



PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, ...

MODIFICACION ARTICULO 82 BIS DEL CODIGO PROCESAL PENAL DE LA NACION SEGÚN LEY 23.984.

Artículo 1º.- Modifíquese el artículo 82 bis del Código Procesal Penal de la Nación, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Art. 82 bis. - Intereses colectivos. Las asociaciones o fundaciones, registradas conforme a la ley, podrán constituirse en parte querellante:

- a) En procesos en los que se investiguen crímenes de lesa humanidad o graves violaciones a los derechos humanos siempre que su objeto estatutario se vincule directamente con la defensa de los derechos que se consideren lesionados;
- b) en procesos en los que se investiguen los siguientes delitos; (i) cualquiera de los previstos en los Capítulos VI (cohecho y tráfico de influencias), VII (malversación de caudales públicos), VIII (negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas), IX (exacciones ilegales), IX bis (enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados) y XIII (encubrimiento) del Título XI del Libro Segundo del Código Penal; (ii) delito de fraude en perjuicio de la administración pública (artículo 174, inciso 5º del Código Penal); (iii) o cualquiera de los delitos incorporados al Código Penal o previstos en leyes especiales en virtud de lo establecido en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción, o cualquier otra ratificada por la República Argentina en la materia; (iv) cualquiera de los delitos previstos en el Capítulo II del Título VIII (asociación ilícita) del Libro Segundo del Código Penal o en el Artículo 303 del Código Penal, cuando los mismos estén asociados a cualquiera de los delitos anteriormente mencionados; siempre que su objeto estatutario se vincule directamente con la defensa y promoción de la transparencia y ética pública, y/o tengan por objeto prevenir, detectar, combatir y/o erradicar la corrupción;



H. Cámara de Diputados de la Nación

c) en procesos en los que se investiguen delitos contra el ambiente, siempre que su objeto estatutario se vincule directamente con la defensa de los derechos que se consideren lesionados.

No será obstáculo para el ejercicio de estas respectivas facultades la constitución en parte querellante de aquellas personas a las que se refiere el artículo 82.

Artículo 2º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.



FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El presente proyecto modifica el artículo 82 bis del Código Procesal Penal de la Nación facultando a las asociaciones y fundaciones a constituirse en parte querellante, siempre que su objeto estatutario se vincule directamente con la defensa de los derechos que se consideren lesionados, en causas donde se investiguen hechos de corrupción o delitos contra el ambiente.

Respecto del primer inciso se conserva la redacción incorporada en el año 2009 por la ley N°26.550 y que ha permitido a organizaciones participar como querellantes en causas en las que se investigan crímenes de lesa humanidad.

En cuanto a los casos de corrupción, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) y la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), ambas ratificadas por Argentina, hacen referencia a la participación de la sociedad civil en los procesos judiciales en los que se investiga la comisión de delitos que se traten de casos de corrupción.

En ese orden de ideas, el artículo 4to (cuarto) de la (CICC) dice: *"A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Parte convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer... 11. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción."* Además, el artículo segundo de ese mismo ordenamiento dispone *"Los propósitos de la presente Convención son: 1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Parte, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción..."*.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Por otra lado, la CNUCC en su decimotercer artículo dispone que *"Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa..."*.

En resumen, las convenciones internacionales contra la corrupción ponen en cabeza del Estado Nacional la obligación de generar mecanismos de participación de la sociedad civil en este tipo de causas.

También es necesario referir que ya existen en nuestro país normas que prevén la participación de asociaciones civiles o fundaciones como querellantes en procesos penales. El Código Procesal Penal de la Provincia de Chubut, sancionado en el año 2010, estableció en su artículo 103 que: *"Cualquier persona, física o jurídica, podrá iniciar y proseguir querrela contra los presuntos responsables, en específica protección de los derechos de incidencia colectiva a que se refiere el artículo 57, C.Ch., cuando: 1) los delitos violen los derechos humanos fundamentales y hayan sido cometidos, como autores o partícipes, por funcionarios públicos en el ejercicio de su función o en ocasión de ella; 2) los delitos impliquen abuso del poder público y conlleven graves perjuicios patrimoniales para el Estado; 3) los delitos afecten intereses difusos; o 4) se trate de delitos de lesa humanidad."*

Más cercano en el tiempo el Código Procesal Penal de Río Negro, sancionado en el año 2014 y puesto en vigencia en el año 2017, establece en su artículo 55 Querellante en Delitos de Acción Pública que: *"(..) Las entidades del sector público podrán ser querellantes, como así también toda organización que*



H. Cámara de Diputados de la Nación

acredite un interés legítimo en el caso y éste se relacione con su objeto institucional”.

En síntesis, pese a que la propia Constitución Nacional, en su artículo 36, los considera un verdadero ataque al sistema democrático, el alto grado de impunidad que existe en nuestro país en materia de corrupción debe tener contrapeso que permita a la sociedad civil defenderse de tamaña afrenta ya que ha sido afectado su condición de ciudadano integrante de la sociedad.

Por otro lado, el proyecto prevé la incorporación de otro inciso c) párrafo para facultar a las asociaciones y fundaciones a constituirse en parte querellante en procesos donde se investiguen delitos que afecten intereses colectivos o difusos de naturaleza ambiental.

En este sentido obra como antecedente legislativo el expediente 0820-D-2011 que incorporaba la facultad como artículo 82 ter del Código Procesal Penal de la Nación y el proyecto 5863-D-2013 en la misma sintonía que el anterior.

El artículo 41 de la Constitución Nacional establece con claridad *“todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo”.*

Para garantizar la tutela judicial de este derecho, el artículo 43 de la Constitución Nacional establece que podrán interponer acción de amparo *“en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización”.*



H. Cámara de Diputados de la Nación

Es decir, la propia Constitución Nacional le otorga a las asociaciones que tengan como objeto la defensa del ambiente la legitimación activa para interponer una acción expedita y rápida de amparo para garantizar el derecho a un ambiente sano establecido en el artículo 41 de la misma carta magna. Ello así porque la participación ciudadana en general, y a través de asociaciones o fundaciones en particular, adquieren, en materia ambiental, un rol preponderante.

Por otra parte, el asegurar la participación ciudadana es un objetivo que también es receptado por la ley General del Ambiente (Ley 25.675), que en su artículo 19 establece que "Toda persona tiene derecho a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general.", en su artículo 20 establece la obligación para las autoridades de *"institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente"* y en su artículo 21 pone especial énfasis en la participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental y en la elaboración de planes de ordenamiento territorial.

En el plano internacional, el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20 reafirmó el compromiso de garantizar la participación ciudadana de los países integrantes. Así, la conclusión 43 del documento final reza: *"Recalamos que la participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos son esenciales para promover el desarrollo sostenible."* La conclusión 53, asimismo, hace referencia específica a las organizaciones civiles expresando que *"Observamos las valiosas contribuciones que las organizaciones no gubernamentales pueden hacer y hacen a la promoción del desarrollo sostenible gracias a la diversidad y el arraigo de su experiencia,*



H. Cámara de Diputados de la Nación

competencia técnica y capacidad, especialmente en las esferas del análisis, el intercambio de información y conocimientos, la promoción del diálogo y el apoyo para llevar a efecto el desarrollo sostenible."

En la resolución del Parlamento Europeo del 28 de noviembre de 2019 sobre la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2019 Chile–Madrid, en el considerando 62 respecto del papel de los agentes no estatales, señala que: *"Acoge con satisfacción el enérgico y creciente movimiento de jóvenes contra el cambio climático; destaca la importancia de entablar un diálogo constructivo con los jóvenes y de animarlos a participar en la elaboración de políticas a todos los niveles; celebra la creciente movilización mundial de un espectro cada vez más amplio de agentes no estatales comprometidos con la acción por el clima a través de la consecución de resultados concretos y cuantificables; destaca el papel fundamental de la sociedad civil, el sector privado y los Gobiernos subestatales a la hora de influir en la opinión pública y la acción estatal y dirigirlos, así como de intercambiar conocimientos y mejores prácticas sobre el desarrollo y la aplicación de medidas de mitigación y adaptación; pide a la Unión, a los Estados miembros y a todas las Partes que incentiven la labor de los agentes no estatales, que lideran cada vez más a menudo la lucha contra el cambio climático, que respalden dicha labor y que colaboren con dichos agentes; considera, asimismo, que es necesaria la participación ciudadana, así como una mayor concientización"*.

Es decir, tanto la normativa nacional como los instrumentos internacionales promueven la participación ciudadana tanto en el ámbito administrativo, político como judicial.

En este punto, y a los fines de comprender acabadamente la problemática ambiental, es menester tener en consideración la dimensión colectiva del interés ambiental. En palabras de Morello *"...es una escala inédita que rompe los moldes tradicionales: es necesario, la protección jurisdiccional de los intereses supraindividuales o difusos, mediante la dilatación de la legitimación activa para*



H. Cámara de Diputados de la Nación

obrar, consagrando una expansividad horizontal, con fundamento en la protección de intereses que no se radican privativa o exclusivamente en una o más personas determinadas, que envuelven una colmena de perjudicados, y su dimensión social, y de disfrute o goce solidario, que integran intereses propios y ajenos pero similares, de carácter vital".

Los llamados bienes jurídicos colectivos, con su dificultad para determinar cada una de las víctimas concretas, determinan la necesidad de extender el concepto de particular ofendido mediante una interpretación más extensa. Máxime si se tiene en cuenta las dificultades probatorias que existen para los sectores más vulnerables de la sociedad, que son las víctimas más frecuentes de los denominados "delitos ecológicos".

Finalmente, y en materia procesal penal, el Código Procesal de la Provincia de Buenos Aires, en su artículo 84, prevé lo que el presente proyecto viene a incorporar al Código Procesal Penal de la Nación, con la siguiente redacción: "*Víctima colectiva o difusa. Cuando la investigación se refiere a delitos que afectasen intereses colectivos o difusos, las personas jurídicas cuyo objeto sea la protección del bien tutelado en la figura penal, en su defecto, cualquier ciudadano, tendrán la legitimación a la que se hace referencia en el presente capítulo*".

Por lo expuesto y en atención a los antecedentes obrantes, solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto.