



**AIAMP**

Asociación Ibero Americana de Ministerios Públicos

**Guía de Buenas Prácticas**

# **Lucha Contra el Tráfico de Drogas**

**MPF**

**Ministério Público Federal**

**Guia de Buenas Prácticas**

**Lucha Contra  
el Tráfico de  
Drogas**

2013

## DIRECTORA DE LOS TALLERES

**Rosa Ana Moran Martinez**

*Fiscal de Sala de Cooperación Internacional (España)*

## PARTICIPANTES

---

### ARGENTINA

**Sebastián Lorenzo Basso**

*Fiscal Federal de Morón*

### BRASIL

**Douglas Fischer**

*Procuraduría General de Brasil  
Fiscal Regional de La República*

### CHILE

**Cristian Aliaga Ayarza**

*Fiscalía de Chile  
Fiscal Jefe, Fiscalía de Calama*

**Nicolas Arrieta**

*Ministerio Público de Chile  
Director de la Unidad Especializada de Drogas*

**Loreto Castro de Halleux**

*Ministerio Público de Chile  
Encargada de Comunicaciones (Sec. Aiamp)*

### COSTA RICA

**Alvaro Montoya Martinez**

*Ministerio Público de Costa Rica  
Fiscal*

**Juan Luis Jimenez**

*Fiscal de Juicio A.i.  
Fiscalía Adjunta de Narcotráfico de Ministerio  
Público*

### ECUADOR

**Fernando Guerrero**

*Fiscalía General de Ecuador  
Fiscal de Antinarcóticos*

### EL SALVADOR

**Jorge Orlando Cortéz Díaz**

*Ministerio Público de El Salvador  
Fiscal*

### ESPAÑA

**Rosa Ana Moran Martinez**

*Fiscal de Sala de Cooperación Internacional*

**Angel Bodoque Agredano**

*Fiscal de la Fiscalía Antidroga, España*

**Ignacio De Lucas**

*Fiscal de la Fiscalía Antidroga*

### GUATEMALA

**Oscar Miguel Davila**

*Ministerio Público de Guatemala  
Fiscal*

**Esteban Baldomero**

*Agente Fiscal de la Fiscalía de Delitos de  
Narcoactividad  
Fiscalía General de Guatemala*

### HONDURAS

**Jose Montalvan**

*Ministerio Público de Honduras  
Fiscal*

### MÉJICO

**Nestor Fiallo Samayoa**

*Coordinador General Adscrito a la Unidad  
Especializada en Investigacion de Delitos  
Contra la Salud de la Siedo – PGR*

**Ignacio Garcia Diaz**

*Agente del Ministerio Publico de  
la Federacion Adscrito a la Unidad  
Especializada de Investigacion de Delitos  
Contra la Salud, de La Siedo  
PGR Mexico*

### NICARAGUA

**Medardo Antonio Trejos Téllez**

*Ministerio Público de Nicaragua  
Fiscal*

### PANAMA

**Doris Edith Guerra Sánchez**

*Ministerio Público de Panamá  
Secretaría General Especializada Contra la  
Delincuencia Organizada Panameña  
Crimen Organizado*

### PARAGUAY

**Gilda Villaba Tottli**

*Ministerio Público de Paraguay  
Agente Fiscal Penal Asignada a la Unidad  
Especializada en la Lucha Contra el Narcotráfico*

### PERU

**Ivan Quispe**

*Fiscal Adjunto Supremo de la Fiscalía  
Suprema de Control Interno  
Ministerio Público del Perú*

### REPÚBLICA DOMINICANA

**Regis Victorio Reyes**

*República Dominicana  
Procurador Fiscal del Distrito Judicial de San  
Francisco de Macoris*

**Marcroni Jesus de Mora**

*Procurador General de la Corte de Apelacion  
de Montecristi  
Procuraduría General de la República  
Dominicana*

### URUGUAY

**Monica Ferrero Alvarez**

*Fiscal Nacional De Lo Penal Especializada En  
Crimen Organizado  
Fiscal de Uruguay.*



# Guia de Buenas Prácticas

# Lucha Contra el Tráfico de Drogas

2013

Copyright © 2013 - AIAMP  
Todos os direitos reservados ao autor

Esta é uma publicação do Ministério Público Federal da República Federativa do Brasil como Presidente da Associação Ibero-americana de Ministérios Públicos

**Coordenação Técnica**  
Secretaria de Cooperação Jurídica Internacional

**Planejamento Visual e Diagramação**  
Secretaria de Comunicação Social

**Normalização Bibliográfica**  
Coordenadoria de Biblioteca e Pesquisa

Tiragem: 5 mil exemplares

Procuradoria Geral da República  
SAF Sul, Quadra 4, Conjunto C  
Fone: +55 (61) 3105-5100  
70050-900 - Brasília - DF  
[www.pgr.mpf.mp.br](http://www.pgr.mpf.mp.br)

A849g

Associação Ibero-americana de Ministérios Públicos.

Guia de boas práticas: luta contra o tráfico de drogas = Guia de buenas prácticas: lucha contra el tráfico de drogas / Associação Ibero-americana de Ministérios Públicos, Cooperación Española. – Brasília: MPF-PGR, 2013.

62, 62 p .

1. Tráfico de droga I. Título.

CDD – 341.5555

# SUMÁRIO

---

## *Introducción* 7

### *Identificación de las Principales Dificultades en la Lucha Contra el Tráfico de Droga Contexto* 11

---

- Análisis de las Principales Dificultades en la Investigación:  
Técnicas Especiales de Investigación..... 11
- Análisis de los Principales Obstáculos  
en Materia de Cooperación Internacional..... 26
- Análisis de las Principales Dificultades en  
la Persecución del Delito de Lavado de Activos..... 33

### *En la Persecución del Delito de Tráfico de Drogas y Lavado de Activos Recomendaciones y Buenas Prácticas* 39

---

- En el Marco de las  
Técnicas Especiales de Investigación..... 39
- En el Marco de la Cooperación Internacional..... 41
- En la Persecución del Delito de Lavado de Activos..... 49

---

## *Anexo* 59

## *Buenas Prácticas en la Lucha Contra el Tráfico de Drogas*

**GUIÓN.- 1. INTRODUCCION.** Necesidad de una guía de buenas prácticas. Objetivos de la guía. Estructura del trabajo en Montevideo. **II. CONTEXTO. IDENTIFICACION DE LAS PRINCIPALES DIFICULTADES EN LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO DE DROGA** A. Análisis de la situación actual y obstáculos. A. En materia de técnicas especiales de investigación. B. En materia de cooperación internacional. C. En la persecución del delito de lavado de activos. **III. RECOMENDACIONES Y BUENAS PRÁCTICAS EN LA PERSECUCIÓN DEL DELITO DE TRÁFICO DE DROGAS Y LAVADO DE ACTIVOS.** ANEXO: Lista de Fiscalías especializadas

# INTRODUCCIÓN

El delito de narcotráfico es un claro exponente de la delincuencia transnacional y del crimen organizado. Con independencia de la diversidad de delitos que ocupan al crimen organizado, el tráfico de drogas se percibe por la sociedad y se manifiesta ante los Estados como una de las principales áreas de la delincuencia transnacional respecto a la cual se concentran esfuerzos en distintos niveles (legislativos, policiales y judiciales, inversión de recursos humanos y financieros, entre otros).

En febrero de 2010, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas observó “con preocupación las graves amenazas que el tráfico de drogas y la delincuencia organizada transnacional plantean en algunos casos para la seguridad internacional en diferentes regiones del mundo” e invitó al Secretario General “a que considere la posibilidad de incorporar esas amenazas como factor en las estrategias de prevención y análisis de conflictos, y en la evaluación y la planificación integradas de las misiones”.

Así pues, desarrollar una estrategia que luche eficazmente contra la delincuencia organizada transnacional se ha constituido en un asunto que reviste prioridad internacional. Una lista no exhaustiva de problemas de la delincuencia organizada transnacional con que nos enfrentamos indudablemente incluiría la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes, el tráfico de drogas, el tráfico de armas, el contrabando de recursos ambientales, el contrabando de productos falsificados, la piratería marítima y la ciberdelincuencia.

Actualmente, la **delincuencia organizada**<sup>1</sup> parece no ser tanto un grupo de personas que participan en diversas actividades ilícitas como un grupo de actividades ilícitas en que algunos particulares y grupos participan. Si esos particulares son detenidos y encarcelados, las actividades continúan, porque el mercado ilícito y los incentivos que genera se mantienen. Para resolver los problemas de la delincuencia organizada transnacional, es necesario comprender la escala en que operan estos mercados.

Por cuanto se refiere a la producción, la **Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)**<sup>2</sup> y los gobiernos interesados realizan desde hace varios años estudios de las principales zonas de cultivo de arbusto de coca y adormidera, de modo que puede estimarse con cierta precisión cuánta cocaína y heroína se produce. Muchos países proporcionan a la UNODC sus datos sobre incautaciones de droga y muchos de los principales países de destino cuentan con datos de estudios sobre el número de personas que consumen drogas. La oferta, la demanda y las incautaciones pueden calcularse para obtener una radiografía más exacta que la que podría generar una sola fuente de datos. Sin embargo, el informe de Naciones Unidas pone de relieve cómo seguimos adoleciendo de graves lagunas de conocimientos respecto a la forma en que funcionan los mercados de drogas.

Respecto a las rutas de tránsito, cuando abordamos el tráfico de cocaína con destino a Europa, se advierte el establecimiento de nuevos itinerarios, de manera que los traficantes siguen utilizando los países del Caribe como punto de paso, pero ahora, en muchas ocasiones, hacia África central y África occidental como zonas de almacenamiento y tránsito de la cocaína en atención a la fragilidad

1 La Convención de Palermo ofrece en su Art. 2.a) la definición de organización: Por “grupo delictivo organizado” se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material. Una definición de delincuencia organizada que parece que ha evolucionado rápidamente adaptándose a los mercados ilícitos y a las nuevas estructuras fruto de la globalización. No cabe duda que la actividad policial ha contribuido a que estos grupos cambien sus estrategias para evitar su desarticulación.

2 Informe de Naciones Unidas del año 2010 sobre delincuencia transnacional.

de los Estados de esta región. En cuanto a la sustancia estupefaciente que tiene como destino el mercado más importante, Estados Unidos, se percibe igualmente cómo la gran mayoría de los Estados de Suramérica y Centroamérica sufren las consecuencias de las rutas de tráfico que utilizan los distintos cárteles y organizaciones criminales, que nuevamente, adaptan sus métodos delictivos para evitar la persecución policial y judicial.

Este breve análisis nos muestra la necesidad de actuar coordinadamente, de forma ágil y eficaz, involucrando a todos los países en lo que se ha venido a llamar “responsabilidad compartida”, países productores, países de tránsito y de destino. Y es en este contexto en el que los fiscales debemos dar un paso más en el marco de una estrategia común, coordinada y decidida, que se articule a través de unas orientaciones prácticas que permitan combatir con todos los recursos de que disponemos -legales, humanos y económicos- el crimen organizado y en particular el tráfico de drogas.

Este es el propósito último de la Guía de buenas prácticas en la lucha contra el tráfico de drogas. Facilitar a los fiscales de los países miembros de la AIAMP un documento de consulta, útil y al mismo tiempo, fácil de manejar, que permita de forma práctica optimizar nuestro trabajo en la lucha contra este tipo de delincuencia. Con este objeto, fiscales de distintos países iberoamericanos se reunieron en dos talleres en años consecutivos en el Centro de Formación de la Agencia Española de Cooperación Internacional en Montevideo, el primer taller tuvo lugar los días 20 a 24 de Septiembre de 2010 y el segundo los días 1 a 4 de agosto de 2011. En ambos talleres se examinaron tres áreas clave para la persecución de estos delitos:

- Las técnicas especiales de investigación en la lucha contra el tráfico de droga (y el lavado de activos), y su incorporación como prueba al procedimiento.
- La cooperación internacional como medio indispensable para combatir la criminalidad organizada, y, en particular, el tráfico de drogas, en tanto que este delito (y el blanqueo de capitales asociado al mismo) presentan una naturaleza transnacional.

- El delito de lavado de activos, como ilícito penal cuya persecución resulta imprescindible para privar a las organizaciones criminales de sus recursos financieros.

# Identificación de las Principales Dificultades en la Lucha Contra el Tráfico de Droga

## CONTEXTO

Como quiera que el trabajo entre los Fiscales asistentes en Montevideo se organizó a través de los tres talleres temáticos mencionados, (A) análisis de técnicas especiales de investigación; (B) herramientas de cooperación internacional en la lucha contra el tráfico de drogas; y (C) persecución del delito de lavado de activos, desde una perspectiva sistemática, resulta necesario abordar el análisis de cada uno de los obstáculos que se presentan de forma independiente (aunque en última instancia se detectaron cuestiones comunes a los talleres).

---

### ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES

### DIFICULTADES EN LA INVESTIGACIÓN:

### TECNICAS ESPECIALES DE INVESTIGACIÓN

---

La lucha contra el crimen organizado requiere medios especiales de investigación que permitan a los fiscales e investigadores hacer frente al desafío que representan estas organizaciones por su dimensión transnacional y el empleo de medios de especial envergadura para perpetrar los delitos.

También implica modificar el paradigma tradicional de investigaciones; por lo general, los casos de criminalidad organizada y especialmente los vinculados al narcotráfico internacional son observados por los fiscales en tiempo real, mientras se van desarrollando los acontecimientos. Incluso acontece que las pesquisas son iniciadas con anterioridad al comienzo de algunas concretas actividades de transporte

y comercio de las sustancias ilícitas. Esto implica modificar la visión retrospectiva, propia del juzgador, por una prospectiva, con las implicaciones que ello trae sobre los métodos de recogida y recopilación probatoria, valoración de las circunstancias necesarias para efectuar o solicitar medidas intrusivas y en torno a las estrategias investigativas.

De acuerdo con lo expuesto, resulta conveniente definir, los medios de investigación, entendiéndose por éstos, aquellas técnicas o herramientas que permitan – de acuerdo al ordenamiento interno de cada país-, la obtención de elementos o medios probatorios que permitan obtener información útil con el objeto de combatir la delincuencia organizada, tal y como disponen tanto la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, ( “Convención de Viena de 1988) como la Convención de Naciones Unidas sobre Delincuencia Organizada Transnacional (“Convención de Palermo”).

De acuerdo con las disposiciones previstas en estos instrumentos internacionales y las experiencias recogidas de la práctica, las técnicas especiales de investigación más eficaces en la lucha contra la criminalidad organizada y, en particular contra el tráfico de drogas y sustancias químicas utilizadas para tal fin, son: la intervención de las comunicaciones, la entrega vigilada o controlada, el agente encubierto, el informante o colaborador y el agente revelador, ello sin perjuicio de disponer de instituciones procesales que permitan garantizar la protección de testigos, la reserva de identidad según procediere y cualesquiera otras que garanticen la celeridad y éxito de las investigaciones desarrolladas para tal efecto. Además, resulta necesario contar con herramientas que permitan acceder de manera plena a la información relacionada con estados patrimoniales y financieros de los investigados, ello con la finalidad de no centrarse exclusivamente en el descubrimiento, incautación o secuestro de las sustancias ilícitas sometidas a control por cada una de las legislaciones, sino también con las actividades de “blanqueo de dinero” y los “enriquecimientos patrimoniales ilícitos” derivados de las actividades de tráfico de drogas, demostrativos estos últimos en la inmensa mayoría de los casos, de las actividades sancionadas, sin perjuicio de configurar ilícitos autónomos

a sancionar por las diversas legislaciones tanto en la jurisdicción civil, penal como contenciosa administrativa.

En relación con esta última situación y previo a la definición de estas herramientas, es necesario enunciar las actividades a desplegar por los investigadores que permitirán obtener desde los Registros Públicos o Privados, información relacionada con los investigados y su núcleo cercano, con Inscripciones de dominio en tales registros, entre otros datos que pueden resultar relevantes para la investigación patrimonial. También se hace necesario poder acceder de manera rápida y oportuna a semejantes registros con la finalidad de obtener información tributaria, comercial, financiera, laboral, etc. sin perjuicio de contar con expertos que colaboren con el ente persecutor, en aquellas diligencias necesarias para la comprobación y establecimiento de eventuales irregularidades patrimoniales, que fundamenten, si procediere, la solicitud de medidas intrusivas o cautelares en contra del investigado y su patrimonio.

Asimismo, con el objeto de facilitar la investigación patrimonial que debe realizarse respecto de las organizaciones criminales y sus miembros, resulta necesario disponer de manuales que contengan criterios de actuación y recomendaciones que permitan a los fiscales contar con una pauta u orientación general de las diligencias que ordinariamente y en la mayoría de los casos se requieren para detectar, asegurar, incautar y en definitiva recuperar los bienes y activos pertenecientes a una persona investigada u organización criminal.

Para ello, las fuentes a las que puedan recurrir los fiscales pueden ser cerradas, semicerradas o abiertas, según si requieren o no una clave, dato o autorización para acceder a la información requerida.

Así y sin que la presente lista tenga carácter taxativo, sino solo a título orientativo o ejemplar, se sugiere como diligencias a practicar, recabar información de las siguientes fuentes:

- Oficinas Públicas recaudadoras de Impuestos
- Boletines o Registros de datos y antecedentes comerciales

- Oficinas de Hacienda
- Corte o Registro Electoral
- Dependencias Públicas relacionadas con el Registro Civil e Identificación
- Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras
- Superintendencias de Administradoras de Fondos de Pensiones Ahorros y previsión
- Registros de Bienes Raíces y/o Inmuebles
- Registros o Cámaras de Comercio
- Páginas amarillas, blancas y verdes
- Bases de datos del Poder Judicial
- Buscadores de Información en páginas Web
- Servicios públicos de Migraciones, Aduanas, etc.

## Tratamiento particular de algunas técnicas de investigación

### *Intervención de las comunicaciones*

---

Se constata que la mayoría de los países miembros de la AIAMP, contemplan en sus legislaciones como técnicas especiales de investigación la interceptación telefónica y de otras formas de comunicaciones. Su práctica requiere autorización judicial, de oficio o a petición de la Fiscalía, en tanto que la actividad consistente en la escucha material, la compilación, custodia y remisión del resultado, corresponde principalmente a la policía.

Los requerimientos para la obtención de interceptaciones telefónicas o de otros medios de comunicación, suelen ser realizados por escrito

y autorizados por el órgano judicial de la misma forma, constituyendo una formalidad que puede en muchos casos entorpecer la celeridad y eficiencia que se precisa en la investigación de estos hechos.

También se ha observado que en algunos países como por ejemplo Costa Rica, la legislación y la jurisprudencia interna establecen que el contenido de la interceptación de comunicaciones, se remita a los propios jueces con el fin de efectuar ellos mismos y no la Fiscalía, a quien corresponde la investigación, el análisis de los registros, circunstancia que dificulta y entorpece la labor investigativa.

En ocasiones, se advierte que la lentitud en la tramitación de las solicitudes de interceptación, tiene relación con la ausencia de previsiones legales que permitan efectuar requerimientos o solicitudes a los órganos jurisdiccionales de manera ágil y rápida, aprovechando los medios tecnológicos, ya sea a través de correos electrónicos, teléfonos, fax, u otros medios idóneos en casos urgentes y fundados.

Además, se observa que en muchas de las legislaciones se exigen formalidades excesivas y huecas, sin que existan vías que permitan priorizar los casos urgentes, como que las solicitudes de este tipo de medidas se realicen siempre de forma escrita y con exceso de fundamentación, de forma contraria a la dinámica de unas investigaciones que requiere agilidad y eficacia. Tales formalidades, en muchas ocasiones ponen en riesgo la agilidad, inmediatez y oralidad propia de un sistema acusatorio en el que el conocimiento en tiempo real de los datos que se pretenden obtener es imprescindible. Estas exigencias formales, rígidas e inmodificables en casos de urgencia no suponen por sí mismas garantías efectivas para la protección de los derechos fundamentales que se ven afectados por esta medida, mientras que por el contrario, existen otros recursos que permiten garantizar la ponderación y el debido equilibrio entre la garantía de los derechos individuales y la eficacia de la investigación.

Finalmente, conviene alertar de la situación de algunos países que mantienen una regulación legal con requisitos formales incompatibles con las tecnologías básicas de las comunicaciones contemporáneas.

Así, concentrar en una sola autoridad superior del Ministerio Público o de alguna agencia policial la petición de intervención de comunicaciones como la de autorizar únicamente al órgano jurisdiccional su escucha y análisis, torna este método investigativo en una medida de escasa operatividad y utilidad.

### *Entrega controlada o vigilada*

---

El fundamento para aplicar esta técnica de investigación radica en la necesidad de descubrir o identificar a las personas involucradas en la comisión del delito, aportar pruebas al proceso y, en su caso, prestar auxilio a autoridades extranjeras para estos mismos fines.

Analizada la legislación de los países miembros de la AIAMP, se observa una diversidad de formas de regulación legal y definición de esta diligencia. Desde aquellos que ostentan una normativa detallada que otorga amplias facultades a la Fiscalía, pasando por aquellas que las colocan exclusivamente en cabeza del órgano judicial, hasta aquellas que la dejan libradas a las prácticas policiales, sin ningún tipo de injerencia o control de los fiscales o jueces.

En cuanto a su aplicación y resultados, la realidad oscilan entre la inaplicación o escasa utilización de esta técnica de investigación hasta una utilización habitual y eficaz en otros, evidenciándose en estos casos como una útil herramienta para combatir el tráfico de drogas, en la que no se advierten dificultades prácticas pero en la que se advierte la necesidad de una regulación general y la incorporación a los ordenamientos de todas aquellos países que carezcan de una regulación de esta herramienta. Los buenos resultados desde un punto de vista comparado así lo aconsejan.

Se recomienda que en los países donde existe una deficiente regulación legal o en la que se advierte una escasa participación del Ministerio Público, los fiscales extremen las precauciones para que se efectúe una utilización eficaz de estos métodos, sirviéndose de la experiencia de aquellas naciones que sí han recurrido a ella en numerosos y exitosos procedimientos.

En ese orden, se recomienda que los fiscales estén en constante comunicación con las fuerzas policiales y judiciales que operativamente realizan este tipo de actuaciones, brindando las indicaciones y sugerencias que sean necesarias para el éxito de la investigación y la posterior utilización en juicio de los elementos de prueba y piezas de convicción que permitan establecer en su momento la participación de los acusados y la existencia del delito que de allí se puedan extraer.

En el ámbito del tráfico transnacional, se recomienda a los fiscales el uso de las herramientas que los tratados multilaterales o bilaterales brindan al respecto.

Del examen del marco legal que regula la entrega vigilada o controlada y su aplicación en los países miembros de la AIAMP, se observan tres escenarios.

- a. En primer lugar, en la mayoría de Estados miembros, se trata de una técnica de investigación en la que el protagonismo corresponde al Ministerio Público, quien resulta competente para (1) autorizarla, sea en la modalidad de entrega vigilada o controlada; y (2) decidir, fundadamente, la suspensión de la entrega, solicitando -según sea el caso- al juez correspondiente que ordene la detención de los partícipes y la incautación de las sustancias y demás instrumentos del delito, si las diligencias representan un peligro para la vida o integridad de los funcionarios, agentes encubiertos o informantes que intervengan en la operación, para la obtención de antecedentes importantes para la investigación o el aseguramiento de los partícipes.

En los supuestos de entregas controladas, se faculta al órgano persecutor para realizar la sustitución total o parcial de la sustancia ilícita o sospechosa interceptada, por una inocua, lo que se encuentra en armonía con lo dispuesto en el art. 11.3 de la Convención de Viena.

- b. En segundo lugar, existen sistemas en los que la entrega vigilada requiere la autorización judicial, previa petición

del Fiscal a cargo de la investigación, planteándose así la primera dificultad si el órgano jurisdiccional no accediera a su autorización, pues se podría retardar o frustrar la entrega y con ello, el éxito de la investigación.

- c. Finalmente, subsisten sistemas procesales en los que cohabitan sistemas acusatorios e inquisitivos, de forma que la facultad de autorizar la entrega controlada o vigilada corresponde de manera exclusiva a los órganos jurisdiccionales, jueces de instrucción o sumariantes. En estos casos, se priva al Fiscal del Ministerio Público de facultades en la adopción de esta medida.

En el plano de la cooperación internacional entre países miembros de la AIAMP, la experiencia demuestra que es posible superar diferencias legislativas y sumar voluntades con el objeto de dar cumplimiento a los fines asociativos. En este sentido, la firma de protocolos suscritos entre Argentina-Chile; Perú-Chile; Paraguay-Chile y España-Chile entre otros, constituyen un claro ejemplo de la eficacia y conveniencia de esta técnica de investigación.

En términos generales, las legislaciones de los países miembros de la AIAMP no impiden la presencia como observadores de funcionarios policiales extranjeros en su territorio mientras se lleva a efecto la entrega controlada o vigilada, condicionando dicha presencia y comparecencia a una autorización previa por parte de órganos jurisdiccionales o en su defecto, del superior jerárquico del Ministerio Público.

Pese a la existencia de problemas presupuestarios y barreras burocráticas que pudieren retardar su adopción y ejecución, resulta necesario superar estas dificultades con el objeto de lograr una articulación eficaz de las legislaciones de lucha contra el tráfico de drogas en la región, recurriendo para ello a la firma de protocolos o acuerdos bilaterales y/o regionales entre los Estados parte.

## *El agente encubierto*

La figura del agente encubierto como técnica especial de investigación está recogida en la mayoría de las legislaciones de los países integrantes de la AIAMP, con ciertas particularidades. Así, en algunos casos se prevé que la autorización de la técnica corresponde al Fiscal del Ministerio Público, mientras que en otros, esta función la realiza la policía u otro organismo de seguridad. Asimismo, en algunos países se exige que en la resolución judicial que autoriza la utilización del agente encubierto figure algún dato que permita su individualización.

Sus características más relevantes son:

- a. pertenece a un Cuerpo de Seguridad del Estado;
- b. tiene como finalidad involucrarse en organizaciones criminales al objeto de identificar a sus participantes, reunir información y recoger antecedentes necesarios para la investigación;
- c. actúa en el marco de una investigación de crimen organizado; y
- d. debe actuar sólo en el marco de la investigación preestablecida y por el plazo indicado por quien conduce la investigación.

Al igual que el instituto de la entrega vigilada o controlada, se observa entre los Estados miembros una enorme diversidad en el tratamiento legislativo y operativo del agente encubierto: Desde países que carecen de normas que lo regulen, hasta aquellos que poseen una regulación específica en la materia. La mayor parte de las legislaciones autorizan únicamente a miembros de las fuerzas de la policía para actuar como agentes encubiertos, notándose diferencias en torno a la autoridad que debe dar la autorización respectiva (jefes de las fuerzas de seguridad, fiscales que dirigen la investigación o juez instructor, de garantía o de control).

En la práctica a excepción de un escaso número de países, no se observa entre los miembros una activa participación de fiscales en la autorización y designación de agentes encubiertos ni en el seguimiento de sus actuaciones.

Sin embargo se considera recomendable que los fiscales se involucren en los procedimientos de designación y autorización de los agentes encubiertos, en la medida que las respectivas legislaciones así lo contemplen.

En el ámbito de la responsabilidad penal en que eventualmente pudiera incurrir por la eventual comisión de delitos en el ejercicio de su actividad encubierta, en algunas legislaciones se les eximen de dicha responsabilidad con los requisitos y en la forma que estas disposiciones internas disponen.

Se ha observado que en algunos países integrantes de la AIAMP, las legislaciones que regulan la figura del agente encubierto no contemplan la posibilidad de declarar en juicio de manera anticipada o con las precauciones necesarias para evitar la divulgación de su identidad, con el objeto de proteger su integridad física y, al mismo tiempo, facilitar su participación en otras investigaciones de la misma naturaleza.

Además, muchos ordenamientos no recogen la posibilidad de dotar de una identidad ficticia plena al agente, con el propósito de asegurar su integridad y el éxito de las operaciones desarrolladas, fundamentalmente como consecuencia de la ausencia de normativa que desarrolle un [programa de protección de testigos](#)<sup>3</sup>.

En relación con la participación de agentes encubiertos propios en terceros países o extranjeros en su territorio, la mayoría de las legislaciones no lo contemplan o están específicamente prohibidos.

En el plano de la cooperación internacional, y visto que ninguna legislación iberoamericana prevé expresamente la actuación de

---

<sup>3</sup> En esta materia resulta especialmente relevante remitirnos a las Guías de Santiago de protección de víctimas y testigos.

agentes policiales extranjeros en su territorio para efectuar diligencias de investigación, (con la excepción de Costa Rica, donde la ley sobre estupefacientes en su art 12 prevé la participación de policías encubiertos extranjeros) parecería lógico excluir la posibilidad de actuación del agente encubierto en sus Estados, máxime cuando en su actividad investigadora debería ocultar su identidad o actuar de manera cuasi-secreta. No obstante, la experiencia de algunos países miembros demuestra que es posible la participación al menos como observadores y ante la presencia policial del lugar, de agentes extranjeros.

Por ello, y en todo caso respecto a la autorización de agentes encubiertos extranjeros y las posibles actividades que puedan desarrollar se considera en principio útil la autorización de su participación en determinadas operaciones pero la prudencia y necesario control por parte de las autoridades nacionales aconseja que su participación se limite exclusivamente a acompañar y actuar como observadores en el país donde se deba realizar la respectiva diligencia.

### *El Agente revelador*

Puede definirse como “el funcionario policial o de seguridad que simula ser comprador o adquirente de drogas tóxicas, para sí o para terceros, con la finalidad de lograr la exhibición o manifestación de la misma y la consiguiente detención del vendedor”.

A diferencia del agente encubierto, con el agente revelador no se busca que se introduzca en una organización o agrupación criminal, sino claramente lo que se persigue con esta técnica es la manifestación o entrega de la droga, para lo cual el agente solo está facultado simular ser comprador o adquirente de ésta.

En las legislaciones del continente que contemplan esta figura, el agente policial es nombrado por el superior jerárquico, previa autorización (no en todos los países) del fiscal del Ministerio público.

Se observa que este tipo de técnica investigativa no se encuentra presente en muchas de las legislaciones de los países integrantes de la

AIAMP, siendo incorporado recientemente en algunas naciones en el marco de las leyes especiales para la represión del crimen organizado.

Puesto que las fronteras que separan al agente provocador (cuya actividad no resulta válida para la mayoría de las legislaciones) del agente revelador son muy tenues, los países que lo contemplan exigen una precisa regulación legal y una utilización prudente por parte de los fiscales. De ahí la importancia que esta técnica esté siempre bajo la supervisión y control del fiscal.

### *El Informante o Cooperador*

---

La experiencia recogida, indica que es una práctica habitual en investigaciones de narcotráfico la existencia de informantes. Si bien es mencionada tangencialmente en algunas legislaciones, es común que el trato con los informantes sea mantenido en el ámbito de las agencias policiales.

Precisamente la circunstancia de que los contactos con los informantes sea realizado exclusivamente en el ámbito policial, apareja dificultades a la hora de querer introducir su testimonio en los juicios o de verificar la licitud o credibilidad de los datos que aporta.

Se sugiere a los fiscales que, en la medida que las legislaciones así lo autoricen, recomienden a las fuerzas policiales un uso racional de este tipo de herramientas informativas, a fin de evitar acciones reñidas con la ley o que invaliden posteriormente las investigaciones que se desarrollen. En dicha dirección resultaría prudente recomendar a las fuerzas de seguridad especializadas en narcotráfico que carezcan de ello, que lleven un registro de informantes que permita dar una cierta regulación al instituto.

### *Los Imputados que colaboran con la investigación*

---

Las denominaciones que les brindan las diversas legislaciones (arrepentido, informante, colaborador eficaz, delación compensada, etc.), dificulta una comprensión homogénea del instituto. Además se observa una diferente consecuencia del tratamiento de las penas a

imponer por su actuar, que van desde la aplicación de nula persecución en su contra bajo las figuras del sobreseimiento, la aplicación de criterios o principios de oportunidad y la rebaja de pena, todas ellas al amparo de criterios de política criminal existentes en cada país.

Teniendo en cuenta la situación procesal de este tipo de sujetos, la experiencia indica que muchas veces la información que brindan tiende a desviar el objeto de la investigación con el propósito de acogerse a los beneficios que las legislaciones contemplan.

Por las características de esta institución, se recomienda que los fiscales sean muy rigurosos a la hora de evaluar la aplicación de los beneficios, con el objeto de evitar, entre otros males, que el descubrimiento de nuevos delitos se transforme en provocación o instigación a cometer otros actos de narcotráfico.

La importancia de la utilización de esta técnica especial de investigación radica en que las legislaciones de algunos países permiten que cualquier persona pueda dar información a los organismos de seguridad acerca de la comisión de un hecho relacionado al narcotráfico.

Resulta sumamente importante regular de manera detallada esta figura, al objeto de evitar situaciones que puedan derivar en supuestos de corrupción por parte de quienes contactan o reclutan al informante, esto es, los órganos de seguridad. En efecto, las motivaciones por las que un tercero puede tomar conocimiento de manera frecuente acerca de las actividades de tráfico que realizan terceros parecieran estar vinculadas, de manera inicial, al altruismo, convertirse en un ciudadano ejemplar. Sin embargo, la experiencia en esta materia permite minimizar las motivaciones nobles y concluir que el informante por regla general y de manera solapada mantiene ciertos grados de contacto con el mundo delictual. Por ello en su “reclutamiento” resulta imprescindible el mantenimiento de la transparencia de los procedimientos policiales.

Mecanismos como reservar su identidad y actuar bajo códigos conocidos por la Policía y el Ministerio Público, permitirían incrementar la transparencia de la información de un lado, evitar la exposición de

su identidad, logrando además, por otro, mantener un elevado grado de control sobre las actividades por él realizadas y así evitar una doble actividad “informante-delincuente”, que ciertamente generaría una duda mas que razonable sobre la credibilidad de la Fiscalía y sus auxiliares.

### *Medidas especiales para las personas sujetas a protección*

Una de las dificultades o falencias evidenciadas, es la escasa operatividad en algunos países de unidades especializadas encargadas de dar una adecuada protección a este tipo de testigos. Además, a ello se suma la inexistencia en algunas legislaciones de la regulación de medidas especiales de protección para recibir esa declaración en cualquier fase o etapa procesal.

Se propone la promoción de mecanismos que permitan medir de manera objetiva el riesgo asociado a la participación de las personas sometidas a protección, tales como la elaboración de pautas de determinación de vulnerabilidad.

En lo que respecta a las medidas de protección, tanto procesales como extraprocesales, en la medida que las respectivas legislaciones así lo permitan, se consideran como adecuadas, la reserva de identidad y de domicilio, la prueba anticipada, el cambio de identidad y reubicación física del testigo, como también la protección intrapenitenciaria, cuando ella sea procedente.

### *Organismos auxiliares*

La participación y utilización de unidades policiales no especializadas en investigaciones de drogas se ha evidenciado como inadecuada para el éxito de la misma.

En otro orden, el desconocimiento por parte de los fiscales de las potestades y de la normativa de organismos de control administrativo, tales como Servicio de Aduanas, Control fito-sanitarios, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, de Migración, etc. conspiran en contra de una eficaz investigación.

Como una forma de enfrentar estas dificultades se sugiere recurrir exclusiva o preferentemente a las unidades especializadas de cada organismo auxiliar, como asimismo, favorecer instancias de capacitación y de coordinación interinstitucional.

### *Cadena de custodia*<sup>4</sup>

---

Sin perjuicio de los avances que puedan recoger muchas legislaciones sobre la materia, se observa la necesidad de prestar atención a la preservación y custodia de la evidencia y otros objetos sujetos a decomiso.

En los casos de causas de narcotráfico, se aprecia que existen prácticas, donde no se presta atención a la preservación y traslado de las sustancias incautadas. La adopción de débiles medidas de seguridad para asegurar el material secuestrado genera en muchas ocasiones que se pierda parte de dicha sustancia, se pueda cambiar o se deteriore, con la consecuente pérdida de una prueba fundamental para sustentar válidamente una acusación.

A ello cabe agregar que el alto valor de este tipo de sustancias en el mercado ilegal, implica que una errónea o maliciosa manipulación, pueda derivar en actos de corrupción de los integrantes de las fuerzas de seguridad o de la Fiscalía.

Se recomienda a los fiscales poner especial atención al modo en que se incauta las sustancias, brindando a las fuerzas policiales intervinientes las indicaciones necesarias para resguardar con las mayores medidas de seguridad posible. Se sugiere al respecto y en la medida de lo posible, de testigos ajenos a la fuerza de seguridad, de fotografías o filmaciones y de narcotest en el sitio. En lo atinente a su resguardo y en la medida que las cantidades sean voluminosas, se disponga de lugares ajenos a las fuerzas policiales, como pueden ser instituciones bancarias o depósitos aduaneros.

---

<sup>4</sup> Aunque no se trate de una técnica especial de investigación se aborda en este apartado el debido tratamiento de la prueba y el traslado de los elementos probatorios por ser un elemento relevante para el éxito de la investigación.

## ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS EN MATERIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

---

El tráfico de drogas y el lavado (o blanqueo) de capitales son delitos que generalmente presentan dimensión internacional. La cooperación judicial internacional en esta área de criminalidad es un instrumento imprescindible para la lucha eficaz contra las organizaciones criminales. No en vano el primer Convenio de Naciones Unidas que de forma significativa aborda la cooperación judicial internacional, se refiere al tráfico de estupefacientes.

El Convenio de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, aprobado en Viena el 19 de Diciembre de 1988, contiene una serie de previsiones dirigidas a que los Estados incrementen y mejoren la cooperación internacional. Muchas de estas previsiones han sido implementadas y debe reconocerse que la asistencia judicial en esta área ha creado la primera cultura de cooperación judicial penal en el ámbito internacional.

Sin embargo, la aplicación de este Convenio aún no ha agotado sus potencialidades y se detectan problemas en las practicas de cooperación judicial que pueden ser resueltos desde una reinterpretación actualizada de sus disposiciones, contando con la voluntad y la creciente confianza mutua entre autoridades judiciales competentes que se ha reforzado estos últimos años en ámbitos de especial cooperación o integración regional.

La Convención de Viena y otros convenios sectoriales de cooperación o incluso muchos de los convenios bilaterales entre países iberoamericanos fueron adoptados desde una visión de una cooperación rogada intergubernamental por lo que el intercambio de solicitudes previsto en las convenciones resulta excesivamente formal. Esta circunstancia también se corresponde con las limitadas formas de comunicación existentes entonces, además los redactores de los Convenios no podían aventurar los movimientos de integración y especial cooperación que se han ido generando entre las Administraciones de Justicia de los países unidos en determinados ámbitos regionales.

Las necesidades del siglo XXI son otras, los movimientos y comunicaciones de las organizaciones criminales han evolucionado notoriamente y la respuesta de las autoridades resulta insatisfactoria si no acudimos a formulas más avanzadas de cooperación entre autoridades judiciales.

En otro contexto geográfico, la Unión Europea ha encontrado nuevas soluciones que facilitan, aceleran y mejoran las prácticas tradicionales de asistencia judicial internacional. La comunidad iberoamericana contempla con interés muchas de estas prácticas y se esfuerza en aplicar en su espacio aquellos mecanismos que, aún dentro de un más limitado ámbito de integración política, pudieran ser eficaces a través de adaptaciones de los convenios vigentes a su propia idiosincrasia y grado de integración.

La cooperación en materia de tráfico de estupefacientes ha sido especialmente eficiente en el ámbito policial pero en el ámbito judicial se ha encontrado con obstáculos derivados de interpretaciones en ocasiones excesivamente formalistas y de la desconfianza ante sistemas legales ajenos y desconocidos.

Sin embargo en los últimos años, es creciente la interrelación entre los Ministerios Públicos y las autoridades judiciales, el intercambio de experiencias y el incremento del mutuo conocimiento. Al mismo tiempo, se ha experimentado un acercamiento, al menos parcial, en la regulación de los procedimientos penales en los países del ámbito iberoamericano. Este acercamiento y la aproximación de normativas nos sitúan ante un escenario más sólido para fortalecer la cooperación.

Por cuanto se refiere a los Ministerios Públicos, éstos han ido situándose progresivamente como la pieza clave del proceso penal, en la mayoría de los casos como directores de la investigación, en los menos como coprotagonistas de la instrucción llevada a cabo por los Jueces. En todo caso, el creciente papel que los Fiscales ejercen en el proceso penal nos coloca como autoridades especialmente idóneas para construir nuevas formas de colaboración, tratando de reinterpretar, actualizar y optimizar las disposiciones de

los Tratados y de explorar formas de colaboración que, sin vulnerar disposiciones convencionales, aceleren, faciliten y adelanten las respuestas que tradicionalmente se han otorgado a las solicitudes de asistencia judicial.

El hecho de que en muchos de los países iberoamericanos las Fiscalías sean las autoridades centrales en materia de cooperación internacional a los efectos de la aplicación de los Tratados internacionales facilita nuestro objetivo y debe reafirmar nuevamente la repetida declaración de la AIAMP sobre la necesidad de que todas las Fiscalías sean designadas, autoridades centrales en materia de cooperación judicial internacional (al menos mientras la existencia de autoridades centrales se considere necesaria)

De acuerdo con este escenario, podemos identificar los siguientes obstáculos para la cooperación internacional en la lucha contra el tráfico de drogas (y el lavado de activos).

## **Retrasos y falta de respuesta en la asistencia internacional**

Se detectan generalmente significativos retrasos en las respuestas a las solicitudes de cooperación internacional. En muchos casos, no sólo se detectan retrasos si no una absoluta falta de respuesta.

La lentitud en este ámbito es un problema especialmente relevante en aquellos países en los que las investigaciones del Fiscal están limitadas por plazos muy cortos; la falta o retraso de respuestas a las solicitudes de auxilio internacionales impiden llevar a cabo las investigaciones y abocan directamente al fracaso y a la impunidad.

Muchos de estos problemas derivan en última instancia de la heterogeneidad y dispersión de las autoridades intervinientes, las dificultades de identificación de las autoridades competentes y la lentitud de los medios de transmisión de las solicitudes.

## Desconocimiento de los mecanismos de cooperación internacional

Se detecta falta de conocimiento suficiente y dificultad de acceso de los Fiscales que trabajan en materia de tráfico de drogas y delincuencia organizada a los mecanismos e instrumentos de cooperación internacional.

En los últimos años se han creado muchos instrumentos y formulas para facilitar la cooperación; son métodos que han contribuido a fortalecer y mejorar la practica de las diligencias de asistencia judicial internacional. Sin embargo, el acceso a estos mecanismos se vislumbra todavía como una tarea propia de autoridades centrales o de especialistas.

## Escasa formación de los Fiscales especialistas en tráfico de drogas en temas de cooperación internacional

La divulgación de los mecanismos y herramientas creadas para facilitar y fortalecer la cooperación internacional se ha focalizado hasta ahora en las unidades de cooperación internacional. Sería necesario dar un paso más y, tras haber conseguido la conexión de las unidades de cooperación de las Fiscalías, extender y difundir estos instrumentos y mecanismos entre los Fiscales que trabajan en el área del crimen organizado y las drogas.

## Acceso a datos de identificación públicos

Se advierten dificultades y retrasos para la obtención de datos básicos relativos a la identificación de personas, sociedades, bienes, empresas radicadas en otros países. Se trata de datos públicos en el país donde están radicados y cuyo conocimiento es urgente e imprescindible para las autoridades judiciales de otro Estado con el objeto de iniciar investigaciones criminales. La obtención de este tipo de información a través de los mecanismos ordinarios de asistencia

retrasa excesivamente el inicio de las investigaciones y **provoca vencimientos de plazos e ineficacia**<sup>5</sup>.

Da mesma forma, em algumas ocasiões dois obstáculos prévios são encontrados. De uma parte, em ocasiões, percebe-se uma tendência nem sempre justificada a tratar toda informação de forma confidencial nestas investigações, o que gera dificuldades para os fiscais de outros países a quem pudesse interessar. De outra parte, trata-se às vezes de uma falta de sensibilidade por parte de quem tem essa informação, que poderia eventualmente interessar a um fiscal de outro país.

## **Dificultades de acceso a servicios de interpretación y traducción**

Se advierten importantes problemas en las traducciones de las solicitudes de auxilio a otros idiomas. Son frecuentes los retrasos y las imprecisiones o falta de calidad en las traducciones. Las dificultades de acceso a intérpretes o traductores en los momentos de detención o investigación provocan problemas importantes en los procedimientos.

## **Intercambio espontáneo de información**

Los Convenios internacionales sobre delincuencia organizada recomiendan a los Estados el intercambio espontáneo de información. Sin embargo, se han detectado dificultades para conocer cómo y a quien enviar esa información. También se observa la necesidad de que quién transmite este tipo de informaciones tenga posteriormente conocimiento del uso que se hace de la misma en su destino. Se trata de buscar medios para realizar este intercambio de forma ágil y eficaz.

## **Conflictos de Jurisdicción**

El delito de tráfico de drogas con conexiones internacionales suele provocar conflictos de jurisdicción positivos que conducen a investigaciones paralelas, con procedimientos en los que se investiga parcialmente a una misma organización radicada en distintos estados.

---

<sup>5</sup> Esta dificultad también se identificó por los miembros del taller de lavado de activos.

La fragmentación de las investigaciones puede generar ineficacia y además provoca problemas en la cooperación internacional puesto que se deniegan ejecuciones de solicitudes de auxilio con alegaciones basadas en la existencia de investigación propia.

La única solución legalmente prevista se encuentra en el límite que supone la aplicación del principio de non bis ídem en el ámbito internacional. Es una solución poco idónea, porque aplica el criterio de prioridad en el tiempo y no evita las dobles investigaciones, ni el doble proceso si no, en todo caso, la imposición de doble condena. Hacen falta mecanismos que adelanten la solución al momento de investigación.

## Tratamiento de las técnicas especiales de investigación en la cooperación internacional.

### Especial referencia a las intervenciones de telecomunicaciones transnacionales

Las diferencias entre las legislaciones internas de cada país a la hora de regular las técnicas especiales de investigación, tales como agente encubierto, infiltrado o colaborador, se constituyen a veces en un importante obstáculo para desarrollar operaciones transnacionales. En particular, por cuanto se refiere a las intervenciones de telecomunicaciones. Por otro lado, los distintos niveles de tecnologías alcanzados por cada país dificultan enormemente la prestación de asistencias para las interceptaciones de teléfonos y otras comunicaciones en tiempo real.

La norma básica de la asistencia judicial internacional es que la ejecución de las diligencias solicitadas a través de cooperación internacional se rige por las normas procedimentales del país de ejecución. Interpretaciones distorsionadas del respeto a los derechos fundamentales han impedido o dificultado en demasiadas ocasiones la solicitud o la ejecución en tiempo útil de este tipo de medidas de investigación que son absolutamente necesarias en la indagación de las actividades de redes criminales transnacionales.

## Uso de videoconferencia y nuevas tecnologías

Las nuevas tecnologías proporcionan un marco idóneo para la superación de las dificultades que entorpecen la cooperación judicial internacional. Sin embargo su uso aun no está lo suficientemente extendido como consecuencia de los requisitos operativos y los problemas de contacto de las autoridades a la hora de concretar la diligencia.

El escaso uso de la videoconferencia impide agilizar o adelantar la preparación y el tratamiento de las solicitudes de asistencia internacional para detectar los problemas que eventualmente puedan surgir, y, en última instancia, asegurar que se cumplan eficazmente y en tiempo real.

La experiencia de algunas fiscalías demuestra que, en algunos casos, no se cuenta con equipos o estos no son aptos para conectarse con los de otros países.

## Tratamiento de la prueba transnacional

Las diferencias en las regulaciones procesales y en las formalidades y garantías necesarias para la obtención de una prueba dificultan en muchos casos la obtención de la evidencia cuando ésta se encuentra fuera del territorio nacional. Por otro lado, cuando la diligencia o la prueba consiguen ser practicadas a través del auxilio judicial internacional, la misma no puede ser utilizada en el país requirente por haberse obtenido en el país requerido, conforme a sus propias normas procesales y por tanto sin la observancia de algún requisito considerado imprescindible en el país requirente que es donde debe ser presentada como prueba.

Debemos diferenciar el tratamiento transnacional de la prueba aún por practicar en el territorio de otro Estado de aquella otra que ya se ha obtenido en otro Estado y que ahora pretendemos utilizar. En el primer caso no se advierte un obstáculo insalvable puesto que bastaría en muchos casos con indicar al país requerido la necesidad de adoptar determinadas formalidades o garantías para obtener la

prueba. En el segundo caso, cuando se trata de pruebas ya practicadas, las mayores dificultades se plantean acerca del nivel de garantías existente en cada país, principalmente, en supuestos en los que en el país de obtención de la prueba sean menores que en los del Estado en el que finalmente va a hacerse uso de la misma.

## Investigaciones patrimoniales transnacionales

- a. En el combate del lavado de activos resulta prioritario desarrollar una investigación patrimonial minuciosa y ágil. Una de las principales dificultades reside en la lentitud que se observa en la identificación de bienes/cuentas corrientes localizados en otros países. En este caso, la urgencia se revela como un factor decisivo en cuanto que si no se actúa de forma expedita en la identificación e inmovilización o congelación de los bienes tratando de impedir que se sus-traigan éstos desaparecen.
- b. En algunos países iberoamericanos existen acciones no penales encaminadas a la privación de los bienes especialmente en casos de lavado de activos. (Extinción de dominio, abandono, etc.) La coexistencia de estas acciones con aquellas otras de naturaleza exclusivamente penal determina que puedan surgir dudas acerca de los cauces de cooperación, civil o penal, que deberían utilizarse cuando los bienes objeto de ellas estén localizados en otro Estado.

---

## ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES DIFICULTADES EN LA PERSECUCIÓN DEL DELITO DE LAVADO DE ACTIVOS

---

Uno de los elementos comunes a la delincuencia transnacional organizada es el afán de lucro desmedido que guía a quienes los perpetran. El lavado de los beneficios procedentes de actividades delictivas se configura así como una actividad imprescindible, común y necesaria para la supervivencia de cualquier organización de crimen transnacional, no importa el ámbito delictivo al que recurra.

La política de lucha contra el lavado de activos surge a finales de la década de 1980 como reacción a la creciente preocupación que planteaba la criminalidad financiera derivada del tráfico de drogas.

El riesgo de penetración de las organizaciones criminales en importantes sectores del sistema financiero, riesgo al que no proporcionaban adecuada respuesta los instrumentos existentes, dio lugar a una política internacional coordinada, cuya más importante manifestación fue la creación en 1989 del Grupo de Acción Financiera (GAFI). Las Recomendaciones del GAFI, aprobadas en 1990 y completadas en el año 2001, pronto se convirtieron en el estándar internacional en la materia, y se han constituido como un modelo que debe ilustrar a los Estados en la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo.

Sin embargo, a diferencia de los delitos “convencionales” (como el asesinato, la violación, el robo, e incluso el tráfico de drogas), los ciudadanos rara vez perciben el lavado de activos como delincuencia organizada peligrosa y en consecuencia, no advierten los riesgos que este delito representa para el sistema financiero, para las instituciones democráticas. Se trata de un delito que “carece de víctimas”, de forma que no se percibe su magnitud.

A la luz de estas consideraciones, las principales dificultades para perseguir los delitos de lavado de activos son las siguientes:

- **Escasa conciencia de la importancia de los procesos por lavado de activos como amenaza de la criminalidad organizada, circunstancia ésta que determina**, en algunos países, un número insignificante de investigaciones y cierta falta de iniciativa e impulso de algunos operadores jurídicos para este tipo de investigaciones y enjuiciamientos.
- **Diferencias importantes en la redacción de los tipos penales que sancionan el lavado de activos en los ordenamientos nacionales y falta de adecuación a las normas del derecho internacional o a los estándares representados por las Recomendaciones del GAFI.** Estas divergencias

llevan aparejada, entre otras cuestiones, las dificultades interpretativas para armonizar las legislaciones locales con la de ámbito internacional. Entre ellas merece destacarse la exigencia, en algunos países, como uno de los elementos objetivos de la figura penal, la comprobación de un delito previo mediante la existencia de una sentencia de condena por el delito precedente (narcotráfico en este caso) cuando la normativa internacional configura el delito de lavado de activos como delito autónomo. También merece destacarse la ausencia en algunas legislaciones de penas alternativas de multa para un delito como el de lavado con relevante componente económico. Igualmente resulta negativa la ausencia de la figura del auto lavado en este tipo delictivo.

- **Obstáculos para hacer el uso de la prueba indiciaria.** Los tribunales aceptan con escasa frecuencia los argumentos acusatorios con sustento en un análisis integral de las pruebas indirecta, centrandó así los esfuerzos en la búsqueda de prueba directa para demostrar el elemento intencional, sin apercibirse de que nos encontramos con un tipo penal que requiere relacionar todos los elementos revelados por la investigación para así construir el elemento subjetivo del delito.
- **Tratamiento del delito de lavado de activos como un delito común, acudiendo a medios de investigación ajenos a la delincuencia organizada transnacional.** Las limitaciones temporales que en algunos casos afectan al período de la investigación no permiten desarrollar investigaciones patrimoniales que, para ser eficaces, requieren plazos más amplios, por la multiplicidad de informes que se precisan, los organismos y bases de datos que se deben consultar y la recopilación de pruebas en otros países que implican el libramiento de cartas rogatorias y el ulterior análisis de la información que se recibe.
- **Dificultad en el ejercicio y uso de medidas cautelares que permitan la localización, aseguramiento o decomiso de los bienes o dinero producido por el delito,** cuestión esta que debe priorizarse para estrangular financieramente a las

organizaciones de crimen transnacional. Resulta frecuente que los fiscales se concentren en el éxito de las solicitudes de condena por pena de prisión y la adopción de medidas de cautela personal, mientras que se observa un esfuerzo menor en las diligencias encaminadas a la privación patrimonial y al consiguiente traspaso a la esfera estatal de los bienes procedentes del delito. Pese a que se tiene conocimiento de que en algunos países los fiscales tratan preferentemente de asegurar los bienes objeto del delito lo antes posible, no resulta fácil y concentra un tiempo importante de la investigación del proceso de lavado de activos.

- **Obstáculos en el acceso a la información procedente de bases de datos oficiales.** Las características de muchos de los países iberoamericanos determinan que los registros o bases de datos de personas físicas o jurídicas no se encuentren informatizados o en algunos casos, la información facilitada resulta incompleta o desactualizada, sin interconexión entre estos registros. También se comprueba que parte de las actividades de lavado se realizan aprovechando la existencia de mercados y economías informales de mayor o menor extensión en los distintos países iberoamericanos.
- Se ha constatado que en algunos de los países iberoamericanos **no existen mecanismos legales que obliguen a transmitir la información y los datos vinculados a operaciones sospechosas a los Ministerios Públicos Fiscales**, por parte de los organismos administrativos encargados de controlar a los sujetos obligados a denunciar actividades sospechadas de blanqueo. Esta circunstancia afecta el correcto ejercicio de la acción penal e implica un gasto innecesario por la ausencia de canales ágiles de comunicación intraestatal.
- La reciente incorporación a las legislaciones de algunos países de **mecanismos de recuperación de activos mediante la utilización de acciones no penales**, implica la modificación de los métodos de trabajo habituales de los fiscales como

así también de los parámetros de evaluación jurídica a la hora de ponderar su adecuación a las cartas constitucionales. Asimismo, en muchos países aún no existe la suficiente experiencia para valorar la aplicación de esta legislación y requiere en todo caso la familiarización de los fiscales con sus disposiciones. La cooperación internacional por la vía penal no cubre la asistencia respecto a estas acciones “no penales”. La asistencia judicial internacional penal exige que todas aquellas medidas de extensión o ampliación del decumiso se realicen en la medida de lo posible bajo el paraguas de un procedimiento penal *in strictu sensu*.

- **En materia de investigaciones transnacionales de lavado de activos, las dificultades que se han identificado en párrafos anteriores se ven acentuadas** si parte de la documentación, las personas que deben ser interrogadas o los bienes productos del delito se encuentran en otro país. En muchas ocasiones, los fiscales se ciñen a la investigación nacional del lavado de activos sin seguir la pista del dinero más allá de sus fronteras, conscientes de las dificultades que representa y de que la tramitación del procedimiento se demorará ante la necesidad de acudir a la cooperación internacional.

De igual forma, en el marco de la investigación patrimonial transnacional resulta difícil obtener en un plazo información breve, sea por el desconocimiento de las diversas legislaciones, como de los organismos públicos o privados a donde deben dirigirse los pedidos. Se aprecia, en suma, una ausencia de un protocolo común a todos los países para poder requerir de manera uniforme pruebas en el extranjero.

A pesar de la recomendación negativa del GAFI, se constata en algún modelo nacional la efectividad de la inclusión de un miembro de la fiscalía en el ámbito del organismo nacional de prevención del blanqueo de capitales, al objeto de tamizar y hacer de filtro del definitivo informe de inteligencia financiera que se remitirá en su caso a la Fiscalía. (Honduras es un ejemplo en ese sentido).



# En la Persecución del Delito de Tráfico de Drogas y Lavado de Activos

## RECOMENDACIONES Y BUENAS PRÁCTICAS

Con el objeto de superar estos obstáculos y mejorar las investigaciones en los delitos de tráfico de drogas y de lavado de activos, fortaleciendo la cooperación internacional, y garantizando no sólo la efectiva condena de los delincuentes sino también el apoderamiento de sus bienes y del producto del delito se proponen las siguientes RECOMENDACIONES y BUENAS PRÁCTICAS:

---

### EN EL MARCO DE LAS TÉCNICAS ESPECIALES DE INVESTIGACIÓN

---

#### Intervención de las comunicaciones

Se identifican las siguientes recomendaciones:

- Se recomienda que los fiscales tengan la posibilidad de impulsar mecanismos que permitan dar celeridad a la tramitación de requerimientos solicitudes u órdenes de interceptación de comunicaciones que resulten perentorias. La idea propuesta es que se permite su tramitación urgente y su presentación en forma oral, (sin perjuicio de una ulterior documentación) cuando por la urgencia de los hechos que pudieren acontecer se puedan perder elementos de convicción o se frustré el resultado perseguido.
- Se recomienda que los Fiscales directamente o a través de los órganos auxiliares (policías, funcionarios públicos) participen

directamente y adopten una actitud proactiva – en la medida de lo posible en tiempo real- en relación con la escucha, análisis, control y seguimiento de las interceptaciones de comunicaciones.

## Entrega controlada

- Se recomienda a los países miembros de la AIAMP a la adopción de medidas que permitan concentrar en el Ministerio Público la decisión de ordenar y disponer una entrega vigilada, suprimiendo la necesidad de autorización jurisdiccional previa.
- Se recomienda a los miembros de la AIAMP dotar a los órganos competentes, de la infraestructura y medios indispensables, para que esta herramienta investigativa pueda contribuir eficazmente, a la lucha contra la delincuencia organizada y el narcotráfico. De igual forma y sobre la base de los acuerdos internacionales, se recomienda acordar entre los intervinientes la forma de corresponder los gastos que se deriven en territorio extranjero por parte de las autoridades y organismos policiales cooperadores.
- Se recomienda a los miembros de la AIAMP que sobre la base de la confianza recíproca y las posibilidades que otorga cada ordenamiento jurídico, se aplique efectivamente este método de investigación, coordinando a través de “enlaces” o puntos de contacto designado por el Órgano Superior de cada Ministerio Público. Estos enlaces deberían controlar y supervisar el contenido y requisitos necesarios que deberá recoger cada diligencia acordada, sin renunciar a principios de celeridad, transparencia, efectividad y confianza.

## Agente Encubierto

- Se recomienda a los miembros de la AIAMP, extiendan la utilización de esta técnica especial a la investigación de hechos relacionados al narcotráfico y delitos conexos.

- Se recomienda que en la figura del agente encubierto se adopten medidas para procurar su reserva de identidad al momento de comparecer en debate, para asegurar su integridad física y asegurar el éxito de futuras investigaciones en las cuales pudiera participar con el mismo carácter reservado. Estas medidas deberían asimismo extender su protección en un momento posterior a la investigación.

## Informante/cooperador

- Finalmente, respecto a la figura del informante, que exige una importante dosis de transparencia para asegurar su efectividad, se recomienda a los miembros de la AIAMP el uso de esta técnica especial de investigación y el impulso de una regulación legal que permite un uso adecuado y trate de evitar el uso fraudulento de informaciones por los interesados en obtener ventajas procesales o punitivas.
- Por otro lado, para garantizar la transparencia convendría crear registros, fichas o formularios de los colaboradores en los que conste el consentimiento para participar en este tipo de técnicas, además de facilitar la transparencia en cuanto a su actuación dentro de la investigación.

---

## EN EL MARCO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

---

Se recomienda en este contexto las siguientes acciones:

### Agilizar las respuestas a las solicitudes de auxilio judicial internacional

Son muchas las medidas que pueden recomendarse con el objeto de agilizar y garantizar que las solicitudes de auxilio sean ejecutadas y devueltas en plazos razonables:

- Se anima a la designación de los Ministerios Públicos como autoridades centrales a fin de agilizar la tramitación de asistencia jurídica internacional, en particular sobre tráfico de

drogas y lavado de activos. En este contexto, la designación de autoridades centrales es una medida transitoria dirigida a ser sustituida por la comunicación directa entre autoridades competentes. Es una medida adoptada ya en la Unión Europea que ha aportado gran agilidad en la cooperación internacional y que puede y debe extenderse sin dificultades en la comunidad iberoamericana.

- Se recomienda admitir la transmisión de solicitudes por vías de comunicación distintas del correo postal. El uso del fax, correo electrónico y otros medios técnicos debe ser validado definitivamente. Las organizaciones internacionales cuentan ya con espacios virtuales para el intercambio seguro de documentos y solicitudes cuyo potencial debe ser explotado. (Ej: Groove, IberRED, etc.) En este sentido, el uso generalmente aceptado de la firma electrónica puede convertirse en un medio apto y seguro para garantizar la autenticidad de este tipo de transmisiones en las que se comparte información sensible.
- Se recomienda el adelanto informal de las solicitudes de auxilio entre las Fiscalías competentes. La realización de consultas previas al envío formal, la preparación de la ejecución de diligencias solicitadas, y una coordinación previa de autoridades requirentes y requeridas (a través de los medios indicados en el apartado b) garantizaría la adecuación de la asistencia jurídica solicitada y al mismo tiempo, reduciría los problemas que pudieran derivarse de una eventual invocación de la nulidad de la diligencia practicada. Igualmente se insta a adelantar el resultado de las diligencias ejecutadas en cumplimiento de estas solicitudes sin retrasar la comunicación de la información a la llegada de la solicitud formal.
- Se exhorta a los Fiscales de los países miembros al uso de acuse de recibo. Los Fiscales deberían inmediatamente después de la recepción de una solicitud de auxilio confirmar su recepción y notificar que comienzan el proceso de ejecución. En el caso de que quien reciba la solicitud no sea competente,

se recomienda indicar a la autoridad remitora a que autoridades se envía la solicitud proporcionándole todos los datos de contacto a fin de que pueda mantenerse el seguimiento de la comisión rogatoria hasta su total ejecución.

- Se recomienda el establecimiento de contactos directos entre las unidades de las Fiscalías iberoamericanas competentes en materia de tráfico de drogas. La actual organización de las Fiscalías se basa cada vez más en criterios de especialización que se han concretado en la creación de Fiscalías especializadas para los delitos de tráfico de drogas o bien unidades especializadas en materia de delincuencia organizada.

El listado se acompaña en el anexo nº 1.

## Difusión de los mecanismos de cooperación internacional

Las organizaciones internacionales se han ocupado de crear mecanismos de mejora del acceso a los Convenios e instrumentos de cooperación internacional: Por ejemplo, el Groove de la OEA, o IberRED, la web de UNODC, etc., sin embargo, muchos de estos mecanismos no son suficientemente conocidos por los Fiscales que requieren su utilización. Se ha centralizado de manera excesiva el nombramiento de responsables y puntos de contacto en las autoridades centrales y en las unidades de cooperación.

Se recomienda la difusión de estos instrumentos entre los Fiscales operativos, aquellos que participan directamente en las investigaciones de tráfico de drogas y requieren una inmediata respuesta a sus dudas o demandas relacionadas con la asistencia judicial internacional.

Concretando en el acceso a IberRED, esta Red admite el nombramiento de 10 de puntos de contacto por institución de cada país. Por lo tanto cada Fiscalía Iberoamericana puede nombrar hasta un máximo de 10 puntos de contacto. Sería conveniente que en países de mayor extensión territorial y población (Brasil, México, etc.) se ampliaría el límite de puntos de contacto, asimismo sería muy útil

que desde ahora se agotara el uso de este mecanismo y se nombrara al menos un punto de contacto en cada una de estas Fiscalías o unidades especiales. La misma recomendación se realiza en relación al Groove y la ampliación de su número de usuarios.

## Capacitación en Materia de Cooperación Internacional

Sería conveniente fomentar la capacitación en materia de cooperación internacional de los fiscales especialistas en la investigación de los delitos de narcotráfico y lavado. En realidad sería recomendable incidir en los temas de cooperación internacional en los programas de formación dirigidos a los Fiscales que trabajan en el ámbito de la criminalidad organizada y la droga. En este sentido, el recurso a los expertos de las unidades de cooperación internacional no debería eximir a los fiscales especialistas en estos delitos de obtener unos conocimientos en cooperación internacional. En consecuencia se sugiere que en los cursos de capacitación dirigidos a fiscales especialistas en narcotráfico y lavado se incluya, de forma regular, un módulo acerca de los principales mecanismos de cooperación internacional de los que pueden hacer uso.

## Mecanismos ágiles de intercambio de informaciones públicas

Se recomienda crear un mecanismo ágil para el intercambio de las informaciones relativas a datos de identidad que pueden transmitirse informalmente sin que se necesite posteriormente su uso como prueba en el procedimiento. En muchos casos son datos que están ya a disposición del investigador y que únicamente requieren una confirmación o verificación. Son datos públicos que figuran en registros públicos de cada país y a los que en la mayoría de los países el Fiscal tiene bien acceso directo o bien a través de convenios firmados con las oficinas públicas.

Las solicitudes de información de este tipo deben ser informales sin necesidad de acudir a los mecanismos formales de asistencia

judicial internacional. El contacto entre las Fiscalías Iberoamericanas informal e inmediato a través de la comunicación directa o mediante la utilización de IberRED debería ser la solución a este problema.

Si los datos obtenidos por esta vía informal requieren más adelante ser confirmados formalmente para ser utilizados en el proceso, podrían solicitarse a través de una solicitud formal de auxilio internacional, pero la llegada de los datos en tiempo real se considera imprescindible para la eficacia de las investigaciones.

## Colaboración para la interpretación y traducción

Se recomienda utilizar mecanismos técnicos avanzados para remediar los problemas de interpretación y agotar en estos aspectos la colaboración internacional. Cuando no sea posible obtener la presencia inmediata de un intérprete en el idioma requerido podría acudir al uso de la videoconferencia. Para ello deberían establecerse conexiones internacionales que permitan a través de vías diplomáticas o consulares solicitar la asistencia de intérpretes por videoconferencia.

## Intercambio espontáneo de información

Las Fiscalías son instituciones idóneas para recibir esas informaciones espontáneas y deberían utilizarse los contactos antes mencionados en ellas como los destinatarios más adecuados de estas informaciones. En tanto que no se trata de solicitudes de auxilio formales las comunicaciones deben hacerse por el medio más rápido disponible, teléfono, fax, correo electrónico, etc.

Se sugiere de igual forma que el contacto se mantenga posteriormente y que la Fiscalía receptora de la información comunique el resultado obtenido después de utilizar la información que le fue trasladada.

Asimismo, se recomienda a los fiscales miembros de estas unidades especializadas, sin perjuicio del desarrollo de sus respectivas investigaciones, compartir la información que pueda interesar a fis-

cales de otros países para atender así adecuadamente al componente transnacional que caracteriza y diferencia este tipo de delincuencia.

## Conflictos de Jurisdicción

Cuando los Fiscales de dos o más países detecten la existencia de investigaciones paralelas sobre los mismos hechos o sobre la misma organización delictiva, deberían ponerse inmediatamente en contacto intercambiándose la información disponible que permita valorar si conviene coordinar y concentrar el proceso y en ese caso qué país se encuentra en mejores condiciones para conocer los hechos y seguir las investigaciones.

El artículo 8 del Convenio de Viena ya contempla la remisión de actuaciones penales cuando se estime que esa remisión obre en beneficio de la justicia. No se han explorado suficientemente las posibilidades de esta disposición. El artículo 15.5 de la Convención de Palermo recomienda estas consultas y coordinación en casos de delincuencia organizada.

En el caso de que no sea posible un acuerdo inmediato, sería aconsejable la convocatoria de reuniones - presenciales o por videoconferencia- para la coordinación de las investigaciones y la decisión acerca de concentrar el caso en una sola jurisdicción. En ese supuesto, deben valorarse las diferentes opciones y tratar de llegar a un acuerdo para la cesión de la jurisdicción a un solo país. Los acuerdos deben contemplar además la solución para el traslado de los procedimientos, el valor de las pruebas obtenidas el seguimiento de las medidas cautelares adoptadas especialmente las personales, tratando de concretar extradiciones ágiles y la transmisión de las piezas de convicción.

## Tratamiento de las técnicas especiales de investigación en la cooperación internacional: especial referencia a las Intervenciones de comunicaciones transnacionales

- En cuanto a la solicitud de intervención: Se recomienda que la autoridad competente para la emisión solicite la práctica de la intervención en la forma y con los requisitos exigidos en su legislación nacional. Asimismo, la solicitud debe proporcionar desde el inicio a la autoridad jurídica de ejecución todos los datos necesarios para que pueda valorar los hechos, la proporcionalidad y la necesidad de la medida, de manera que la autoridad de ejecución pueda valorar y garantizar el respeto a la intimidad y el secreto de las comunicaciones en el contexto de la investigación del Estado requirente, para lo que resulta imprescindible conocer y tener a su disposición el mayor número de datos posibles.

De igual forma, se recomienda que se aporte a la solicitud de auxilio los datos de contacto de la autoridad requirente con la finalidad de que la autoridad de ejecución pueda solicitar por la vía más expedita la ampliación o el complemento de la información. La pronta ejecución de la medida se convierte en este tipo de asistencia en un requisito fundamental para su eficacia. La coordinación y contactos informales entre autoridades de emisión y ejecución son altamente recomendables.

- La forma de traslado y presentación de las conversaciones intervenidas debe ser también objeto de atención. Se recomienda que las autoridades competentes de emisión concreten y expliquen en su petición cuales son las condiciones básicas para la validez de este tipo de prueba en su territorio. Se recomienda de igual forma que las autoridades de ejecución traten de respetar, en cuanto sea compatible con los principios generales del derecho de su país, las garantías solicitadas por la autoridad de emisión.

## Videoconferencia

Se recomienda extender y explotar el uso de la videoconferencia como medio ágil, dinámico y económico para la cooperación judicial internacional. Su uso es recomendado tanto para los contactos informales entre autoridades competentes en la asistencia judicial internacional como para la práctica de pruebas que por su naturaleza permiten ser llevadas a cabo a distancia y a través de este medio.

IberRED – con la colaboración de AIAMP- ha elaborado una guía de buenas prácticas en la que constan soluciones e informaciones sobre los aspectos técnicos y jurídicos de utilización de la videoconferencia. Se recomienda la difusión y utilización de esta guía – **que se adjunta como anexo a este documento** – y el uso de los formularios que se incorporan a la misma como forma de agilizar y facilitar la solicitud y la practica de pruebas por esta vía.

## Tratamiento de la prueba transnacional

Con el objetivo fundamental de que la prueba obtenida en otro Estado pueda utilizarse validamente ante los tribunales en el acto de juicio, resulta imprescindible abordar las garantías así como el procedimiento de obtención de la prueba. Tal y como apuntamos, en los casos de una solicitud para obtener una prueba que aún no existe, recomendamos que la solicitud subraye todos los requisitos que, en atención a la prueba concreta, sean necesarios para asegurar su validez en el Estado requirente. El contacto y la coordinación entre autoridades requirente y requerida garantizarían el cumplimiento de estos requisitos.

En cuanto a aquellas solicitudes que están encaminadas a transmitir una prueba ya obtenida en otro Estado, se recomienda:

- que los fiscales argumenten ante los tribunales el cumplimiento escrupuloso de las formalidades en el Estado requerido; y
- en los casos de mayor complejidad, puedan proponer a los fiscales del Estado requerido como expertos en el acto del

juicio para acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos por su legislación así como a los agentes intervinientes en la obtención de la prueba como testigos.

## Investigaciones patrimoniales transnacionales

Respecto a la necesidad de actuación urgente para evitar la sustracción de los bienes en el contexto de una investigación patrimonial, en primer lugar se recomienda, en tanto sea posible en el ordenamiento jurídico del Estado requerido, recurrir a los canales válidos e informales de intercambio de información para identificar la existencia de bienes o cuentas en otro Estado. En cuanto a la argumentación ante las autoridades competentes de otro Estado para que procedan a la inmovilización y bloqueo de bienes y cuentas bancarias, se recomienda a los fiscales del Estado requirente que compartan toda la información tanto de los hechos objeto de la investigación como de la naturaleza del delito investigado de forma que sea posible ponderar la gravedad y la proporcionalidad de esta medida.

En cuanto a la tramitación de asistencia jurídica internacional para la inmovilización de bienes en el contexto de acciones de naturaleza no penal, se insta a atender a los requisitos de la legislación del Estado requirente en tanto sean compatibles con los previstos en el ordenamiento jurídico nacional.

---

## EN LA PERSECUCIÓN DEL DELITO DE LAVADO DE ACTIVOS

---

Entre las recomendaciones que se han discutido para atender a las necesidades y dificultades que se plantean para perseguir los delitos de lavado de activos, podemos relacionar las siguientes:

- Fomentar en los operadores jurídicos la consideración del delito de lavado de activos como un delito de mayor gravedad en atención a sus estrechos vínculos con la criminalidad organizada, su impacto en la economía y en las instituciones democráticas, entre otros aspectos de sumo perjuicio para la sociedad. Subrayar al mismo tiempo que la persecución de este delito resulta clave para dismantelar las organizaciones

de crimen organizado, privándolas así de sus fuentes de financiación. Poner de manifiesto que el delito de lavado de activos o blanqueo, aparece como el reverso del tráfico de drogas, se trafica para blanquear los ingentes beneficios de ese tráfico ilícito. Supone en definitiva una de las caras ocultas de la globalización actual.

- Promover mecanismos e interpretaciones normativas que aproximen las leyes hacia estándares internacionales representados por las Recomendaciones del GAFI en la tipificación de este delito (Recomendaciones I y II), particularmente en cuanto a considerar el delito antecedente como un elemento más del tipo de lavado, sin exigir la condena previa. Asimismo, por cuanto se refiere a la interpretación del delito antecedente, configurarlo como la existencia de una actividad criminal previa, de carácter genérico, sin requerir la identificación de un delito concreto anterior al lavado. . Se entenderá, sin ánimo exhaustivo, por actividad criminal previa que el investigado registra antecedentes previos policiales y/O judiciales, sujeto a investigación por la Fiscalía o los Tribunales, sea nacional o internacional, vinculación o relación con personas o con el mundo del narcotráfico en sus distintas situaciones.

De igual forma se estima necesaria la tipificación del auto-blanqueo como forma típica del delito de blanqueo de capitales, máxime en los casos de distanciamiento temporal respecto de la actividad criminal previa.

- En cuanto a la interpretación de la prueba en los delitos de lavado de activos, insistir ante los Fiscales en la necesidad de acudir a los estándares internacionales (Recomendación II), en particular, en la inferencia del elemento intencional de las circunstancias objetivas del caso. Al mismo tiempo, se recomienda acudir a los argumentos de la prueba indiciaria ante los tribunales, diferenciando en estos casos conceptos como la carga de la prueba, la presunción de inocencia y la prueba de indicios resultante de la investigación patrimonial.

- Instar la creación y/o fortalecimiento de fiscalías o unidades del Ministerio Público especializadas en delitos de lavado de activos, dotándolas de los recursos necesarios para conducir investigaciones por estos delitos. La especialización se justifica en razón de la autonomía y particularidades del delito y las complejidades propias que presenta su investigación. El lavado de activos nos conduce a abordar cuestiones que, además de las propias de la criminalidad organizada, se sumergen en temáticas financieras, contables y patrimoniales que de por sí demandan especiales conocimientos y destrezas, generando una lógica de trabajo que se distingue de la que se aplica a la investigación de otros delitos. Promover la creación y/o fortalecimiento de unidades policiales especializadas en las investigaciones de estos delitos, con sujeción funcional a la Fiscalía o Juzgados durante todo el tiempo de la investigación hasta su finalización o en su defecto hasta el agotamiento del proceso.
- Ofrecer un programa integral de capacitación, de carácter permanente, eminentemente práctico, dirigido a los fiscales encargados de investigaciones en materia de lavado de activos. La capacitación debe estar dirigida a profundizar conocimientos en aspectos sustantivos y adjetivos, a desarrollar capacidades de investigación y de litigación en juicio (en particular, relativa al uso de la prueba indiciaria) y a intercambiar experiencias con fiscales de otros países con el objeto de familiarizarse con la investigación transnacional de este delito.
- Promover la adopción de un enfoque multidisciplinar en la investigación, que contemple la integración de expertos en quehaceres distintos al jurídico, tales como peritos contables, financieros, tasadores, informáticos y de comunicación, así como analistas de información, entre otros. A este respecto, se deben favorecer dinámicas de trabajo en equipo, que permitan realizar y alcanzar sus objetivos de forma armónica, complementaria y comprometida para garantizar así el éxito de la investigación. El equipo debe tener los respectivos roles

claramente establecidos, debe operar en constante comunicación a través de un flujo de información entre los fiscales y los diversos expertos y funcionarios vinculados con la labor de investigación.

En estos equipos de trabajo se recomienda seguir un esquema metodológico claro y ordenado. Atendiendo a la pluralidad de fuentes de información y a la diversa naturaleza de la misma en la investigación de los delitos de lavado de activos, resulta recomendable adoptar desde el inicio un plan de investigación enfocado hacia el tipo penal de lavado, que prevea aspectos como la forma en que se acreditará cada una de las afirmaciones relevantes de la imputación, así como la identificación de actividades, plazos y responsables, a la luz de los recursos disponibles. Sobre el plan de investigación trazado se debe ejercer un seguimiento o control regular.

Necesidad de un informe policial integral que abarque todo el análisis de los distintos elementos del tipo penal de lavado, informe de tratamiento y análisis de la información obtenida(añadido), que concrete los incrementos patrimoniales desproporcionados, la falta de justificación lícita de los mismos y la vinculación o relación del investigado con el mundo del narcotráfico.

- Otorgar al decomiso o medidas cautelares sobre bienes una importancia especial en atención a que el poder de las organizaciones criminales reside en sus ganancias y en la dimensión de sus actividades económicas. Se debe fomentar encarecidamente el uso eficaz de medidas cautelares de bienes, entre ellas, la inmovilización o congelamiento de fondos. De igual forma, se recomienda la adopción de mecanismos encaminados a asegurar el comiso del valor equivalente al bien, para aquellos casos en los que hubiera sido objeto de enajenación o transferencia previa.

Asimismo, se recomienda, respetando las legislaciones internas y los derechos de defensa y de propiedad de las personas así

como las garantías existentes en los distintos ordenamientos jurídicos, el uso de herramientas legales para el decomiso sin condena, como la extinción o pérdida de dominio, entre otras. La utilización de estas herramientas debe optimizarse aprovechando los intercambios y experiencias de aquéllos países que cuentan no sólo con leyes de extinción de dominio sino con jurisprudencia en esta materia.

Se recomienda la creación, implementación y desarrollo de Organismos u oficinas de recuperación de activos, equipadas con los medios necesarios y con las facultades, formación y capacidad de intercambiar información necesaria.

Dichos organismos, uno o varios en cada país, al servicio de Jueces y Fiscales, con funciones de conservación, administración y realización y de investigación de bienes delictivos vinculados a los grupos criminales, deberían estar residenciados en órganos de carácter policial o fiscal o judicial encargados específicamente de la persecución de la delincuencia organizada.

Cualquier actividad de realización de bienes en este ámbito podría revertir en beneficio de la propia oficina u organismo de recuperación de activos o en beneficio de la propia oficina fiscal encargada de la persecución y represión de la delincuencia organizada.

Con los límites ya dichos, se recomienda la vinculación de los efectos, bienes y ganancias a decomisar al ámbito de la organización criminal investigada y enjuiciada, más allá de la titularidad formal subjetiva de cada individuo integrante de la organización, al objeto de no dejar ningún efecto aislado o apartado de la petición de comiso final.

- Promover en la práctica diaria de los fiscales el uso de herramientas idóneas para evitar el deterioro o pérdida de los bienes incautados (tales como fincas, vehículos, embarcaciones o aeronaves), como por ejemplo la entrega del bien en

administración judicial, o en los países donde su legislación lo permita, la venta anticipada de bienes a través de subasta pública. En aquellos países en los que estas medidas deban ser decretadas por la autoridad judicial, los fiscales deberían promover su adopción lo antes posible; en este sentido sería aconsejable hacer uso donde proceda de:

- a. Acordar, previo informe favorable del fiscal, el uso provisional de esos bienes por la Policía Judicial o similar encargada de la represión de los delitos de narcotráfico, como medida previa a la enajenación anticipada, con las debidas salvaguardas de conservación y utilización.
- b. Solicitar destrucción de efectos inútiles, inservibles o de no lícito comercio, previo peritaje al efecto, en cualquier momento de la investigación.
- c. Acordar la entrega de bienes incautados de lícito comercio, consumo, percederos y de utilidad social a entidades no lucrativas estatales.
- d. Promover todas aquellas medidas dirigidas a evitar que grupos delincuenciales readquieran activos decomisados, si éstos vuelven a entrar en el circuito económico legal.
- e. Promover y favorecer toda aquella normativa y práctica procesal que se dirija al decomiso de terceros, en los casos de que bienes hayan sido transferidos a estos por persona investigada o condenada; y la ampliación de la potestad de decomiso respecto de bienes que están al margen del producto directo de un delito y una conducta delictiva concreta, a través de los comisos por sustitución y equivalente.

Se recomienda la implementación de medidas o reformas legales dirigidas a evitar que en el caso de cierre anticipado del proceso penal por muerte del acusado, situación sobrevinida de inimputabilidad u otra causa similar, los bienes intervenidos

con procedencia delictiva no ingresen al patrimonio familiar o social de los encausados.

- Promover el trabajo con bases de datos propias incluso con soporte legal de creación de dichas bases y con respeto siempre a la legislación nacional de protección de datos, en el marco de cada investigación patrimonial por lavado de activos, que incluyan, de forma sistematizada, las informaciones necesarias. A estos efectos, la elaboración de registros o fichas individualizadas de personas y sociedades objeto de la investigación, sus inmuebles, propiedades, cuentas bancarias, declaraciones tributarias, facilita la delimitación de responsabilidad criminal, la identificación de relaciones o vínculos entre ellos así como la adopción de medidas cautelares.

Asimismo, con el objeto de acceder a la información que formaría parte de estas fichas, se recomienda fomentar entre los fiscales el empleo de **formularios uniformes en el marco de un manual de procedimiento escrito autorizado por el máximo órgano de la Procuraduría General o del Ministerio Público, para este tipo de investigaciones de lavado de activos** que permitan solicitar a todos los organismos competentes la información relevante para la investigación. El uso de estos formularios resulta también una herramienta muy eficaz en las investigaciones patrimoniales transnacionales con el objetivo último de superar las diferencias existentes entre las prácticas de fiscales en los países miembros.

- En la medida en que el fenómeno derivado del lavado de activos es común a la delincuencia organizada transnacional y resulta imprescindible para que las organizaciones criminales internacionales puedan introducir en el mercado los fondos de sus actividades ilícitas, se recomienda promover entre los fiscales el uso de técnicas especiales propias de la lucha contra la delincuencia organizada en el curso de la investigaciones por lavado de activos. Entre estas técnicas especiales, el recurso a video vigilancias, agente encubierto, entregas vigiladas

o remesas controladas<sup>6</sup> se revelan igualmente eficaces para combatir el delito de lavado de activos. Como delito grave asociado a la criminalidad organizada.

Respecto a la posibilidad de estimar suficiente el análisis de inteligencia policial extranjera para iniciar una investigación nacional por lavado de activos, canalizado a través de la autoridad policial nacional, se estima suficiente con independencia de su complemento en cualquier momento de la investigación.

- Se anima a los países miembros a fomentar la coordinación del Ministerio Público con los organismos de inteligencia financiera (UIFs), a través de canales de intercambio de información y comunicación entre la labor de las UIFs y los investigadores criminales. En el marco de estas investigaciones, las UIFs pueden colaborar con los Fiscales para la búsqueda e identificación de productos financieros de la organización criminal, y, obviamente, en último término para privar a estas organizaciones de sus recursos financieros.

Se recomienda a los países miembros adecuar su legislación a los efectos de contemplar la creación de los oportunos ficheros de titularidades financieras, al objeto de obtener datos declarados en dichos ficheros en relación con investigaciones penales de blanqueo de capitales, de gran importancia en el momento inicial de la investigación en orden a los acuerdos de congelación, y con objeto de rastrear los movimientos de las operaciones financieras delictivas.

- c. Se recomienda instar la adopción de medidas de aseguramiento de todos los bienes que puedan proceder del lavado de activos, en cuanto pueden ser objeto final de decomiso o bien servir al aseguramiento de las importantes respon-

<sup>6</sup> El Convenio de Palermo contra la delincuencia organizada transnacional en su art. 20 anima a los Estados a utilizar, en el curso de las investigaciones contra la delincuencia organizada, la entrega vigilada, vigilancia electrónica y operaciones encubiertas. El art.19 de este texto también menciona el recurso a las investigaciones conjuntas.

sabilidades pecuniarias derivadas de las multas que prevén los tipos de lavado, cuando se prevean en las legislaciones nacionales. A estos efectos se recomienda la reforma de algunas legislaciones nacionales para incluir una multa también en el tipo penal de lavado, en relación con el montante del beneficio obtenido o dinero lavado ilícitamente.

- Con el objeto de promover las investigaciones patrimoniales transnacionales por delitos de lavado de activo, se alienta a los países miembros a favorecer las condiciones que permitan a los Fiscales reforzar su colaboración en el ámbito internacional, y promover las investigaciones conjuntas en el marco de una estrategia común para identificar a los responsables de estos delitos, localizar los bienes producto del ilícito penal y adoptar medidas cautelares de aseguramiento de los mismos para así evitar su sustracción a la justicia.

Con este propósito, se propone la adopción o favorecimiento de las siguientes medidas:

- Promover encuentros entre operadores de distintos países para establecer lazos de confianza y una red estable de contactos<sup>7</sup>. Ello en atención a que la cooperación internacional es no sólo una técnica sino también, en buena medida, un arte.
- En la medida en que las legislaciones nacionales lo permitan, articular canales de coordinación rápidos y directos<sup>8</sup>, es decir, un procedimiento expreso sin perjuicio de vía formal, que aproveche el uso de nuevas tecnologías en comunicación.
- Favorecer la creación de equipos conjuntos de investigación en materia de lavado de activos transnacional, que permitan también el diseño de una estrategia sostenida en el tiempo.

<sup>7</sup> Conforme lo ha recomendado el 12 Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal realizado en Salvador, Brasil, en Abril de 2010.

<sup>8</sup> Ídem

- Favorecer la aplicación de órdenes de comiso provisional o incautación emitidas por autoridad de otro país, pudiendo terminar la medida de aseguramiento extranjera en un acuerdo de reparto de bienes final entre autoridad requirente y requerida en el momento del decomiso definitivo.
- Favorecer la transmisión de personas imputadas o acusadas de delitos de lavado en el ámbito de una organización criminal, a través de los correspondientes procesos de extradición, salvaguardando las legislaciones nacionales que no contemplan la extradición de nacionales, con la finalidad de dar integridad subjetiva al proceso penal culminado en otro país.
- Favorecer la realización de Juicios Orales en un determinado país, facilitando la comparecencia de testigos y peritos extranjeros o en su caso acudiendo al mecanismo admitido de la videoconferencia.

En suma, consideramos que con el objetivo de desarrollar operaciones transnacionales contra el tráfico de droga y el lavado de activos, resulta imprescindible el recurso al trabajo coordinado, de naturaleza transnacional, entre los fiscales especialistas en estas áreas de la criminalidad. Por ello, valoramos particularmente el trabajo en plataformas o redes que permita el contacto directo entre los fiscales especialistas así como el intercambio de información entre ellos, a través de la confianza mutua.

# ANEXO

Listado de Fiscalías especializadas y contactos en materia de tráfico de drogas

**Argentina.** Oficina de Cooperación y Asistencia Judicial Internacional. Teléfono (+5411-43384311/4314)

**Bolivia.** Fiscalía Especializada en la Persecución de Delitos de Sustancias Controladas, Aduana, Ambiente y ley 100. Teléfono: (591)4 64 61606 int. 237; Fax: (591) 464 39512.

**Brasil.** Secretaria de Cooperación Jurídica Internacional, SAF Sul, Conjunto C, Qd. 04, Bl. B, Sala 515, 70.050-900 - Brasilia - DF Tel. + 55 (61) 3105-5504 Fax + 55 (61) 3105-5584.

**Colombia.** Unidad de Antinarcóticos. Teléfono: 570 2000 ext. 1399; Fax: 570 2000 1370.

**Costa Rica.** Fiscalía contra el Narcotráfico. Teléfono: 506 2295-3556, 2295-3202. Fax: 506 2295-3408. Fiscalía contra la Delincuencia Organizada. Teléfono: 506 2295-3873.

**Chile.** Unidad Tráfico de Drogas. Fiscalía Nacional de Chile. Teléfono: 56-2-965 9539. Fax: 56-2-965-9550

**Cuba.** Despacho del Fiscal General.  
Emails: relaciones@fgr.cu; ifgr1@enet.cu; despacho@fgr.cu

**Ecuador.** Unidad contra la Delincuencia Organizada Trasnacional e Internacional. C/ Edificio 9 de octubre Avda 9 de Octubre y Avda Patria 7° y 8°. Quito, Teléfono: 00 593 2399 5900 Ext. 174058 y 09 602 9690 (celular)

**El Salvador.** Unidad Especializada Delitos de Narcotráfico, Fiscalía General de la República. Edificio Trader Center, Avd. El Espino, 68. Antiguo Cuzcatlán, El Salvador. Teléfono: (503) 2528 -6003

**España.** Fiscalía Especial Antidroga. c/ Génova 20, 7 planta.28071 Madrid, España. (Teléfono 0034 91 3973245).

**Guatemala.** Fiscalía de la Sección de Delitos de Narcoactividad. Ministerio Público. 15ave., 15-16, zona 1, Barrio Gerona, Ala Norte, 5to. Nivel. Ciudad. Teléfono: 24 11 91 91 extensión 5006-5026.

**Honduras.** Fiscalía Especial contra el Crimen Organizado. Sector Molinon, Edificio Torre Altamira. Tegucigalpa. Teléfono: (504) 2221-8082, 2221-8215, 2221-8667. Fax: 2221-8082

**México.** Procuraduría General de la República (PGR). Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO). Unidad de Investigación Especializada en Delitos Contra la Salud. Paseo de la Reforma n°. 75, Colonia Guerrero. México DF. CP. 06400. Teléfono: 52 55 53 46 3803, 52 55 53 46 3859

**Punto de contacto: Dirección de Cooperación Multilateral.** Procuraduría General de la República. Ciudad de México. Teléfono: 53 46 01 77 y 0178.

**Nicaragua.** Unidad Especializada Anticorrupción y Crimen Organizado. Managua, costado éste Hotel Seminole. Teléfono: 505- 22 55 6800.

**Panamá.** Fiscalía Especializada contra la Delincuencia Organizada.  
Vía España, sexto piso. Teléfono: 505-32-33, 505-32 34. Fax  
507 505-32-25

**Paraguay.** Unidad Especializada de Lucha contra el Narcotráfico.  
Perú n° 1953, c/Teniente Garay. Teléfono: 00 595 21 23 21 23

**Perú.** Fiscalía de Crimen Organizado. Unidad de Cooperación Ju-  
dicial Internacional y Extradiciones. Teléfono: 00511-4284349  
y Fax: 00511-6255555 anx 5049

**República Dominicana.** Procurador Fiscal Titular Coordinador  
de la Provincial Duarte. Teléfonos: 809-840-5333 celular,  
809-588-2236-fijo y 829-421-3268 celular.

**Uruguay.** Fiscalías Nacionales Especializadas en Crimen Organizado  
1° y 2° turno c/ Andes 1358 apartamento 602. Montevideo.  
Teléfonos 29005381/29005467

**Venezuela.** Dirección contra las Drogas. Teléfono: 212.40.86.55.37

ESPAÑOL