará fuertemente la legitimidad estatal y del Ministerio Público en particular.
- Por lo tanto, es necesario **fortalecer los mecanismos formales e informales de participación de las comunidades afectadas por la contaminación.** Ellos deben permitir que la decisión estratégica que tome la fiscalía sea verdaderamente representativa de los intereses comunitarios, evitando, por ejemplo, que un acuerdo reparatorio pueda ser sospechado de espurio.

Problemas prácticos

- El Fiscal General de su Ministerio Público lo convoca a una comisión dedicada a mejorar la eficacia de la organización en materia de crímenes ambientales. Según

sus datos, en los últimos 10 años sólo lograron dar alguna respuesta de calidad al 3% de esos casos, y en ninguno se abordó su dimensión económica. Una de las causas, según el Fiscal General, es la sobrecarga de trabajo producida por otros fenómenos, como los hurtos en la vía pública. En el caso específico de los delitos ambientales, hay un exceso de casos menores que no forman parte de las prioridades del MP.

- > ¿Qué información adicional solicitaría para elaborar un plan de mejora de la eficacia en la persecución penal de ese fenómeno criminal?
- > Si el problema efectivamente fuese la sobrecarga de trabajo, ¿qué medidas podrían tomarse para resolver ese problema?
- > ¿Qué criterios establecería para determinar la relevancia de los casos?
- Luego de avanzar en la investigación del daño ambiental, un representante legal de la empresa investigada acude a la fiscalía y propone realizar un acuerdo económico para reparar el daño.
 - > ¿Qué factores tendría en cuenta para analizar la propuesta? ¿De qué manera evaluaría la presencia de esos factores?
 - > Además de un acuerdo económico, ¿qué otras alternativas evaluaría a los fines de tomar una decisión?
 - > ¿Qué mecanismos podría utilizar para habilitar la participación de la comunidad en la decisión?

Zoom:

¿Qué significa la coordinación entre medidas administrativas y penales?

- La actuación orientada a resultados debe llevar a las fiscalías a pensar qué impacto busca lograr en el fenómeno criminal sobre el cual esté interviniendo, antes que la simple búsqueda de una sanción penal despreocupada por sus consecuencias.
- Desde esa óptica, los Ministerios Públicos muchas veces encontrarán que hay herramientas más eficaces (porque permiten lograr un mayor impacto) y/o más eficientes (porque permiten impactar a través de un menor uso de los recursos estatales). >>>

- La idea de relocalización nos permite exprimir esas otras herramientas. Tanto en materia de criminalidad ambiental como de criminalidad económica, una de esas posibilidades son las medidas o sanciones administrativas.
- Las sanciones administrativas, que imponen tribunales o dependencias del Poder Ejecutivo, entes reguladores y, a veces, el propio sistema de justicia, pueden coordinarse con las sanciones penales. Esa coordinación suele ser un recurso muy efectivo para impactar sobre los fenómenos criminales.
- Por ejemplo, cuando la persecución penal de la persona jurídica sea inconveniente en términos procesales y/o probatorios, la combinación de multas o sanciones administrativas a una empresa con la persecución penal de alguna de las personas físicas que integran esa organización puede generar resultados más efectivos que la utilización del proceso penal como única vía.

VI

Preparación e investigación del caso



6.1. La teoría del caso como herramienta para una investigación proactiva y eficaz

- Con la implementación de los sistemas adversariales, los fiscales tienen la responsabilidad de tomar distintas decisiones desde el inicio del caso. Para hacerlo en forma estratégica, es necesario contar con una **metodología**.
- La “cultura del trámite” heredada de la tradición inquisitorial lleva a la nociva práctica de la “investigación por oficios”: un caso ingresa y se desencadena una serie de pasos automáticos y estandarizados, que no necesariamente responden a la necesidad del caso concreto. Debemos pasar de esa práctica a la de investigación *por hipótesis*. La herramienta para hacerlo es la “teoría del caso”.
- La **teoría del caso** es, en términos estrictos, la versión de los hechos que cada parte de un proceso (fiscalía, defensa o querella) construye luego de un estudio meticuloso y metódico de la información disponible, a los fines de poder planificar y llevar a cabo una producción probatoria coherente con la explicación de esos hechos (Rua, 2022).
- En un sentido más amplio, la teoría del caso es una herramienta que engloba el **conjunto de actividades estratégicas** que se desarrollan desde el momento en que un litigante entra en contacto con un caso hasta el momento en que debe presentar su visión de los hechos frente a un tribunal persuasivamente según las evidencias y argumentaciones que acredite en un juicio oral.
- La construcción de ese relato podría resumirse en el análisis de 3 dimensiones claves de un caso:
 - la identificación de hechos más relevantes de un caso (dimensión fáctica)
 - los límites probatorios existentes para acreditar esos hechos (dimensión probatoria)
 - la presentación persuasiva de esos hechos que me permita adecuarlos en una teoría jurídica verosímil (dimensión jurídica).
- El primer paso en el análisis inicial del caso es la construcción provisoria de **una hipótesis**, a través de una **identificación de los hechos** clara que nos permita seleccionar los recursos investigativos con los que se trabajará. Esto implica tener especial cuidado en no sustituir los hechos de una imputación por conceptos jurídicos o abstracciones que no ofrezcan información sobre la conducta investigada.

- > Ejemplo: En la práctica, es usual encontrar “imputaciones” como la siguiente: “se imputa al señor Juan Perez haber sido responsable de que la empresa “T”, generadora de residuos peligrosos, haya contaminado el ambiente de forma peligrosa para la salud, por la disposición de residuos peligrosos sin el previo tratamiento correspondiente, durante los meses de abril a junio del año 2024”. Sin embargo, esta descripción no informa sobre el hecho en concreto que se está investigando. ¿Cuáles fueron los residuos? ¿Qué acción u omisión en concreto se imputa a Juan Pérez? ¿Cuál fue el daño causado? ¿De qué manera se produjo? ¿Qué cantidad de residuos fueron producidos y no tratados correspondientemente? ¿Qué tipo de enfermedades pueden derivarse de esa contaminación?, entre múltiples preguntas que son necesarias para comprender el hecho que debemos investigar y dirigir la investigación.
- La ausencia de hechos en una imputación no sólo viola el sistema de garantías (ya que impide a la defensa conocer la plataforma fáctica de la acusación), sino que también perjudica al acusador, ya que le impide identificar qué pruebas son necesarias para poder acreditar los hechos que van a ser imputados.
- La teoría del caso, además, debe incluir todos los hechos relativos al entramado económico que se genera en el marco de la criminalidad ambiental, atendiendo particularmente a los actores que participan de estas maniobras, poder económico y funcionarios, y a los flujos de activos.
- El daño (o, en su caso, el peligro) también serán elementos determinantes a desarrollar en la teoría del caso cuando investigamos hechos vinculados a criminalidad ambiental. Nos referimos no solo al pasivo ambiental sino también a la dañosidad social que este tipo de conductas generan. En cuanto a la dimensión económica, la teoría del caso debe incorporar el beneficio económico obtenido ilegalmente por la persona física o jurídica.

Zoom:

¿Cuáles son los pasos básicos para la investigación de un caso?

- Investigar un caso complejo exige detener el hábito rutinario con el que investigadores y fiscales encaran su trabajo cotidiano. Investigar no es equivalente a librar o diligencias u oficios requiriendo información a organismos. Tampoco es igual a certificar actuaciones labradas en otras instancias judiciales o administrativas. >>>

- La tarea central de la investigación de un caso requiere, en primer lugar, planificar adecuadamente los recursos disponibles para alcanzar el fin buscado. En esta medida, el paso inicial de toda investigación implica conocer qué se tiene, qué no se tiene, qué se puede obtener y qué no. Una vez realizado este proceso de identificación de fortalezas y debilidades, se deberá conformar un equipo de trabajo inicial dedicado a preparar los pasos básicos de una investigación.
- El equipo debe tomar la información que se tiene hasta el momento y diseñar una hipótesis provisoria y muy genérica sobre la cual organizar la tarea de búsqueda de información e investigación propiamente dicha.
- La tarea de preparar la investigación es muy importante porque supone planificar, es decir establecer indicadores de resultados y responsables de la gestión de las acciones que se necesite realizar a tal fin.
- Una vez elaborada una hipótesis inicial, se la deberá descomponer en afirmaciones singulares simples (no se pueden elaborar hipótesis complejas ni normativas, porque esto conduce al fracaso de una investigación). Luego sobre cada afirmación, se deberá identificar qué información se tiene y qué es necesario obtener de fuentes adicionales. Cada afirmación debe estar respaldada con una prueba que la valide. Posteriormente y sólo cuando la simple búsqueda de información no me permite validar las hipótesis, surge el trabajo de investigación que no es más que un proceso analítico y creativo orientado a obtener hallazgos a partir del cruce de datos o la elaboración de inferencias.
- Es importante entender que buscar información no es investigar. Sólo se investiga cuando la información disponible u obtenida no permite respaldar afirmaciones de la hipótesis de trabajo.

6.2. El recupero de activos como parte de la investigación y el litigio

- A la hora de formular la teoría del caso resulta necesario planificar el proceso de recupero de activos. Esta herramienta político criminal tiene como objetivo

primordial incidir en la estructura económica de quién estamos investigando y contar con activos para asegurar las responsabilidades pecuniarias en el marco de un proceso penal. A la par, nos permitirá reunir prueba relevante que permita identificar a la totalidad de los integrantes de una organización delictiva, incluyendo a los financistas y beneficiarios económicos de la maniobra (durante la etapa de investigación financiera patrimonial).

- La planificación del recupero de activos y la ejecución de sus etapas debe darse desde los primeros momentos de la investigación. Es decir, la investigación “principal” debe estar acompañada desde el inicio por una investigación financiera proactiva, que veremos, es una de las etapas fundantes del recupero.
- La planificación del recupero de activos deberá atender a las distintas finalidades patrimoniales que puedan darse en el proceso penal, esto es, el decomiso, la multa, la indemnización civil y la restitución a las víctimas. Esto es importante porque, por ejemplo, la multa y la indemnización civil permiten solicitar medidas sobre activos lícitos, es decir, que no se encuentran conectados de ningún modo con el delito investigado. Entonces, deberemos identificar no solo los instrumentos y productos provenientes del delito, sino también aquellos bienes lícitos que conformen el patrimonio de quienes estamos investigando.
- El recupero de activos se suele dividir conceptualmente en **cuatro grandes etapas**:
 - **La identificación y localización de los activos** (lícitos e ilícitos), denominada investigación patrimonial o financiera.
 - La **aplicación de medidas cautelares** para evitar que durante el transcurso del proceso se realicen actos que impidan la posterior recuperación de los activos
 - El **desapoderamiento** definitivo de los bienes a favor del Estado o de un tercero; y
 - La **administración y gestión de los bienes**, que abarca tanto a los bienes ya recuperados de manera definitiva como a aquellos bienes sobre los que se han aplicado medidas cautelares que impliquen el desapoderamiento (por ejemplo, el secuestro de un automóvil).
- La **investigación patrimonial** nos permite identificar y localizar los bienes que luego se buscarán recuperar, y a la vez, genera información relevante para la determinación de la responsabilidad penal y la aplicación de sanciones.
- Las **medidas cautelares** deben adoptarse desde un primer momento para asegurar un proceso de recuperación de activos eficaz. A diferencia de las medidas de coerción que tienen por fin asegurar la comparecencia de la persona en juicio, lo que aquí se busca es asegurar que los bienes no desaparezcan a lo largo del proceso.

- **Ejemplos de este tipo de medidas son:** el embargo, el secuestro, la inhibición general de bienes, la cancelación de CUIT, el congelamiento de cuentas bancarias, entre otras.
- La gran mayoría de los Códigos Procesales Penales suelen prever la posibilidad de adoptar medidas “genéricas” (toda aquella medida que el/la fiscal considere adecuada para el caso).
- Estas medidas no solo aseguran los bienes que eventualmente pueden llegar a recuperarse, sino que también pueden servir para “hacer cesar la comisión del delito o sus efectos” (art. 23 del Código Penal), como podría ocurrir con la clausura de un local que se clausure una fábrica que está contaminando el ambiente. Del mismo modo, las medidas cautelares pueden generar información relevante para la investigación (por ejemplo, si se designa un interventor en una empresa).
- Toda vez que las medidas cautelares, en general, funcionan como un mecanismo de protección de derechos, también es posible dictar ciertas medidas destinadas a proteger el ambiente. **Aquí entra en juego el art. 41 de la Constitución Nacional en cuanto interpela a todas las autoridades del Estado a tomar medidas en defensa de los intereses fundamentales de las generaciones presentes y futuras. Así como la Ley 25.675, que en su art. 32 establece que: “...El juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias (...) a fin de proteger efectivamente el interés general”.**
- Al igual que ocurre con las medidas de coerción personal, las cautelares patrimoniales deben cumplir los mismos **requisitos de admisibilidad**, esto es, la verosimilitud del derecho y el peligro en la demora. Cuando la medida es solicitada por la fiscalía, no se exige contracautela.
- En cuanto a sus **caracteres**, las medidas cautelares se decretan inaudita parte y son provisionales y accesorias.
- El proceso de recupero de activos está destinado a atender las distintas responsabilidades pecuniarias que veremos en los siguientes párrafos.
- El art. 23 del Código Penal, regula el **decomiso o desapoderamiento definitivo de** los bienes que han servido como instrumentos del delito como aquellos que son producto o provecho del mismo.
 - Respecto a los instrumentos, no solo son decomisables los bienes que pertenezcan a las personas imputadas sino también aquellos que estén a nombre de terceros que no puedan ser reputados de “buena fe”, tal como ha entendido la jurisprudencia.

- Respecto al producto, se establece que el decomiso afectará a los bienes que estén en poder de las personas condenadas, como así también “podrá alcanzar a personas de existencia ideal, cuando se hubiesen beneficiado en razón de esas ganancias y el autor o los partícipes del delito hubiesen actuado como sus órganos, miembros o administradores”, y “a los terceros que se hubieran beneficiado del producto o provecho del delito a título gratuito”.
- Tanto respecto de los instrumentos como del producto del delito, el decomiso puede recaer sobre elementos por los cuales éstos hayan sido reemplazados, sustituidos o transformados total o parcialmente, así como respecto de los ingresos u otros beneficios derivados de dicho producto o de su transformación.
- Con respecto a la **indemnización civil**, el art. 29 del Código Penal establece que “la sentencia condenatoria podrá ordenar la indemnización del daño material y moral causado a la víctima, a su familia o a un tercero [...]”. Para esto no es necesaria la constitución de un actor civil. Un punto a destacar es que mientras el decomiso recae sobre bienes vinculados a delito (por su origen ilícito o por su utilización ilícita), la indemnización civil permite cautelar activos lícitos, que no se conecten con el delito investigado.
- Con respecto a la **multa**, debe considerarse que, a diferencia del decomiso, que sólo puede recaer sobre bienes vinculados al ilícito (aunque sea de un modo indirecto, según se dijo), la multa y la indemnización civil permiten cautelar activos lícitos.
- Finalmente, el art. 23 del Código Penal, establece que las cosas o ganancias que son el producto o el provecho del delito, deben ser decomisadas en favor del Estado nacional, de las provincias o de los municipios, exceptuando los **derechos de restitución** o indemnización del damnificado y de terceros. Es decir que si los bienes obtenidos a partir del hecho ilícito pertenecen a la víctima, nunca será procedente su decomiso, sino que se impone su restitución.

Para reflexionar

“La investigación del aspecto económico del delito no escapa entonces de la necesaria etapa de planificación. Una parte significativa de esa instancia corresponde a la toma de decisiones por parte de las autoridades de las instituciones involucradas. Existe una multiplicidad de subprocesos para llevar a cabo una investigación; éstos derivan de las decisiones previamente adoptadas a niveles superiores del Estado y demandarán, a su vez, la elección entre distintas opciones.”

En cuanto a los/as operadores/as que intervienen en las investigaciones del aspecto económico del delito (IAED), la eficiencia de las medidas adoptadas estará condicionada a la postura o decisiones adoptadas desde el inicio de la pesquisa; resulta conveniente, desde un comienzo, fijar los objetivos a largo plazo y adoptar las medidas necesarias para lograrlos (por ejemplo, medidas cautelares sobre los bienes, atendiendo tanto a las futuras acciones de recupero de los activos lícitos e ilícitos como también a la recolección de evidencia, entre otras cuestiones para identificar a la totalidad de los/as integrantes de la organización, tanto los sectores ejecutivos como los/as beneficiarios/as de las maniobras delictivas)."

König, Judith, Marsili, Marina y Carrara, Agustín: ¿Cómo organizar la investigación del aspecto económico del delito?. Delitos Económicos. Tomo I. Buenos Aires, 2022

Problemas prácticos

- Identifique cuáles son tres de los principales problemas que podría encontrarse en la investigación del aspecto económico de un delito ambiental (fundamentalmente, para acceder a información) y qué medidas podría proponer para solucionarlos.
- Si el decomiso de las ganancias que son el producto o el provecho del delito es obligatorio, ¿cuáles considera que son las distintas ganancias (directas e indirectas) que una empresa puede llegar a derivar a partir de las ilegalidades en el funcionamiento de los basureros petroleros?
- Si la indemnización civil implica la reparación del "daño material y moral causado a la víctima, a su familia o a un tercero", ¿cuáles son las distintas formas de daños (patrimoniales y extrapatrimoniales) que pueden presentarse en lo relativo a la criminalidad vinculada al funcionamiento de los basureros petroleros?

6.3. Técnicas de investigación

Si bien las actividades de investigación dependen del tipo de hecho que se investigue, hay técnicas que suelen utilizarse en este tipo de casos.

Pericia ambiental

- La **pericia ambiental** es una acción que suele ser fundamental para determinar

el daño al ambiente o, según el caso, la peligrosidad. Es un proceso complejo, no solo desde el punto de vista técnico o analítico instrumental, sino desde su planteo, desarrollo e interpretación.

- El abordaje de una pericia ambiental¹⁸ debe ser interdisciplinar y debe abarcar, entre otros puntos, cuando la hipótesis implique la producción de un daño concreto:
 - La existencia y naturaleza de contaminación o daño (incluyendo la presencia de químicos y sus concentraciones en varios medios, y cómo esas concentraciones se comparan con las concentraciones fuera del sitio o “de fondo”).
 - Su extensión o magnitud.
 - El tipo de recurso natural y/o servicio ecosistémico y/o valor colectivo afectado.
 - La reversibilidad del daño.
 - Criterios mínimos de su restablecimiento a su estado anterior.
 - Los riesgos para la salud humana y/o los receptores ecológicos.
 - La valoración monetaria del daño en su integralidad.
- En caso de que personal policial releve el sitio en forma previa a la llegada del perito técnico ambiental, se debe solicitar que preserven la escena del hecho impidiendo el acceso de personas extrañas, y que realicen una adecuada descripción del evento, y proceder en lo posible a su registro a través de videos, fotografías y croquis.
- Asimismo, si fuera posible, se deberá individualizar a las personas involucradas en el hecho, o bien a las empresas que trabajan en cercanías del evento dañoso. Y se debe realizar el relevamiento de información sobre víctimas (actuales, pasadas o eventuales), y testigos (directos e indirectos).
- En base a la información recolectada en las etapas preliminares de la investigación, será posible convocar a la escena del hecho a los equipos técnicos periciales a los efectos de la **inspección ocular del sitio** y; en su caso, realizar la toma de muestras para comprobar el envenenamiento, adulteración o contaminación del ambiente. Los objetivos de la medida son:
 - Recolectar las evidencias de la inmisión de los residuos peligrosos en el ambiente. Es el objetivo central del allanamiento; y, en general será a través de la toma de muestras de la o las matrices ambientales afectadas en el caso (suelo, aire, o agua). Es indispensable que el perito interviniente se encuentre capacitado para la toma de muestras; y, que levante, embale y conserve las muestras de

¹⁸ Manual de actuación ambiental integral en Argentina (Lloret, 2021), Capítulo IX. Disponible en: <https://www.expoterra.com.ar/manual-actuacion>

acuerdo no sólo con la normativa procesal vigente sino también con las normas propias de la técnica.

- Determinar la extensión del daño ambiental: Dependiendo del tipo de evento contaminante, la inspección ocular dará además los elementos para delimitar la zona afectada.
- Conocer el proceso productivo que desarrolla la empresa o industria investigada; y la forma de tratamiento y disposición de sus residuos, entre otros aspectos que en cada caso puedan resultar de interés.
- Recabar la información documental conducente a comprobar extremos del ilícito: Cámaras de seguridad, manifiestos de residuos peligrosos, licencias ambientales y comerciales del predio, planes de contingencia, entre otros; y, en particular cuando se trate de personas jurídicas, designaciones de autoridades.
- Dependiendo de la complejidad del caso, esta tarea podrá ser realizada en una única jornada, o bien en forma escalonada a partir de muestras exploratorias y su posterior profundización.
- Esta medida será habitualmente realizada a través de un allanamiento ordenado por un Juez.

Allanamientos

- En los casos de criminalidad ambiental, el allanamiento cobra especial relevancia. Como se dijo anteriormente, a la hora de solicitar este tipo de medida, el MP, tiene que determinar qué persona va a constituirse en el lugar y cuáles son los objetivos que tiene la misma.
- Es necesario realizar una adecuada planificación de la medida, esto implica, saber de antemano el personal que va a presentarse en el lugar para tomar muestras, buscar documentación, evaluar el estado de la maquinaria, entre otras cuestiones. Debe ser desplegada de manera precisa y coordinada.
- La planificación de esta medida está íntimamente ligada al trabajo que realizamos en nuestra teoría del caso, esto, porque si hemos trabajado de manera metodológica, podemos planificar con claridad qué elementos estamos buscando. Eso facilitará nuestro trabajo a lo largo de la investigación, porque no estaremos llenos de cajas con documentaciones y elementos que sobrepasen los recursos de gestión y análisis de la información que recolectamos.
- En este sentido, el/la fiscal que dirige la investigación deberá realizar tareas de coordinación con la fuerza que despliegue esa medida y participar en la misma.

Además deberá seleccionar el equipo que se constituya allí de acuerdo a las especificidades del conflicto ambiental que se esté trabajando¹⁹. Es decir, tendrá un rol protagonista a la hora de llevar adelante esta medida.

Pericia contable

- La intervención del perito contable en el caso estará destinada a evaluar los daños ambientales que constituyen las externalidades de la conducta y el perjuicio económico del delito; y, a determinar los beneficios que la comisión del hecho le reporta a la persona, empresa o industria contaminante, es decir, el provecho del ilícito.
- En los delitos ambientales el provecho del delito suele presentarse como gastos que oportunamente no se hacen y cuyas consecuencias impactan en la calidad del ambiente. Así, por ejemplo, el caso de una industria que genera efluentes peligrosos y los descarga en forma directa al río, sin haber internalizado los gastos de construcción y operación de una planta de tratamiento para dichos efluentes.
- Son buenas prácticas en esta materia²⁰:
 - Detenerse en el diseño de las preguntas para un peritaje contable, es decir realizar un examen en función a las incumbencias de la profesión contable. En términos generales, las incumbencias de un/a contador/a están relacionadas a la preparación, análisis y proyección de estados contables, presupuestarios, de costos, revisión de contabilidades y su documentación de respaldo, declaraciones juradas de impuestos, libros contables y societarios, análisis de costos de producción y dilucidación de cuestiones de contabilidad y relacionadas con el comercio en general, sus prácticas, usos y costumbres. Una buena práctica en este sentido puede ser asesorarse en el armado de este pliego, a los fines de lograr respuestas eficientes y de mayor calidad.
 - Determinar el tema sobre el que se formularán preguntas. Si se trata de temas societarios, impositivos, penales o de otra índole cuya respuesta es de un carácter meramente legal, no será el perito quien responda esto. Ejemplo: si corresponde aplicar en un caso específico un interés moratorio o resarcitorio.

¹⁹ Alves, Rufino (2020) Guía regional de investigación para delitos medioambientales en América latina. Disponible en : <https://elpaccto.eu/> Consultado el 20 de mayo de 2024.

²⁰ Las recomendaciones que a continuación se traducen y las cuestiones atinentes al peritaje contable se pueden abordar con mayor profundidad en el artículo ¿Cómo y cuándo solicitar un peritaje contable? escrito por M. Eleonora FESER y Lucas PITTER para el Libro de CIPCE Delitos Económicos: caja de herramientas para quienes investigan, litigan y juzgan, disponible en: <http://www.cipce.org.ar/articulo/libro-delitos-economicos-caja-herramientas-para-quienes-investigan-litigan-juzgan>

- Analizar si es un peritaje o una auditoría lo que se debe solicitar. Por ejemplo: si se requiere analizar la totalidad de las registraciones de una persona jurídica –tarea que requiere mucho tiempo- resulta fundamental considerar previamente si la tarea es más propia de una actividad de auditoría forense y sus particulares técnicas que de un peritaje contable.
- Especificar lo que debe ser evaluado en términos precisos y no de manera global.
- No confundir la tarea pericial con la tarea propia de la investigación penal: reservar el peritaje para un momento posterior del proceso penal donde se quieran verificar hechos que han surgido de la investigación y no al revés.
- Analizar el lenguaje utilizado en las preguntas: en cuestiones financiero-contables, existen diferencias sustanciales en el uso de ciertas palabras, por lo que se sugiere analizar cuidadosamente los términos a utilizar y sus implicancias en la especificidad solicitada.

Informes técnicos ambientales

- Cuando se pretenda acreditar un daño, el informe técnico ambiental del caso deberá focalizarse en los siguientes aspectos:
 - La existencia de contaminación o daño ambiental, y en su caso, la determinación de la sustancia contaminante y su concentración. En el marco de una causa penal, será además necesario determinar si dicha sustancia es un residuo peligroso en los términos de la Ley 24.051; y, si su concentración excede o no los parámetros guía de calidad establecidos en la normativa vigente.
 - Los riesgos que dicha situación representa para la salud humana.
 - La descripción de los recursos afectados y de la extensión de la contaminación o daño ambiental.
 - La posibilidad de remediación o restablecimiento de dichos recursos a su estado anterior.
 - La descripción del proceso productivo realizado por el generador del daño, y el tipo de instalación o proceso que no se realizó a fin cumplir con la normativa ambiental (ej. falta de una planta de tratamiento de efluentes).
- Debido a la complejidad del informe, deberá evaluarse en cada caso si es conveniente que se realice un informe por especialidad, o bien, si es posible la confección de un informe interdisciplinario.

“Con pedidos de información es que hacemos la mayor cantidad de teoría del caso. Se requieren otros recursos, se trabaja con publicaciones por ejemplo que surgen de los pedidos de información.”

(Abogado ambientalista, focus group, 2023)

Reflexiones

Como ya se habrá notado, al momento de referirnos a la pericia ambiental, hemos hablado consistentemente de un “proceso pericial”. Esto no es casual, y hace referencia a un paradigma completamente diferente en la concepción de la pericia ambiental como acto procesal, donde por ejemplo el fiscal a cargo debería, al menos si pretende alcanzar los objetivos que aquí se proponen para la pericia ambiental, asumir un nivel de compromiso y participación directo y activo. Así, una vez establecidas las posiciones de las partes y definido el protocolo de actuación, es momento de articular con el perito designado las estrategias de abordaje y etapas de evaluación. Este protocolo de trabajo debería contemplar, de forma equivalente a la determinación de la admisibilidad de la prueba, una etapa de diagnóstico del daño ambiental. En este sentido resultará estratégicamente imprescindible, para un abordaje racional de la evaluación ambiental forense y un uso racional de los recursos, el fraccionamiento y escalado del proceso en etapas de complejidad creciente, donde se realice un primer sondeo exploratorio-diagnóstico para luego avanzar hacia una pericia a escala completa. Así, una primera etapa diagnóstica puede determinar, de manera rápida y a un costo relativamente bajo, si efectivamente existe daño/contaminación y su naturaleza, para así continuar con el proceso de evaluación decidiendo, en base a estos datos, las estrategias a seguir para llenar los vacíos críticos en la información.

Lloret, Manual de actuación ambiental integral en Argentina (2021) .

VII

Litigio



7.1. Formalización de la imputación como actividad estratégica: plazos y determinación del hecho

- La etapa de **formalización de la imputación** tiene como fin hacer conocer a las personas imputadas la investigación penal que se está siguiendo en su contra. Para ello, el Ministerio Público Fiscal debe presentar de manera clara y precisa los hechos y la tipificación legal pertinente al caso que se encuentra en instancia de investigación. En ese sentido, la audiencia de formulación de cargos implica que el fiscal posee los elementos de prueba suficientes para afirmar ante un juez o una jueza, que existen indicios vehementes de que el hecho o los hechos relatados ocurrieron y que hay un motivo suficiente para sospechar que las personas acusadas han participado en esos hechos.
- En relación a los hechos la presentación debe responder a ciertos **interrogantes centrales**: ¿qué?, ¿cómo?, ¿cuándo?, ¿dónde?, ¿quién? y, si es posible, el ¿por qué?
- El relato fáctico que se seleccione marcará el proceso, debido al principio de congruencia. El relato de esos hechos delimitará la investigación penal preparatoria, la futura acusación y el juicio, sin perjuicio de ampliaciones o modificaciones que puedan surgir del avance de la investigación.
- Uno de los errores más usuales en estas audiencias es que la presentación del caso sea una simple repetición de un acta de procedimiento, o una narración de las tareas investigativas que fueron realizadas en los meses previos, en lugar de una imputación propiamente dicha.
- Otro de los errores es atribuir una calificación jurídica o una descripción del tipo penal, sin especificar los hechos concretos que se imputan.
- Esta instancia no está pensada para debatir la credibilidad de la imputación o la posibilidad de que existan otras alternativas o relatos sobre lo ocurrido. El grado de certeza que el juez/a exigirá para poder autorizar al MPF la formalización será bastante bajo y estará vinculado a lo que presente el fiscal. Si los hechos son claros y la evidencia mencionada es legal, se podrá avanzar con la formalización de la investigación.
- Asimismo, es necesario construir un relato verídico de lo que ocurrió con una delimitación temporal clara. Por ejemplo, si se está discutiendo la contaminación de un predio por una mala gestión de residuos peligrosos, es fundamental que se

delimite el momento de inicio de ese daño, la duración y si esta persiste. Asimismo, será necesario que se justifique, al menos de manera inicial, que ese hecho puede ocasionar un potencial daño a la salud y/o al ambiente en general y cuales son la totalidad de actores imputados/as en ese hecho, diferenciando las imputaciones según su participación.

- > Ejemplo: Deben especificarse los hechos imputados a cada uno de los partícipes. Por ejemplo, cuáles son las acciones atribuidas a la empresa generadora de los residuos, a la tratante, a la transportista, a los funcionarios públicos, a los facilitadores del delito económico, etc..
- Por otra parte, contar con un enfoque económico de estos delitos implica pensar desde el inicio también, qué medidas investigativas son necesarias realizar para poder abordarlas y que solicitud de plazos de investigación se realizará. En esa línea, es necesario planificar si en esta instancia se van a solicitar embargos de bienes, inhibiciones u otras medidas cautelares por ejemplo, con la necesidad de resguardar el patrimonio que se pudo haber visto aumentado en una empresa por el hecho o los hechos imputados.
- Estas medidas cautelares también podrían ser solicitadas en forma previa, en una audiencia inaudita parte, a los fines de no alertar a las personas y evitar que los bienes desaparezcan antes de la audiencia.

Ejercicio práctico

- En una audiencia de formulación de cargos realizada recientemente, se acusó a tres directivos de la empresa Gluco S.A. por contaminar el aire en un radio de 10000 hectáreas, ubicada en la zona de la Cordillera, en la provincia de San Juan, con residuos peligrosos, a partir de la gestión de los residuos provenientes de la actividad minera. El fiscal atribuyó a esas 3 personas haber contaminado el ambiente de forma peligrosa para la salud, por la disposición de cianuro en los suelos adyacentes a la mina.
 - > ¿Qué información le falta a esta imputación para estar completa?
 - > ¿Cómo abordaría la dimensión económica en esta imputación?
 - > ¿Cómo trabajaría la responsabilidad de cada uno de los directivos? ¿Y de la persona jurídica?
- Inventando la información que crea necesaria, formule un relato de los hechos suficiente para una audiencia de formalización de cargos.

7.2. Etapa intermedia

- El principal objetivo de esta etapa es determinar si el caso tiene probabilidad de éxito (es decir, de condena) en el juicio oral. De lo contrario, la acusación debería ser rechazada. Por lo tanto, la fiscalía debería llegar a esta audiencia con una teoría fáctica, jurídica y probatoria cerrada y sólida, a los fines de poder justificar la realización del juicio.
- Esta instancia, será la última oportunidad que poseen las partes para plantear una salida alternativa como así también deviene fundamental su resolver los acuerdos probatorios antes del juicio.
- Si el caso cuenta con sustento para pasar a juicio, en estas audiencias deberán delimitarse los hechos controvertidos y litigar la admisibilidad de la prueba que los acredite o desacredite. Además, el objetivo de esta audiencia es que en el debate puedan discutirse cuestiones de hechos y pruebas. Cualquier planteo de nulidad u otras cuestiones, debe ser agotado en esta etapa.
- La determinación de los hechos controvertidos requiere que ambas partes, e incluso el juez, **centren los esfuerzos en identificar cuáles son los aspectos no controvertidos**. De este modo, se podrá focalizar el juicio en **generar información de calidad sobre lo que efectivamente se esté discutiendo**.
 - > Ejemplo: Las partes pueden estar de acuerdo en que se emitieron gases a la atmósfera por parte de una empresa, o que se arrojaron determinados líquidos a un río, pero controvertir si la concentración superó los máximos legales para que se considere peligroso para la salud de los habitantes.
- En esta audiencia, las partes pueden realizar estipulaciones sobre hechos (también conocidos como “acuerdos probatorios”). Esto no debe confundirse con la “incorporación por lectura”, cuya prohibición cobra un nuevo vigor en el sistema adversarial. Lo que las partes acuerdan es que ciertos hechos, sobre los cuales no tienen desavenencias, se tendrán por acreditados, por lo que no será necesario producir prueba en juicio sobre ellos.
- En cuanto a la **admisibilidad de la prueba**, se discutirá, respecto a cada evidencia que las partes propongan, su legalidad, relevancia y pertinencia. Esto implica un litigio específico sobre cómo se obtuvo la prueba, de cuáles son los hechos controvertidos que se pretenden probar con ella y de su importancia para la acreditación de los mismos. Esto implica una planificación estratégica de la prueba ofrecida por parte de la fiscalía y la defensa, teniendo en consideración de que habrá una mayor exigencia respecto a su admisibilidad, y que la contraparte podrá discutir una a una la prueba.

- En particular, existen criterios específicos sobre admisibilidad de pericias, a los fines de prevenir el sesgo de credibilidad que la opinión experta produce sobre el tribunal o el jurado. Por lo tanto, suele admitirse un análisis mayor sobre la calidad de las pericias ofrecidas en esta instancia preliminar.
- En materia ambiental, la prueba para acreditar el daño puede encontrarse sometida a diversos filtros tales como:
 - > La interdisciplinariedad en la producción de la pericia
 - > La refutabilidad o susceptibilidad de contrastación empírica de los métodos o teorías utilizadas por el experto.
 - > La revisión por pares y/o publicación de los datos y resultados.
 - > El rango de error conocido o posible.
 - > La existencia y mantenimiento de estándares de calidad y protocolos que controlan y validan la operación de la técnica .
- Asimismo, los procesos penales ambientales suelen contar con una producción muy extensa de prueba, desde gráficos de los espacios contaminados, peritos expertos/as y/o peritos administrativos encargados de la habilitación municipal por ejemplo. En esos casos, es importante que las partes tengan clara su teoría del caso a los fines de poder argumentar la necesidad de esa prueba.
- La defensa ofrecerá prueba en esta etapa, y la fiscalía deberá prepararse para discutir su admisibilidad en los mismos términos que los señalados. En particular, la fiscalía podrá discutir la pertinencia de esas evidencias, sobre todo en aquellos casos en los que la defensa no haya presentado una teoría del caso positiva y clara, que permita justificar esa pertinencia.

Caso práctico

- El MP busca elevar a juicio una causa donde 3 dueños de campos en Pergamino realizaron fumigaciones con agroquímicos violando la ordenanza municipal que prohíbe la aplicación terrestre de este tipo de productos químicos o biológicos de uso agropecuario en zonas urbanas, generando posibles daños en la salud de los vecinos del barrio Villa Elisa. Algunas de las pruebas que presenta la fiscalía para elevar a juicio el caso son las siguientes:
 - Estudios médicos de 100 habitantes de Villa Elisa que presentaron cuadros de alergias severas, afecciones respiratorias e, incluso, cáncer.
 - Pericias sobre el agroquímico utilizado que demuestra que tenían los siguientes componentes: atrazina, imidacloprid, imazetapir, metalaxil, triticonazol, metolaclor, acetoclor, clorpirifos, flurocloridona, tetrametrina y glifosato.

- Muestras de suelo y agua que tras ser analizadas “arrojaron mayores concentraciones de plaguicidas en suelos de patios de vecinos que en campos colindantes (atrazina y sus derivados, glifosato, entre otros”.
- Actas municipales de fiscalización y control acerca del correcto cumplimiento de las disposiciones de la ordenanza municipal.
 - > ¿Cree que las pruebas presentadas son suficientes para elevar a juicio el caso? En caso de que considere que no, que otras sumaría.
 - > ¿Cómo justificaría la admisibilidad de esas pruebas?
 - > ¿Qué planteos cree que haría una defensa?

7.3. Juicio oral

- En un sistema adversarial bien gestionado, el juicio (oral, público y, en algunos casos, por jurados) será el último filtro que deberá atravesar la fiscalía para obtener una condena en casos graves y con hechos controvertidos. En casos leves, es esperable que se encuentre otra salida de calidad que no requiera la realización de un juicio, mientras que en aquellos casos sin controversia, se podrán aplicar otros mecanismos abreviados.
- La fiscalía tiene la carga de acreditar durante el juicio la veracidad de su acusación más allá de toda duda razonable. Esto significa que el acusador público no va al juicio “a dilucidar los hechos”, y mucho menos “a investigar”, sino a presentar persuasivamente la prueba que recolectó y organizó durante su investigación. Esto requiere una planificación estratégica del juicio, reduciendo a su mínima expresión el margen de sorpresa y de improvisación.
- Cada decisión que se tome durante la preparación y ejecución del juicio debe estar orientada a un objetivo concreto: desde el orden de los testigos hasta los temas o capítulos más fuertes en los cuales se centrarán los alegatos y la producción de prueba.
- La complejidad de los fenómenos ambientales y económicos potencia los desafíos para los Ministerios Públicos en la planificación de esta instancia.
- En los **alegatos de apertura**, la presentación del caso resulta un desafío a causa del lenguaje técnico y la complejidad de las maniobras que suelen implicar las temáticas abordadas. De allí que resulta recomendable la construcción de un relato claro, conciso y fácilmente comprensible, basado en hechos y con una narración en forma de historia, ya que facilita la persuasión. Esto puede ser complementado

con el uso de apoyos gráficos y recursos audiovisuales. Deben quedar claras las respuestas a los siguientes interrogantes del caso: dónde, cómo, cuándo, quién, qué y por qué, especificando los hechos que se imputan a cada persona física o jurídica acusada. Los valores del caso y las consecuencias de los daños también deben ser incorporados al relato, para ayudar al juzgador a comprender la importancia de las sanciones solicitadas.

- En cuanto a la **producción de prueba**, este tipo de criminalidad obliga a la fiscalía a realizar una preparación mucho más exhaustiva de los testigos, sobre todo si hablamos de expertos o peritos. Toda la información que se obtenga en un examen directo luego deberá ser valorada en el alegato de clausura. Es decir, la fiscalía deberá trabajar con complejas pericias sobre cuestiones ambientales o contables para tener por acreditados los hechos de su teoría del caso. Esto exige un trabajo de preparación de estos testigos previa al juicio y la realización de preguntas de seguimiento, que permitan “bajar a tierra” los conceptos técnicos que apliquen los peritos. Un sistema adversarial destierra la idea de que “la declaración del perito no es tan importante como la incorporación de su informe pericial”: lo que no se logra incorporar con claridad mediante un relato del perito, no será valorado por el órgano juzgador.
- La defensa en estos casos ofrecerá también pericias ambientales o contables/ financieras que resten fuerza a la prueba fiscal. Es importante que las fiscalías preparen estos **contraexámenes** con ayuda de sus propios expertos, a los fines de planificar los puntos débiles que razonablemente podrán desacreditarse a través de un interrogatorio preciso. El o la litigante no debe excederse en su ambición, ya que estará siempre en situación de desventaja frente a los conocimientos del testigo experto. Por lo tanto, debe preparar con mucha minuciosidad los hechos específicos que el perito no podrá negar, y que permitan construir capítulos que, en el alegato de clausura, darán lugar a la presentación de conclusiones que desacrediten su declaración.
- Por último, durante la instancia de los **alegatos de clausura**, ambas partes deberán valorar la prueba que se ha producido durante el debate, a través de la detección de los hechos más fuertes de nuestro caso y la prueba más útil para trabajar esos hechos. A modo de ejemplo, si se está trabajando sobre un caso donde se persigue por ejemplo el lavado de activos de una empresa generadora de residuos, en esta instancia se deberá argumentar y valorar los informes contables, el perfil patrimonial del CEO de la empresa, los informes de los organismos reguladores por ejemplo con la acusación de que la empresa realizó maniobras de lavado de activos. Un error usual suele ser caer en un mero repaso o resumen de la prueba

producida durante el juicio. Por el contrario, es necesario aprovechar esta instancia para construir los razonamientos inferenciales que, a través de la valoración de la prueba producida, permitan ofrecer al órgano juzgador una base para la toma de la decisión.

Caso práctico

- En la ciudad de Viedma, se persigue a la empresa de transporte de residuos peligrosos “t” por haber transportado rumbo a la fábrica de tratamiento de residuos peligrosos, lodo producto del fracking realizado por la empresa “Tecnopetrol” en un 20 camiones que no cumplieran con la reglamentación necesaria para transportar estos residuos poniendo en peligro la salud de los habitantes de las ciudades donde se transportaba ese residuo.
 - > ¿Qué hechos le sumaría a ese relato para hacer un relato claro del caso?
 - > ¿Cómo presentaría ese caso frente a un tribunal?
 - > ¿Qué pruebas cree que debería presentar en juicio y que complejidades le traería su presentación oral?



Anexos: Recursos normativos e institucionales



En este apartado se presentará un breve resumen del marco normativo que rige en Argentina. Para una información más completa de cada normativa, se adjunta la ley específica.

1. Marco normativo

1.1 Tipos penales ambientales en el Código Penal

Nuestro Código Penal no cuenta con un Título o Capítulo que agrupe los delitos contra el medio ambiente, sino que los tipos penales se encuentran dispersos en la Parte Especial del Código Penal y en las distintas leyes penales especiales. Entre ellos, podemos mencionar:

- **Envenenamiento, adulteración o falsificación de aguas potables (art. 200 del CP):** *Será reprimido con reclusión o prisión de TRES (3) a DIEZ (10) años y multa de PESOS DIEZ MIL (\$ 10.000) a PESOS DOSCIENTOS MIL (\$ 200.000), el que envenenare, adulterare o falsificare de un modo peligroso para la salud, aguas potables o sustancias alimenticias o medicinales destinadas al uso público o al consumo de una colectividad de personas.*

El tipo penal se encuentra establecido en el Capítulo IV *Delitos contra la salud pública*, por lo que el bien jurídico protegido es la salud de todos los ciudadanos. De esta forma, el artículo no comprende la adulteración, envenenamiento, o falsificación de aguas potables, o sustancias alimenticias o medicinales, que no

pongan en riesgo la salud pública o que pongan en riesgo la salud de personas determinadas. Las conductas típicas mencionadas son:

- Adulterar: modificación de la composición química de aguas potables a través de la agregación de otras sustancias
- Envenenar: agregación de sustancias tóxicas o que se vuelven tóxicas al mezclarse con aguas potables.
- Falsificar: implica tanto el etiquetado fraudulento de las aguas respecto a sus características como su adulteración o fraccionamiento.

El art. 201 bis estipula el agravante: *“Si como consecuencia del envenenamiento, adulteración o falsificación de aguas potables o sustancias alimenticias o medicinales, resultare la muerte de alguna persona, la pena será de DIEZ (10) a VEINTICINCO (25) años de reclusión o prisión; si resultaren lesiones gravísimas, la pena será de TRES (3) a QUINCE (15) años de reclusión o prisión; si resultaren lesiones graves, la pena será de TRES (3) a DIEZ (10) años de reclusión o prisión.”*

— **Contaminación, el envenenamiento o la adulteración mediante residuos peligrosos (artículos 55 y 56 de la ley 24.051):**

El art. 55 dispone la forma dolosa del delito:

“Será reprimido con las mismas penas establecidas en el artículo 200 del Código Penal, el que, utilizando los residuos a que se refiere la presente ley, envenenare, adulterare o contaminare de un modo peligroso para la salud, el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general.

Si el hecho fuere seguido de la muerte de alguna persona, la pena será de diez (10) a veinticinco (25) años de reclusión o prisión”.

El artículo pena, de la misma forma en que el art. 200 CP, el envenenamiento, adulteración o contaminación de un modo peligroso para la salud, el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general. Sin embargo, estipula la utilización de los residuos peligrosos previstos en el anexo I y II de la misma ley.

El art. 56 dispone la forma culposa del delito:

“Cuando alguno de los hechos previstos en el artículo anterior fuere cometido por imprudencia o negligencia o por impericia en el propio

arte o profesión o por inobservancia de los reglamentos u ordenanzas, se impondrá prisión de un (1) mes a dos (2) años.

Si resultare enfermedad o muerte de alguna persona, la pena será de seis (6) meses a tres (3) años”.

Por último, el art. 57 establece la responsabilidad penal de la persona jurídica que tomó la decisión que produjo el delito doloso o culposo:

“Cuando alguno de los hechos previstos en los dos artículos anteriores se hubiesen producido por decisión de una persona jurídica, la pena se aplicará a los directores, gerentes, síndicos, miembros del consejo de vigilancia, administradores, mandatarios o representantes de la misma que hubiesen intervenido en el hecho punible, sin perjuicio de las demás responsabilidades penales que pudiesen existir”.

— **Estragos sobre bosques (artículos 186, inciso 2° “b”, y 189 del CP):**

El art. 186 inc. 2° b establece a forma dolosa del delito:

“El que causare incendio, explosión o inundación, será reprimido: (...) Con reclusión o prisión de tres a diez años el que causare incendio o destrucción por cualquier otro medio: (...) De bosques, viñas, olivares, cañaverales, algodones, yerbatales o cualquiera otra plantación de árboles o arbustos en explotación, ya sea con sus frutos en pie o cosechados”.

Se encuentra regulado en el Título VII *Delitos contra la seguridad pública*, por lo que el bien jurídico protegido en este caso es la seguridad pública frente a al peligro de los estragos, entre ellos, la pérdida de la naturaleza destruida. Es un delito de daño efectivo, por lo que debe efectuarse la destrucción de los objetos mencionados, o, en caso contrario, quedar en grado de tentativa.

El art. 189 recepta la forma culposa del delito:

“Será reprimido con prisión de un mes a un año, el que, por imprudencia o negligencia, por impericia en su arte o profesión o por inobservancia de los reglamentos u ordenanzas, causare un incendio u otros estragos. Si el hecho u omisión culpable pusiere en peligro de muerte a alguna persona o causare la muerte de alguna persona, el máximo de la pena podrá elevarse hasta cinco años”.

— **Maltrato y Crueldad animal (artículos 2 y 3 de la ley 14.346):**

El art. 2 de la ley establece 14.346:

“Será reprimido con prisión de quince días a un año, el que infligiere malos tratos o hiciere víctima de crueldad a los animales”.

Existe un gran debate doctrinario alrededor del titular del bien jurídico lesionado, las personas o los animales. Los actos de maltrato y de crueldad están especificados en el art. 2 y 3 respectivamente.

— **Violación a las normas sanitarias animales (artículo 206 del CP):**

“Será reprimido con prisión de UNO (1) a SEIS (6) meses el que violare las reglas establecidas por las leyes de policía sanitaria animal”.

El artículo, ubicado en el Capítulo IV *Delitos contra la salud pública*, castiga la violación a las normas sanitarias animales, por lo que la consumación del delito es la mera desobediencia. Se establece como bien jurídico no solamente la salud de los animales, sino, en particular, la salud de las personas que está intentando ser protegida por las disposiciones de la policía sanitaria animal.

— **Violación y Omisión de deberes ambientales funcionales (arts. 248 y 249 del CP):**

El art. 248 establece:

Será reprimido con prisión de un mes a dos años e inhabilitación especial por doble tiempo, el funcionario público que dictare resoluciones u órdenes contrarias a las constituciones o leyes nacionales o provinciales o ejecutare las órdenes o resoluciones de esta clase existentes o no ejecutare las leyes cuyo cumplimiento le incumbiere”.

Por su lado el art. 249 indica:

“Será reprimido con multa de pesos mil a pesos quince mil quinientos e inhabilitación especial de un mes a un año, el funcionario público que ilegalmente omitiere, rehusare hacer o retardare algún acto de su oficio”

Ambos artículos se ubican en el Capítulo IV *Abuso de autoridad y violación de los deberes de funcionarios públicos* del Título XI de los *Delitos contra la Administración Pública*. El sujeto activo sólo puede ser un funcionario público.

1.2 Normativa ambiental en Argentina

- **Ley General del Ambiente 25.675:** Sancionada en el año 2002, es la encargada de darle un marco general al derecho a un ambiente sano consagrado en el **art. 41 de la Constitución Nacional**. La ley rige en todo el territorio nacional, y debe ser utilizada para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia.

En el capítulo “Daño ambiental”, se establecen las normas que rigen ante los hechos o actos jurídicos que causen daño ambiental. Este daño es definido como “*toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos*”. El art. 28 indica que el responsable del daño es objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior, o, en caso de que no sea factible, la indemnización sustitutiva que determine la justicia, la cual debe depositarse en el Fondo de Compensación Ambiental. Por otra parte, el art. 29 se refiere a la exención de responsabilidad, que sólo concurrirá cuando, acreditando que a pesar de haberse adoptado todas las medidas destinadas a evitarlo y sin culpa concurrente del responsable, se produjeron daños por culpa exclusivamente de la víctima o un tercero por quien no debe responder. Asimismo, se indica que la responsabilidad civil o penal es independiente de la administrativa, y que se presume iuris tantum la responsabilidad del autor si existen infracciones a las normas ambientales administrativas. En el caso de que la responsabilidad haya sido de personas jurídicas, deben responder sus autoridades y profesionales, en la medida de su participación.

- **Ley de Residuos peligrosos 24.051:** Fue sancionada en 1991. Regula la generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición de residuos peligrosos, cuando se trate de residuos generados o ubicados en jurisdicción nacional, o cuando generados en una provincia se disponga su traslado fuera de ella, o cuando los residuos pudieran afectar a las personas o al ambiente más allá de la frontera de la provincia en donde se generaron, o cuando las medidas higiénicas o de seguridad que a su respecto fuere conveniente disponer tuvieren una repercusión económica sensible tal que tornare aconsejable uniformarlas en todo el territorio de la Nación, a fin de garantizar la efectiva competencia de las empresas que debieran soportar la carga de dichas medidas.

Esta ley considera peligroso a todo residuo que pueda causar daño, directa o indirectamente a seres vivos o contaminar el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general, en particular los que figuran en el Anexo I y II. Sin embargo, no están

bajo la órbita de esta ley: residuos domiciliarios, radioactivos y los derivados de las operaciones normales de los buques.

En cada capítulo de la ley se legisla sobre un actor particular: generadores y operadores, transportistas y plantas de tratamiento, y disposición final. En el Capítulo IV “De los generadores”, se establece que los generadores son responsables por todo daño que produzcan. El Capítulo III se dedica al “manifiesto”, un documento obligatorio que debe indicar: la naturaleza y cantidad de los residuos generados; su origen, transferencia del generador al transportista, y luego a la planta de tratamiento; los procesos a los que fue sometido; y cualquier otra operación que se realice al respecto.

En relación a las responsabilidades, tratadas en el Capítulo VII, es importante destacar que el art. 48 estipula: *“La responsabilidad del generador por los daños ocasionados por los residuos peligrosos no desaparecen por la transformación, especificación, desarrollo, evolución o tratamiento de éstos a excepción de aquellos daños causados por la mayor peligrosidad que un determinado residuo adquiere como consecuencia de un tratamiento defectuoso en la planta de tratamiento o disposición final”*.

— **Ley de Gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicio**

25.612: Establece los presupuestos mínimos de protección ambiental sobre la gestión integral de residuos de origen industrial y de actividades de servicio, generados en territorio nacional. En el art. 1 se define a origen industrial como *“toda actividad, procedimiento, desarrollo u operación de conservación, reparación o transformación en su forma, esencia, calidad o cantidad de una materia prima o material para la obtención de un producto final mediante la utilización de métodos industriales”*.

Al igual que la Ley de Residuos Peligrosos, esta ley está dividida en capítulos según los actores correspondientes: generadores, transportistas, plantas de tratamiento, y disposición final. Asimismo, establece que la responsabilidad del tratamiento adecuado y la disposición final de los residuos industriales es del generador.

— **Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe**

(Acuerdo de Escazú): Es un tratado internacional aprobado en 2018, y ratificado por la Argentina en 2020 mediante la [Ley 27.566](#). Fue firmado por 25 países de la región.

El objetivo del acuerdo es garantizar los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambien-

tales y acceso a la justicia en asuntos ambientales. Además, su art. 9 estipula que *“Cada Parte garantizará un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad”*.

- **Ley de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental 25.831:** Sancionada en el año 2003, dispone los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encuentre en poder del Estado nacional, provincial o municipal, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas.

Se define a información ambiental como *“toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable”*. Se incluye en particular el estado del ambiente y las actividades y obras que puedan afectarlo, y las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente.

El acceso a esta información debe ser libre y gratuito para toda persona física o jurídica, presentando una solicitud formal donde conste la información requerida y los datos del solicitante. No es necesario acreditar razones ni interés determinado. El plazo máximo de resolución de las solicitudes es de treinta (30) días hábiles a partir de la fecha de presentación.

- **Ley de Responsabilidad Penal de personas jurídicas privadas 27.401:** Establece que las personas jurídicas privadas son penalmente responsables por los delitos de enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados (art. 268 CP) y balances e informes falsos agravados (art. 300 bis CP), entre otros. En estos casos, las personas jurídicas son responsables si los delitos hubiesen sido realizados, directa o indirectamente, con su intervención o en su nombre, interés o beneficio. También son responsables si quien hubiere actuado en beneficio o interés de la persona jurídica fuere un tercero que careciese de atribuciones para obrar en representación de ella, siempre que la persona jurídica hubiese ratificado la gestión, aunque fuere de manera tácita.

2. Áreas especializadas en los Ministerios Públicos

A continuación, se ofrece un recorsero de los principales organismos especializados dependientes del Ministerio Público a nivel federal y provincial en materia ambiental y económica. Para una información profundizada de cada área incorporamos los links institucionales de cada una.

2.1. Áreas especializadas del Ministerio Público Fiscal de la Nación

En particular, las áreas especializadas del MPFN más relevantes son:

Materia ambiental:

- **Unidad Fiscal de Investigaciones en Materia Ambiental (UFIMA):** Tiene como misión generar investigaciones preliminares y apoyar las investigaciones en curso vinculadas con delitos contra el medio ambiente. Si bien tiene sede en la Ciudad de Buenos Aires, tiene alcance en todo el país. Esta Fiscalía de investigación surgió a partir de un convenio entre la Procuración General de la Nación y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAYDS) en el año 2006.

Materia económica:

- **Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (PROCELAC):** Fue creada en el año 2012 a partir de la necesidad del Ministerio Público de adoptar nuevas estrategias que comprendan la interrelación y dependencia de los distintos delitos económicos que, hasta ese entonces, contaban con Unidades de investigación específicas. La PROCELAC absorbió las distintas unidades relacionadas con la criminalidad económica, centralizando las tareas de intervención, asesoramiento técnico a las Fiscalías, coordinación y seguimiento de casos. La Procuraduría cuenta con un área administrativa, un área de asistencia técnica, y seis áreas operativas:
 - Delitos tributarios y aduaneros: la ex Unidad Fiscal de Investigación de Delitos Tributarios y Contrabando (UFITCO) interviene a pedido de los fiscales en los casos que versen sobre hechos en materia penal tributaria, penal aduanera y marcaria, en todas las instancias
 - Lavado de activos y financiamiento del terrorismo: presta asesoramiento técnico a las Fiscalías que intervienen en la investigación de los hechos en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, realizando un seguimiento y plasamandolo en una base de datos para posterior análisis con el objeto de detectar patrones comunes que permitan anticipar ámbitos de riesgo institucional y orientar otras investigaciones.
 - Delitos contra la administración pública: brinda análisis y asesoramiento respecto de los ilícitos cometidos por agentes o en el ámbito de los Poderes Legislativo,

Judicial o del Ministerio Público de la Nación, aquéllos cometidos contra la administración pública en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y aquellos que configuren casos de sobornos a funcionarios públicos de otros Estados o de organizaciones públicas internacionales salvo cuando sus autores o partícipes fueren agentes de los organismos centralizados o descentralizados de la Administración Nacional o de entes en el que el Estado Nacional tiene participación (en cuyo caso actúa la PIA, según lo establece las RES PGN 914/2012).

- Fraude financiero y Mercado de capitales: Su ámbito de asesoramiento, seguimiento y estudio es la criminalidad en mercados de capitales (como el uso de información privilegiada u otros delitos vinculados a los valores negociables e instrumentos financieros), y formas de fraude que repercuten también sobre las relaciones societarias o el marco regulatorio de la competencia.
 - Concursos y Quiebras: brinda asesoramiento técnico, colaboración y elabora informes de estado en casos donde se investigue la posible comisión del delito de quiebra fraudulenta, como en delitos determinantes o conexos.
 - Delegación Rosario.
-
- **Procuraduría de Investigaciones Administrativas (PIA):** Fue creada en el 2015, a partir de la jerarquización de la anterior Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, que existía desde 1962. El objetivo de la Procuraduría es la intervención en los casos de corrupción e irregularidades administrativas de mayor relevancia institucional y social. La PIA tiene la capacidad de intervenir no sólo en la asistencia de investigaciones o procesos a cargo de terceros, si no también llevando casos como parte acusadora, a través de su Departamento de investigaciones y litigio. Además, la Procuraduría cuenta con una Unidad de Admisión y Detección Temprana, donde se reciben denuncias y se generan nuevas investigaciones; una Unidad Institucional, que genera informes y reportes para la transparencia, desarrolla la comunicación institucional y articula con el resto de unidades de gestión del MPF y otras instituciones; y una Unidad Administrativa, para atender y orientar al público. El órgano se encuentra a cargo del Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas.
 - **Secretaría para la Investigación Financiera y el Recupero de Activos Ilícitos (SIFRAI):** Esta dependencia fue creada en 2023 para funcionar como mecanismo de coordinación entre la DAFI y la DGRADB en vista de la profunda relación de los objetivos de ambas direcciones, y con el objetivo de mejorar la actividad persecutoria del aspecto económico en la criminalidad compleja y organizada. La Secretaría cuenta con un Área de Coordinación Estratégica que tiene como funciones:
 - Recibir las solicitudes de colaboración, realizarles un control de admisibilidad,

asignarlas a la DAFI o la DGRADB, según corresponda, y darles seguimiento y registro;

- Controlar los informes de las direcciones;
- Elaborar junto a las direcciones propuestas de reformas normativas necesarias en la materia;
- Intervenir en las propuestas de capacitación para las direcciones.

Asimismo, tiene como tarea la elaboración de un manual sobre el funcionamiento de la SIFRAI para homogeneizar procesos internos y establecer la coordinación de las direcciones.

— **Dirección General de Asesoramiento Económico y Financiero en las Investigaciones (DAFI):** Establecido en la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal

en su art. 33, la anterior Oficina de Investigación Económica y Análisis Financiero (OFINEC) se convirtió en la DAFI. A través de la estructura organizacional dictada por la titular de la SIFRAI en la RES PGN 109/2023, la Dirección se organiza en cuatro áreas con funciones específicas:

- Área Operativa de Planeamiento: Planificación de capacitaciones, elaboración junto a la SIFRAI y DGRADB de propuestas de reformas normativas, actualizar la Plataforma Virtual de Investigación Financiera, informar a la SIFRAI cuando detecte en su funcionamiento que es aconsejable la intervención de la DGRADB, entre otros.
- Área de Perfiles Patrimoniales e Investigación Contable y Tributaria: Colaborar en la realización de perfiles patrimoniales a partir de la producción y análisis de medidas de pruebas y/o de la información disponible en bases de acceso público, bases de acceso con clave del MPF y con información provista por organismos cuya información está amparada por el secreto fiscal, bancario y/o bursátil; elaborar informes técnicos; colaborar en investigaciones que involucren delitos tributarios y sugerir puntos de pericia e interpretar informes periciales; entre otros.
- Área de Criminalidad Compleja. Investigación Financiera y Transnacional: Elaborar análisis de evolución patrimonial con ingresos y egresos de fuentes conocidas cuyo objetivo principal es la reconstrucción ex post de los movimientos patrimoniales y financieros de una persona humana o jurídica; colaborar en el análisis de casos con diversidad de investigados y gran volumen de información, personas humanas y jurídicas, estructuras complejas interpuestas, en las que se involucran múltiples delitos y casos de delincuencia organizada; intervenir en casos en los que se solicite investigar operaciones, beneficiarios finales, flujos

financieros ilícitos, entramados societarios y financieros complejos, y activos en el exterior; intervenir en aquellos casos que requieran un análisis de información local y/o internacional de carácter financiera, cambiaria, bursátil o vinculada a criptomonedas; colaborar con la elaboración de estimaciones y cálculos de valor presentes y actualizaciones de monto; entre otros.

- Cuerpo de Peritos Contadores: Actuar como peritos de parte y/o consultores técnicos en procesos judiciales de trascendencia institucional en los que se ordene la realización de peritajes contables.

— **Dirección General de Recuperación de Activos y Decomiso de Bienes (DGRADB):**

La creación de esta dirección, al igual que la DAFI, fue establecida en la LOMPF en su art. 33. En la misma ley se establece que tiene como misión “*desarrollar una política activa orientada a detectar, cautelar, identificar y decomisar bienes y fondos provenientes de los delitos y fenómenos criminales, especialmente aquellos vinculados con la criminalidad compleja y el crimen organizado*”. A través de la estructura organizacional que le dio la resolución de la titular de la SIFRAI en la RES PGN 109/2023, se organiza en tres áreas con funciones específicas:

- Área Operativa y de Planeamiento: elaborar una matriz de seguimiento de las etapas del recupero de activos para encontrar las mayores deficiencias y adoptar medidas correctivas; desarrollar una base de datos con la información disponible de medidas cautelares, en donde haya información sobre los bienes decomisados, su valuación y destino, con alertas de caducidad de las medidas; elaborar con la SIFRAI y la DAFI propuestas de reformas normativas; planificar capacitaciones y elaborar material para las mismas; entre otros.
- Área de Localización de Activos: realizar consultas de fuentes abiertas a fin de detectar bienes pasibles de recupero tanto en el país como en el exterior; analizar documentación contable y financiera tendiente a la detección de bienes y a la acreditación de posibles vinculaciones entre las personas investigadas y los bienes. ; elaborar informes con fines de recuperación de activos; estimar los montos de multas y/o reparaciones económicas a las víctimas e identificación de activos tendientes a asegurar su efectivo cumplimiento.; entre otras.
- Área de Litigio Estratégico: Colaborar con fiscales sugiriendo la adopción de medidas cautelares en el ámbito nacional e internacional, y aquellas tendientes a la custodia, conservación y administración de bienes durante el proceso; colaborar en la solicitud de decomisos con y sin condena, multas, reparaciones, restituciones a las víctimas y su ejecución, así como intervenir en las todas las instancias procesales para lograrlo; sugerir medidas tendientes a la repatriación de bienes que estén en el extranjero; colaborar en los casos donde sea necesario

realizar sugerencias en orden al destino final de los bienes decomisados; entre otras.

2.2. Áreas especializadas de los Ministerios Públicos Fiscales provinciales

A nivel provincial, se identificaron las siguientes fiscalías especializadas:

Fiscalías especializadas en delitos ambientales:

- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: [Unidad Fiscal Especializada en Materia Ambiental \(UFEMA\)](#).
- Corrientes: Fiscalía de Investigación Rural y Ambiental.
- Neuquén: Unidad Fiscal de Delitos Ambientales y leyes especiales.
- Jujuy: Fiscalía en lo Ambiental del Ministerio Público de la Acusación.
- Salta: Área de Análisis Ambientales, parte del Cuerpo de Investigaciones Fiscales dependientes del MPF.
- Unidad Fiscal Ambiental Subcuenca Arias-Arenales:
- Mendoza: Fiscalía de Delitos contra el Medio Ambiente, Delitos contra Animales y No Especializados
- Chaco: Fiscalía de Investigación Rural y Ambiental (5ta Circunscripción – General San Martín).

Fiscalías especializadas en delitos económicos:

- Buenos Aires: Unidad Funcional Temática de Instrucción, Juicio y Ejecución en Delitos Económicos contra la Administración Pública y la Fe pública N° 10 del departamento de Mar del Plata. Unidad de Investigación de delitos económicos (U.I.D.E) La Plata.
- Chubut: Unidad Especializada en Delitos contra la Administración Pública.
- Entre Ríos: Unidad Fiscal Anticorrupción.
- Neuquén: Unidad Fiscal de Delitos Económicos. <https://www.mpfneuquen>.

gob.ar/mpf/index.php/es/10-neuquen/13-fiscalias-especializadas/23-unidad-fiscal-de-delitos-economicos

- Jujuy: Unidad Fiscal Especializada en Delitos Económicos y Delitos contra la Administración Pública.
- Mendoza: Unidad Fiscal de Delitos Económicos.
- Córdoba: Unidad Judicial Especializada en Delitos Económicos.
- Salta: Unidad de Delitos Económicos Complejos.
- Santa Fe: Agencia de Criminalidad Organizada y Delitos Complejos de la Fiscalía Regional 2.
- Río Negro: Unidad Fiscal Temática N°3 Delitos contra la Administración Pública y violencia institucional.
- Además, vale destacar la experiencia de Salta, cuyo “Cuerpo de Investigaciones Fiscales” (dependiente del MPF) cuenta con áreas especializadas en análisis ambiental y un gabinete de delitos económicos.

