



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO



XIX Asamblea General Ordinaria de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos - AIAMP.

SEMINARIO IBEROAMERICANO

“NUEVAS FORMAS DE CRIMINALIDAD”.

PONENCIA

LA FISCALÍA ESPAÑOLA ANTE EL CRIMEN ORGANIZADO Y SUS NUEVAS FORMAS DE CRIMINALIDAD.

Excmo. Sr. D. Cándido Conde Pumpido-Tourón.
Fiscal General del Estado del Reino de España.
Presidente de la AIAMP.

BRASILIA
REP. FEDERATIVA DE BRASIL
5 DE DICIEMBRE DE 2011.



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO



Intervención del Excmo. Sr. Fiscal General del Estado en el Seminario Iberoamericano “Nuevas formas de criminalidad” con la Ponencia “*La Fiscalía española ante el crimen organizado y sus nuevas formas de criminalidad*”

Brasilia – Rep. Fed. Brasil
5 de diciembre de 2011.

Es de justicia reconocer que uno de los esfuerzos fundamentales que ha realizado a lo largo de los últimos años la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos se ha centrado en la reflexión, el debate y la acción vinculados a la lucha contra aquellas formas de criminalidad que amenazan más poderosamente la convivencia e incluso la estabilidad de los sistemas jurídicos de nuestros países.

El crimen organizado, relacionado con el tráfico de drogas, de armas o incluso de personas, ha ocupado nuestra atención y nuestro esfuerzo en ocasiones precedentes. En este encuentro abordamos, entre otras materias, la corrupción, que nos preocupa porque amenaza la esencia misma de la democracia y la base de nuestra organización social. Al atentar contra el orden económico, contra la transparencia del mercado y contra la libre competencia, la corrupción pública y privada se convierte en un obstáculo para el crecimiento y el desarrollo social y político de las sociedades. El poder público corrompido no atiende al interés general, sino que responde al ánimo de lucro, la avaricia, produciendo efectos catastróficos no sólo en la gestión de lo público, sino también en la organización social: se priva a los emprendedores de parte del beneficio que les corresponde, y a los trabajadores del fruto de su esfuerzo. El Estado de Derecho cede en beneficio de esos intereses, y la seguridad jurídica desaparece, puesto que las normas no se aplican con objetividad, sino con interés. Es importante,



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO



sin duda, profundizar en el análisis del fenómeno, en la medida en que tiende a presentarse de manera cada vez más sofisticada y más extendida, alcanzando a actividades más diversas en las que se cruzan el poder y la economía. Pero a estas alturas es importante, sobre todo, saber cómo actuar.

Por eso creo que un foro formado por Fiscales, por representantes de los Ministerios Públicos, debe intentar –como ya ha hecho otras veces, en otras materias– avanzar un paso más y colocarse, más acá del mundo de los conceptos, en el territorio de la acción.

La pregunta es cómo luchar de manera eficaz contra la corrupción. Dicho de otro modo: qué instrumentos concretos, qué herramientas jurídicas, qué mecanismos institucionales pueden dar resultados en ese desafío extremadamente difícil.

Es indiscutible que en el primer plano son precisas determinadas medidas legislativas que, hoy, en buena medida, están más o menos desarrolladas en el plano internacional, por ejemplo como consecuencia de la Convención de Mérida, pero no es menos cierto que esos avances codificadores sólo encuentran sentido si llegan a incidir sobre la realidad práctica.

Pues bien, es el Ministerio Público, como garante de la legalidad, quien tiene que ocuparse de hacer verdaderamente efectiva la aplicación de esas normas. La exploración y aplicación de los tipos penales relacionados con la corrupción, debe ser complementada con la investigación a fondo de la responsabilidad en el seno de las Administraciones Públicas y de las personas jurídicas que operan en el ámbito privado, actividades o sectores que tradicionalmente se vinculan a conductas de corrupción.



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO



Es importante, a estos efectos, tener siempre presente que la corrupción es un fenómeno vinculado por esencia, como he dicho, al ánimo de lucro. No hace demasiado tiempo tuve ocasión de llevar ante el Parlamento español un informe acerca de todas las investigaciones por delitos contra la corrupción en que había implicado algún representante o cargo público. En total eran más de setecientas investigaciones. Pues bien, la conclusión más importante de aquel informe era que la corrupción no guardaba relación alguna con la posición ideológica o con la pertenencia a un determinado partido político o a otro. El único elemento común de todos aquellos casos era que algunos políticos, una minoría, aprovechaban el ejercicio de un cargo público para tratar de obtener ventajas económicas.

Por tanto una misión clave del Fiscal es perseguir el delito de la manera que realmente hace posible reducir el riesgo de que se produzca. Dicho más claro, si el corrupto busca enriquecerse, hagamos que la corrupción no sea rentable.

En este sentido, la catalogación de determinadas actividades que podríamos denominar “de riesgo”, como por ejemplo la contratación pública, el otorgamiento o percepción de subvenciones, la realización de actividades sujetas a licencia o autorización administrativa, el manejo de fondos e instrumentos de crédito y de instrumentos bancarios de movimiento de activos, son cautelas que en muchos Estados han ido cobrando forma.

Para ello existen medidas incluso de orden preventivo que estamos experimentando con eficacia.

En España, por ejemplo, hemos conseguido que esa labor preventiva cuente en muchos ámbitos con la presencia del Ministerio Público. Así, en la legislación de prevención del blanqueo de capitales –o lavado de activos- el Ministerio Fiscal tiene



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO



una representación en el órgano encargado de controlar las transacciones y recibir las informaciones relativas a esas operaciones de riesgo, y un Fiscal ejerce el control del fichero de titularidades financieras al que se incorporan esas informaciones, velando por el uso adecuado de su contenido. La presencia del Ministerio Público en el Tribunal de Cuentas, el órgano de intervención de las cuentas públicas (lo que en algunos Estados americanos se denomina *Contraloría*) también nos permite adelantar la barrera de la percepción de posibles conductas corruptas, pudiendo abrir investigaciones penales incluso de oficio cuando se detectan indicios de actividad delictiva en ese contexto.

En todo caso, una vez cometido el delito, es preciso tener en cuenta también, como he apuntado, que el mundo de la corrupción gira frecuentemente en torno a prácticas cada vez más sofisticadas que buscan una apariencia de legalidad como garantía de impunidad. No se puede perseguir a un sobornador o a un especulador como a un ladrón de automóviles o a un narcotraficante. Las técnicas no pueden ser las mismas, y los conocimientos necesarios para aplicarlos tampoco. De ahí que en el Ministerio Fiscal español, y por lo que he podido observar en los últimos años, en un importante número de países europeos y algunos iberoamericanos, hayamos optado decididamente por un modelo de especialización funcional y orgánica, que permita dotar a los Fiscales de instrumentos específicos y más eficientes para la persecución de esta clase de delitos y, sobre todo, en la línea que he señalado, en la localización, gestión y ejecución de los patrimonios relacionados con esas actividades.

Desde ese punto de vista orgánico y funcional, he hablado ya en algunas ocasiones, en este mismo foro, de la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción, que funciona en mi país desde 1996 y que en este momento se ocupa de unos doscientos asuntos al año, que son los más



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO



relevantes por la naturaleza y trascendencia de los hechos. La Fiscalía Especial incluye, junto a una unidad central con sede en Madrid, una red de Fiscales Delegados que se integran en secciones de delitos económicos dentro de cada una de las distintas Fiscalías territoriales, de manera que existe una acción conjunta y especializada en materia de lucha contra la corrupción en todo el territorio nacional, especialmente en las zonas donde se detecta una mayor incidencia de esta clase de delitos.

A ello se añade la existencia de otras especialidades, coordinadas con la acción de esta Fiscalía Especial, como la red de Fiscales especialistas en materia de medio ambiente y urbanismo, que se ocupa de la investigación y persecución de los delitos de corrupción en el ámbito urbanístico, muy frecuentes en España, cuando por su menor relevancia no pueden ser asumidos por la Fiscalía Anticorrupción. De este modo es posible llegar a los distintos niveles de corrupción desde sus escalones más básicos, en el nivel municipal.

La exigencia de especialización no se extiende únicamente, sin embargo, al dominio del derecho penal. Es también imprescindible contar con medios y herramientas adecuados para la comprensión de la realidad económica, contable y jurídica sobre la que se proyecta nuestra actividad. Por eso la Fiscalía Anticorrupción cuenta con unidades adscritas de la Agencia Tributaria, formada por inspectores y subinspectores de la Hacienda Pública, y de la Intervención General del Estado, que es el órgano de control del gasto público, así como con Unidades especializadas de policía judicial. De este modo se potencia la capacidad de análisis y se facilita la elaboración de informes periciales que resultan esenciales muchas veces para comprender la auténtica ingeniería criminal que comportan algunas de estas operaciones delictivas.

Resultaría ciertamente tedioso concretar los detalles del funcionamiento de la Fiscalía Anticorrupción, pero pueden acceder a ellos fácilmente a través de la página



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO



web de la Fiscalía General del Estado de España, www.fiscal.es, en cuya área de “documentos” se encuentra la Instrucción 4/2006, 12 de julio de 2006, sobre atribuciones y organización de la Fiscalía Especial, que regula minuciosamente todas esas cuestiones.

La estructura orgánica y funcional no agota, sin embargo, los recursos operativos del Fiscal en la lucha contra la corrupción. Insisto en la idea de que el objetivo prioritario de actuación contra el delincuente es sin duda la obtención de una sentencia condenatoria y la efectiva ejecución de la pena, pero el objetivo eficaz de lucha contra el fenómeno mismo de la corrupción es que esa condena y su ejecución incluyan la neutralización del beneficio económico, de manera que la norma penal, además de esa función de prevención especial que se concentra en el reo, cumpla su función, aún más importante si cabe, de prevención general.

Convencidos de esa idea en el Ministerio Fiscal español llevamos algún tiempo intensamente dedicados a la tarea de desarrollar las técnicas de investigación patrimonial y las herramientas de incautación y ejecución de los bienes procedentes del delito.

De nuevo, para no cansar su atención, me permito remitirme a la lectura de un documento que pueden encontrar en el mismo sitio de internet que he mencionado, la Circular nº 4/2010 sobre las funciones del Fiscal en la investigación patrimonial en el ámbito del proceso penal.

Pero sí me gustaría subrayar la importancia de esta línea de actuación. En muchos países, sobre todo a raíz de las convenciones y tratados internacionales en materia de crimen organizado y narcotráfico, se ha ido desarrollando notablemente la institución del comiso o decomiso, ampliándose los supuestos y las personas que



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO



pueden resultar afectadas. Sin acudir necesariamente a expedientes como el de la extinción de dominio que opera, por ejemplo, en Colombia, y que en otros lugares puede presentar problemas de adecuación al sistema jurídico penal o constitucional, sí es posible recurrir a técnicas procesales ya muy desarrolladas en la ciencia penal y en la jurisprudencia, como la de la prueba de indicios o la del levantamiento del velo, con el fin de hacer más eficaces las medidas de intervención de los bienes.

En este punto de la localización y recuperación de bienes procedentes del delito, la cooperación internacional se revela singularmente imprescindible. En el año 2010 la Fiscalía Anticorrupción española tramitó casi noventa expedientes de cooperación internacional, en una importante proporción relacionados con la localización de activos en el extranjero. Para reforzar ese aspecto sustancial de la investigación patrimonial, en un mundo globalizado, hemos reforzado también la estructura de la Fiscalía General del Estado creando la figura de un Fiscal de Sala de Cooperación Internacional, que coordina y facilita con carácter general los contactos, tanto informales como formales, en ese plano transfronterizo.

Por otra parte, la última reforma del Código Penal español, siguiendo una corriente también progresivamente implantada en el derecho comparado, ha previsto la creación de una oficina de Oficina de Recuperación de Activos, que es un órgano especializado, precisamente, en la localización, gestión y ejecución de esa clase de bienes. Se trata de un nuevo paso adelante en el sendero de la especialización.

En efecto, la complejidad de las operaciones de ocultamiento y, en ocasiones, de las propias actuaciones delictivas, hace que la gestión ordinaria de las investigaciones y, posteriormente, de los procedimientos judiciales, sobre todo en fase de ejecución, resulte a veces incompatible con una actuación eficaz frente a estos supuestos. Las Fiscalías o los órganos judiciales no tienen en ocasiones ni tiempo, ni



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO



medios, ni personal con formación adecuada para proceder a la localización y mucho menos a la gestión posterior de títulos valores, activos financieros, inmuebles, vehículos o cualesquiera otra clase de bienes que requieren una administración atenta y adecuada a su naturaleza, tanto con carácter cautelar mientras se desarrolla el procedimiento, como a la hora de la ejecución de la sentencia. Ese déficit provoca en muchas ocasiones que los bienes no se localicen, que incluso una vez localizados su recuperación efectiva resulte muy complicada, o que una vez recuperados pierdan o vean menoscabado su valor como consecuencia de una gestión deficiente.

Por todo ello se trata de configurar unidades orgánicas multidisciplinarias que, bajo la dirección del Fiscal o del Juez, se dediquen en exclusiva y con la intervención de técnicos especializados a cada una de esas tareas, recurriendo si es preciso a la colaboración de otros organismos públicos o de profesionales que aseguren la intervención, la conservación diligente y la ejecución eficiente de aquellos productos del delito que puedan ser objeto de lícito comercio. Aplicando, además, en su caso, parte de esos bienes o del producto de su venta o explotación al reforzamiento presupuestario de las propias unidades de policía judicial o del Ministerio Fiscal que intervienen en esa clase de investigaciones.

Sé que esta técnica ya existe en algunos otros países de Iberoamérica, y nos parece que es un camino acertado en la medida en que no sólo tiende, repito otra vez, a quebrar la corrupción por su base, que es el lucro económico, sino también a reconducir ese producto al servicio de la Justicia. La idea del delincuente financiando su propia persecución es, sin duda alguna, un objetivo magnífico que requiere un esfuerzo institucional quizá mucho.

Ese conjunto de iniciativas se completan con una innegociable autonomía del Ministerio Público frente a los poderes político, económico o de cualquier otra clase



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO



que tengan capacidad potencial de interferir en la acción de la Justicia. No olvidemos que al hablar de corrupción estamos tratando de la descomposición del propio sistema. Por tanto, el Fiscal tiene que asegurarse la posición de salvaguarda de la legalidad mediante sus propias barreras que impermeabilicen su actuación. Y esto –también en España hemos reformado las leyes para reforzar la autonomía del Ministerio Público– no depende únicamente, e incluso diría que no depende principalmente, de la estructura orgánica o funcional de la institución. Creo que depende sobre todo del coraje, de la dignidad, de la vocación de cada uno de los Fiscales, pero también de la capacidad de los Fiscales Generales, los Jefes de los Ministerios Públicos, es decir, de nosotros, para promover esa actuación y rechazar cualquier clase de presiones. Debemos ser los primeros comprometidos. Esta Asociación ha sido siempre un lugar excelente para comprometernos.

Muchas gracias.
