



Resumen ejecutivo

Argentina_

Marco legislativo existente

Desde la entrada en vigor de la Ley 25.764 en el año 2003, que supuso la implantación de una serie de medidas de protección para los testigos, imputados e imputados arrepentidos¹ en el ámbito penal, Argentina ha avanzado poco o nada en materia de protección de denunciante de corrupción y otros ilícitos relacionados. La Ley en cuestión define un ámbito objetivo limitado, ofreciendo soluciones coyunturales y paliativas bajo condiciones de acceso exigentes a las medidas de protección que establece.

Es posible identificar varias deficiencias en relación con dicha ley, como la ausencia de un apartado de “definiciones” o similar que permita conocer con certeza a la persona que desee acogerse a las medidas que allí se establecen términos ambiguos o que puedan resultar poco claros como “situación de peligro” o colaboración “trascendente y eficiente”.

La norma establece asimismo demasiados requisitos previos para el acceso a las medidas de protección, lo que podría demorar la atribución de las mismas al testigo protegido, situándolo ante un grave peligro para su vida.

¹ Tras la promulgación de la Ley 27.304 en el año 2016, que a través de su artículo 14 amplía la aplicación de las disposiciones del Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados de la Ley 25.764 a la figura del imputado arrepentido.

Otra anomalía detectada consiste en la limitación a 6 meses del plazo de disfrute de las medidas de protección, período que parece totalmente ajeno a la realidad, ya que los plazos de instrucción y enjuiciamiento de los procesos penales en el país, se sitúan en una media de 11 meses para la instrucción y de 7 meses para el enjuiciamiento, es decir 18 meses en total. Parecen igualmente excesivos los requisitos para la admisión y permanencia del sujeto beneficiario en el programa de protección, que exige la aceptación por escrito del cumplimiento obligatorio de ciertas disposiciones que pueden resultar inasumibles para el alertador que se encuentre en un contexto real de peligro.

Por otro lado, y en relación al sector corporativo, se promulgó en diciembre del año 2017 la Ley 27.401 de Responsabilidad Penal de las personas jurídicas, que asigna a los programas de integridad de las empresas públicas y privadas una importancia determinante en la ponderación de la responsabilidad criminal de éstas cuando se encuentren implicadas en hechos de corrupción. El artículo 24 de la ley incluye como elemento de carácter voluntario la incorporación de “canales internos de denuncia de irregularidades, abiertos a terceros y debidamente difundidos”, así como una política de protección de denunciantes contra represalias y un sistema de investigación interna. Todo ello supone un avance en la persecución e investigación de irregularidades dentro del ámbito laboral, sin embargo al no considerarse un elemento mandatorio u obligatorio, poco se puede esperar en cuanto a su efectiva implantación.

Medidas de protección actuales en el país

La protección legal para los alertadores vigente en el país es parcial y poco eficiente. No basta con la existencia de un marco de protección de testigos para protegerlos. Muchos de estos, con la actual Ley 25.764, no calificarían para ser admitidos dentro del programa de protección, dado que en la mayoría de casos la información que los alertadores o denunciante pueden obtener y revelar a las autoridades no tiene la entidad suficiente o no es tan detallada como para constituir evidencia o prueba en sentido jurídico. Ello implica que el alertador no obtenga la consideración de testigo y por ende no pueda acceder a las medidas de protección que establece la ley. Por esta razón, la inclusión de la figura del denunciante en la norma debería ser expresa.

Entre los escasos logros destacables en materia de *whistleblowing*², se encuentra el impulso y rediseño del canal de recepción y tramitación de denuncias, gestionado por la Oficina Anticorrupción, autoridad gubernamental dependiente del Ministerio de Justicia a cargo de recibir denuncias y prevenir e investigar de forma preliminar la corrupción³. Dicho canal se acompañó, a principios del año 2018, de la elaboración de una guía didáctica que procuró dar coherencia y explicar el sistema de denuncia y cooperación judicial establecido en las leyes antes indicadas, en un intento de asemejarlo a un sistema de protección de alertadores. El intento se vio frustrado por la propia realidad, ya que al no existir una ley específica, sus carencias quedan en evidencia. Por ejemplo, aunque el canal permite la realización de denuncias anónimas y confidenciales –bajo reserva de identidad–, éstas se limitan a faltas del ámbito administrativo y a ciertos delitos del ámbito penal cometidos en el seno de una serie de organismos públicos.

² También se realizaron otras mejoras de carácter estructural e institucional que apuntalaron el fortalecimiento de la Oficina, que pueden consultarse en el informe de gestión publicado recientemente (pp.7-16): https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_0a_2015-2019_1.pdf

³ Entre otras funciones, destacando las de denunciar ante la justicia los hechos que pudieran constituir delitos como consecuencia de las denuncias, o constituirse en parte querellante en los procesos en los que se encuentre afectado el patrimonio del Estado (artículo 2º del Decreto 102/1999).

Iniciativas recientes y contexto

A pesar de que Argentina se comprometió a proteger a los denunciantes a través de diversos organismos multilaterales y que se planteó como objetivo la creación de una ley específica en su plan nacional anticorrupción para el período 2019-2023, a día de hoy nada de esto se ha concretado⁴.

En cuanto a los casos relevantes de alertadores a nivel nacional, éstos resultan aleccionadores en la medida que ponen de relieve las precariedades del sistema de protección actual, aconsejando su urgente reforma. Uno de los casos que desnudó el desamparo que sufren los alertadores, fue el de Raúl Eduardo Domínguez. Este funcionario público, empleado de la oficina de Rentas, desentrañó con su testimonio una estafa continuada multimillonaria que salpicaba a diversos estamentos políticos de la provincia en que ocurrió (Santiago del Estero). Domínguez llegó a declarar dos veces ante la policía, pero cuando se preveía recibir su deposición judicial, clave para la condena de los acusados, desapareció misteriosamente, reapareciendo una semana después su cuerpo mutilado. Los casos estudiados aconsejan profundos cambios en el sistema, como la necesaria creación de una autoridad independiente con potestades para detectar el riesgo probable al que se someten los alertadores y para decidir en consecuencia la adopción cautelar de medidas de protección efectivas.

La conclusión más clara que deja el análisis es la urgente necesidad de adoptar un compromiso serio y riguroso que promueva una reforma legislativa inmediata en la materia. Cuestión que ni siquiera ha sido tema de discusión en el país.

⁴ Punto 148 y ss. del Plan Nacional Anticorrupción para el período 2019-2023. Disponible en el siguiente enlace:
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anexo_plan_nacional_anticorrupcion.pdf