

SESIONES ORDINARIAS

2014

ORDEN DEL DÍA N° 1242

Impreso el día 7 de noviembre de 2014

Término del artículo 113: 19 de noviembre de 2014

COMISIONES DE JUSTICIA Y DE PRESUPUESTO
Y HACIENDA

SUMARIO: **Juzgados** de instrucción en lo penal económico. Transformación de los mismos a lo penal tributario. (6-P.E.-2014).

Dictamen de las comisiones

Honorable Cámara:

Las comisiones de Justicia y de Presupuesto y Hacienda han considerado el mensaje N° 1.597 del Poder Ejecutivo y proyecto de ley del 17 de septiembre de 2014, sobre transformación de los juzgados de instrucción en lo penal económico; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña, y las que dará oportunamente el miembro informante, aconsejan su sanción.

Sala de las comisiones, 6 de noviembre de 2014.

Graciela M. Giannettasio. – Roberto J. Felletti. – María G. Burgos. – Miguel A. Bазze. – Eric Calcagno y Maillmann. – Pablo F. J. Kosiner. – Luis M. Pastori. – Claudio R. Lozano. – María L. Alonso. – José R. Uñac. – Alcira S. Argumedo. – Andrés R. Arregui. – Luis E. Basterra. – Ricardo Buryaile. – Juan Cabandié. – Jorge A. Cejas. – Alicia M. Ciciliani. – Marcos Cleri. – Diana B. Conti. – Alfredo C. Dato. – José M. Díaz Bancalari. – Guillermo M. Durán Cornejo. – Anabel Fernández Sagasti. – Ana C. Gaillard. – Andrea F. García. – Manuel Garrido. – Miguel A. Giubergia. – Josefina V. González. – Manuel H. Juárez. – Carlos M. Kunkel. – Jorge A. Landau. – Oscar Anselmo Martínez. – Juan M. Pais. – Nanci M. Parrilli. – Juan M. Pedrini. – José A. Pérez. – Martín A. Pérez. – Carlos G. Rubin. – Juan Schiaretti. – María E. Soria. – Federico A. Sturzenegger. – Héctor D. Tomas. – Pablo G. Tonelli. – Gustavo A. Valdés. – Juan C. Zabalza. – Alex A. Ziegler.

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los juzgados nacionales en lo penal económico tendrán, juntamente con la competencia material y territorial que actualmente poseen, la atribuida a los juzgados nacionales en lo penal tributario.

Los juzgados nacionales en lo penal tributario creados por el artículo 3° de la ley 25.292, que actualmente están denominados con los números 1, 2 y 3, se transformarán en los juzgados nacionales en lo penal económico números 9, 10 y 11, respectivamente, con idéntica competencia y estructura que estos últimos. A tal fin se crean los cargos consignados en el anexo que forma parte de esta ley.

Art. 2° – Será competencia de las fiscalías en lo penal económico, además de la que poseen en la actualidad, la atribuida a la fiscalía en lo penal tributario, creadas por el artículo 6° de la ley 25.292.

Las fiscalías nacionales en lo penal tributario, que actualmente están denominadas con los números 1, 2 y 3, se transformarán en las fiscalías nacionales en lo penal económico números 9, 10 y 11, con idéntica competencia y estructura que estas últimas.

Art. 3° – La defensoría pública oficial ante los juzgados nacionales en lo penal tributario creada por el artículo 9° de la ley 25.292, se denominará Defensoría Pública Oficial N° 3 ante los juzgados y Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal Económico y tendrá, juntamente con su competencia actual, la atribuida a las defensorías públicas oficiales ante los juzgados y Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal Económico.

Art. 4° – Las causas actualmente radicadas en cada juzgado continuarán su tramitación en éstos hasta su finalización.

Art. 5° – Sustitúyese el artículo 19 de la ley 24.050 y sus modificaciones por el siguiente:

Artículo 19: La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal Económico será tribunal de alzada respecto de las resoluciones de los jueces nacionales en lo penal económico, como también de las cuestiones de competencia y de los recursos de queja por petición retardada o denegada por los mismos jueces. Funcionará dividida en dos (2) salas con tres (3) miembros cada una.

Art. 6° – Sustitúyese el artículo 25 de la ley 24.050 y sus modificaciones por el siguiente:

Artículo 25: Los juzgados nacionales en lo penal económico tendrán a cargo la investigación de los delitos que les corresponden por su actual competencia material, incluidos los previstos en la ley 24.769 y sus modificaciones. Contarán con dos (2) secretarías por cada juzgado.

Art. 7° – Deróganse los artículos 13 bis y 25 bis de la ley 24.050 y sus modificaciones.

Art. 8° – Derógase el inciso o) del apartado 8 del artículo 32 del decreto ley 1.285/58.

Art. 9° – Sustitúyese el artículo 64 de la ley 24.121 y sus modificaciones por el siguiente:

Artículo 64: La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal Económico de la Capital Federal pasará a denominarse Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal Económico y estará compuesta por dos (2) salas integradas por tres (3) jueces cada una.

Art. 10. – Toda referencia normativa en la que se haga mención a los juzgados nacionales en lo penal tributario deberá considerarse, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, referida a los juzgados nacionales en lo penal económico.

Art. 11. – La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal Económico y demás órganos judiciales competentes deberán adoptar, en un plazo no mayor de seis (6) meses, las medidas necesarias que permitan la puesta en marcha de lo dispuesto en los artículos 1°, 2° y 3° de la presente ley.

Art. 12. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

Jorge M. Capitanich. – Julio Alak.

ANEXO

CÁMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO PENAL ECONÓMICO

Juzgado Nacional en lo Penal Económico N° 9

Correspondientes al anexo II del escalafón del Poder Judicial de la Nación:

– Un (1) cargo de oficial.

– Dos (2) cargos de escribiente.

Correspondiente al anexo III del escalafón del Poder Judicial de la Nación:

– Un (1) cargo de medio oficial.

Juzgado Nacional en lo Penal Económico N° 10

Correspondientes al anexo II del escalafón del Poder Judicial de la Nación:

– Dos (2) cargos de oficial.

– Dos (2) cargos de escribiente.

Correspondiente al anexo III del escalafón del Poder Judicial de la Nación:

– Un (1) cargo de medio oficial.

Juzgado Nacional en lo Penal Económico N° 11

Correspondientes al anexo II del escalafón del Poder Judicial de la Nación:

– Dos (2) cargos de oficial.

– Dos (2) cargos de escribiente.

Correspondiente al anexo III del escalafón del Poder Judicial de la Nación:

– Un (1) cargo de medio oficial.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Justicia y de Presupuesto y Hacienda han considerado el mensaje N° 1.597 del Poder Ejecutivo y el proyecto de ley del 17 de septiembre de 2014, sobre transformación de los juzgados de instrucción en lo penal económico, y; luego de un exhaustivo análisis, aconsejan su sanción.

Graciela M. Giannettasio.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 17 de septiembre de 2014.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de acompañar un proyecto de ley mediante el cual se transforman los juzgados nacionales en lo penal tributario actualmente existentes en juzgados nacionales en lo penal económico, con lo que el fuero quedaría integrado con un total de once (11) juzgados de instrucción en lo penal económico.

La competencia material y territorial de estos once (11) juzgados será idéntica y comprenderá las que actualmente tienen los juzgados nacionales en lo penal económico más las que al día de la fecha están a cargo de los juzgados nacionales en lo penal tributario.

En paralelo, se transforman las fiscalías nacionales en lo penal tributario en fiscalías nacionales en lo penal

económico y la Defensoría Nacional en lo Penal Tributario en defensoría nacional en lo penal económico.

Es opinión compartida que los delitos económicos son comportamientos que ponen en peligro o lesionan la confianza en el denominado “orden económico” vigente con carácter general o en alguna de sus instituciones en particular; por lo tanto, también afectan seriamente la existencia misma y las formas de actividad de aquél.

La importancia de los delitos mencionados radica en la magnitud cuantitativa y cualitativa del menoscabo a intereses supraindividuales y vitales de la sociedad, que forman parte central del citado orden.

Dentro del derecho penal económico se engloban delitos aduaneros, fiscales y cambiarios, junto con las figuras de fraude al comercio y a la industria, tipificadas en el capítulo V del título XII del libro segundo “Delitos contra la fe pública” del Código Penal.

En términos generales, los delitos económicos comparten características comunes: se encuentran tipificados por leyes especiales; en ellos la prueba criminalística es dificultosa; dañan la estructura de producción, circulación, distribución y consumo de bienes; se proyectan y ejecutan mediante el uso de estructuras jurídicas complejas; poseen un alto grado de refinamiento en su ejecución; prevén sanciones específicas, como el apercibimiento, la clausura, el decomiso, la suspensión en el goce y la participación de beneficios, la pérdida de beneficios estatales, la suspensión total o parcial de actividades, etcétera; contemplan la posibilidad de atribuir responsabilidad penal a las personas jurídicas, no resultando aplicable a su respecto el principio *societas delinquere non potest* (conf. artículo 304 del Código Penal; artículo 14 de la ley 24.769 –modificado por la ley 26.735–; artículo 48 de la ley 25.156; artículo 2° incisos a) y e) del anexo de la ley 19.359 (t. o. 1995); artículo 8° de la ley 20.680; artículos 94, apartado 28.761, incisos f), g), e i); 887 y 888 del Código Aduanero y sus respectivas modificaciones).

Se trata de delitos que se cometen en ámbitos específicos, como es el caso de negocios de divisas y el giro de monedas al exterior, maniobras aduaneras, falsedades contables, evasiones impositivas, manejos del mercado en beneficio de empresas de gran volumen que abusan de su posición dominante, que exigen para su juzgamiento conocimientos de tipo económico, financiero y legislativo altamente especializado.

Por ser parte del derecho penal económico, el régimen penal tributario goza de esta misma especificidad.

En el ámbito penal tributario nacional, el objeto directo e inmediato de la tutela es la hacienda pública nacional como un concepto dinámico, en el sentido de preservar la percepción de los tributos y su posterior recaudamiento social. Este instrumento es necesario para asegurar el correcto funcionamiento del sistema tributario y, a la vez, evitar la evasión fiscal. No se agota en el propósito de recaudación, sino que constituye

una meta de significativo contenido social. En efecto, la sujeción a las leyes fiscales es un medio para que se puedan cumplir los fines estatales en procura del bien común. Este sentido dinámico implica concepuar a la actividad financiera estatal como el sistema de recaudación normal de ingresos para solventar el gasto público necesario para la atención de los cometidos básicos del Estado. Con esta visión, se ha sostenido que los tributos y el gasto son poderosos instrumentos de cambio social (conf. Paul A Samuelson y William D. Nordhaus, *Economía*, traducción de Ester Rabasco y Luis Toharía, Madrid, Me Graw Hill, 2002, decimo-séptima edición, pág. 281).

En el ámbito penal aduanero, el objeto directo e inmediato de la protección es el control de las importaciones y de las exportaciones de mercaderías (es decir, de lo que comúnmente se conoce como el tráfico internacional de mercaderías). Este control tiene por finalidad percibir tributos aduaneros, hacer cumplir un régimen de prohibiciones (conf. el conocido fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Legumbres”, sentencia del 19/10/89, en *Fallos*, 312:1920) y controlar el sistema de estímulos y reintegros.

El punto claramente común a ambos ámbitos es la tutela de la percepción de los tributos (de importancia vital e ineludible para el cumplimiento debido de las funciones del Estado), que tienen la máxima jerarquía normativa a nivel nacional, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4° de la Constitución Nacional, cuya parte pertinente establece: “El gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional formado del producto de derechos de importación y exportación... [y] de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General...”

El fuero en lo penal económico, a cuyo cargo se encuentra el juzgamiento de los delitos económicos, tiene casi cincuenta y cinco años de existencia.

Por la ley 14.558 y sus modificaciones se crearon los juzgados de agio y especulación y una cámara de apelaciones, en el ámbito de la Capital Federal, para el juzgamiento de las infracciones a las leyes sancionatorias del agio y de la especulación (cf. artículo 1° de la ley).

Por la ley 14.831 se estableció que la cámara de apelaciones y los juzgados creados por la ley 14.558 y sus modificaciones se denominarían, en lo sucesivo, “en lo Penal Económico” e integrarían los tribunales nacionales de la Capital Federal del artículo 32 del decreto ley 1.285/58 (cf. artículo 1° de la ley). En consecuencia, estos tribunales, que eran de carácter administrativo, con la sanción de dicha ley pasaron a ser de carácter judicial. Además de la competencia que se había asignado a aquéllos en materia de agio y especulación, se estableció que conocerían en las causas relacionadas con la aplicación del artículo 300 del Código Penal y en el aspecto sancionatorio de las leyes 12.906, 11.275, 11.226, 11.228, y decreto ley

8.509/56, leyes 12.236, 11.742, 12.253 y decreto ley 19.697/56, leyes 14.516, 14.770, 14.799 y decreto ley 62/57, y sus respectivas modificaciones.

El fuero en lo penal económico es único a nivel nacional (sólo se encuentra radicado en el ámbito de la Capital Federal) y tiene una competencia mayoritariamente federal: Régimen Penal Tributario y Previsional, Derecho Penal Aduanero, Régimen Penal Cambiario, entre otros. Excepcionalmente, como delito de competencia ordinaria, entiende en los casos de libramiento de cheques sin provisión de fondos –artículo 302 del Código Penal–.

Un apéndice del fuero en lo penal económico quedó constituido por la creación de tres (3) juzgados nacionales en lo penal tributario para el juzgamiento de los delitos previstos en la Ley Penal Tributaria, 24.769, y sus modificaciones.

Hasta el año 2000, la investigación y el juzgamiento de los delitos tributarios, al igual que la de los demás delitos económicos, en el ámbito de la Capital Federal, estuvo a cargo de los juzgados de instrucción en lo penal económico. Concretamente, por la Ley Penal Tributaria, 23.771, anterior a la vigente, así como por la Ley Penal Tributaria actual, 24.769, y sus modificaciones –esta última, en el período transcurrido desde enero de 1997 a julio de 2003–, los delitos tributarios y contra la seguridad social fueron investigados en el fuero en lo penal económico (cf. artículo 22 de la ley 24.769: “La aplicación de esta ley en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires será de competencia de la justicia nacional en lo penal económico; en el interior del país será competente la justicia federal”).

Con la intención de optimizar la investigación de los delitos tributarios se crearon, mediante la ley 25.292, tres (3) juzgados nacionales en lo penal tributario que entraron en funcionamiento en agosto de 2003, con competencia territorial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. También se crearon tres (3) fiscalías y una (1) defensoría para actuar ante aquellos juzgados.

El Poder Ejecutivo nacional, impulsor de dicho proyecto, había contemplado, originariamente, la creación de todo un fuero con competencia exclusiva en los delitos tributarios.

No obstante, con la sanción del proyecto de ley se advirtió la inconveniencia de dicha medida y se vetó parcialmente la misma. Aquel veto fundado, entre otras, en razones presupuestarias, fue acertado, pues carecía de sentido crear una cámara de apelaciones especial para aquellos juzgados, cuando la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal Económico, que contaba con

el conocimiento, la experiencia y la trayectoria necesarios, podía continuar haciéndose cargo de dicha tarea.

De allí que como tribunal de alzada de los juzgados nacionales en lo penal tributario intervino y continúa interviniendo la mencionada cámara. A su vez, para la etapa del debate oral de los delitos tributarios y contra la seguridad social, tuvieron y tienen intervención los tribunales orales en lo penal económico. Así lo resolvió la Corte Suprema de Justicia de la Nación mediante la acordada 34/2002.

A once años de la puesta en funcionamiento de aquellos juzgados y ante una nueva instancia de revisión, se observa que no se lograron los resultados pretendidos. Por tal motivo, se propicia la modificación de dicha estructura judicial a fin de aprovechar en forma integral los ocho (8) juzgados en lo penal económico y los tres (3) juzgados en lo penal tributario hoy existentes, así como la experiencia recogida por los mismos en la investigación de los delitos económicos, lo que traerá aparejada la aplicación de sanciones eficaces, proporcionadas y disuasivas de orden penal. En efecto, la unificación que se propugna permitirá, por el conocimiento adquirido relativo a la investigación de esta clase de hechos ilícitos, que una mayor cantidad de juzgados interactúen con los distintos organismos involucrados también en la investigación de los mismos delitos, agilizándose así el trámite de los procesos y evitando dilaciones innecesarias.

Por lo demás, la creación de cargos que surge del anexo que forma parte de este proyecto de ley tiene como única finalidad equiparar las dotaciones de cargos de inferior jerarquía que existen en los juzgados nacionales en lo penal económico con los que actualmente no cuentan los juzgados nacionales en lo penal tributario, lo que implica un ínfimo costo presupuestario.

Por último, el proyecto que se remite para su tratamiento por ese Honorable Congreso responde a principios de eficiencia, optimización de recursos y celeridad en la aplicación de justicia, enmarcándose en las políticas permanentes del Poder Ejecutivo nacional de actualizar e integrar, de modo armonioso, la legislación vigente a la luz de la experiencia recogida.

En mérito a lo expuesto, se considera que vuestra honorabilidad habrá de dar curso favorable al proyecto de ley propuesto.

Dios guarde a vuestra honorabilidad
Mensaje 1.597.

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.
Jorge M. Capitanich. – Julio Alak.