



PROYECTO

El Sistema de Justicia Penal Y SU LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

EN AMÉRICA LATINA

INFORME DE ARGENTINA

RESUMEN EJECUTIVO

Celeste Braga Beatove

Enero de 2020

CIPPEC

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas. Somos más de 100 profesionales con vocación pública, formados en universidades de todo el país y del exterior, que buscamos impulsar y fortalecer las políticas públicas de Argentina desde CIPPEC.

Desde 2019 y hasta 2020, CIPPEC integra a un proyecto regional liderado por el centro de estudios Espacio Público de Chile. Este proyecto busca realizar un estudio comparado del funcionamiento de los sistemas de justicia penal frente a casos emblemáticos de corrupción en cada país. Los países que conforman el proyecto son: Argentina, Brasil, Chile y Guatemala.

El informe nacional que aquí se resume, se basa en las variables de la metodología trabajada por Espacio Público, esto implica las circunstancias, reglas, prácticas o características de cada sistema de justicia penal que condicionan, favorecen o perjudican su labor al momento de investigar y juzgar casos de corrupción.

En el presente estudio se analizan variables del ámbito institucional, penal sustantivo, procesal operativo y de otros actores o instituciones que pueden incidir en la investigación y sanción de los delitos de corrupción. Para ello, se efectuó un relevamiento regulatorio en todos estos ámbitos y, asimismo, se consultaron diversas fuentes para conocer el funcionamiento práctico del sistema penal en relación a las causas de corrupción. Las fuentes consultadas fueron: relevamiento jurisprudencial, bibliografía especializada, información periodística, y entrevistas con actores claves. En el caso argentino, el informe nacional toma dos casos de alto perfil en lo judicial, político y mediático, que involucran empresas de participación estatal mayoritaria y servicios públicos. El caso “Once” (dividido en las causas I y II), aborda el caso de un siniestro ferroviario del año 2012, que desemboca en la investigación de la posible responsabilidad penal de empresarios y funcionarios en perjuicio de la administración pública. Por su parte, la causa “Cuadernos” en la que se investiga una posible trama de corrupción vinculada a la obra pública que involucra, también, a empresarios y funcionarios públicos.

A continuación, presentamos un resumen de los principales hallazgos y conclusiones organizados en los cuatro capítulos del informe.

1. Introducción

En Argentina, hasta el año 2019, no existían datos que permitieran tener algún tipo de aproximación al problema de la corrupción. Sin embargo, en los últimos 4 años la Argentina comenzó un camino de mejora en su posición en el IPC -Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional-, pasando del puesto 107

al 85 sobre un total de 180 países y territorios, y pasando de un puntaje de 32 a 40 sobre 100 (donde 100 corresponde a los países más transparentes y 0 a los menos).ⁱ

En el Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC), Consejo de las Américas y Control Risks, la Argentina obtuvo un puntaje de 5,33 –escala de 1 a 10- por debajo de Chile, Brasil y Colombia. Este índice evalúa y clasifica a los países de acuerdo a su efectiva performance para combatir la corrupción. El mayor puntaje indica mayor performance. Los datos del Índice CCC se presentaron por primera vez en 2019 por lo que no es posible realizar comparaciones de performance para un mismo país.

Finalmente, en el año 2019, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación publicó el Estudio Nacional sobre Percepción y Acceso a la Justiciaⁱⁱ que constituye la primer línea de base oficial para analizar y estudiar el sistema de justicia penal. Considerando la dimensión confianza en la efectividad de la justicia penal, la mayoría de los entrevistados se inclinó por la opción más desfavorable, en proporciones que superan el 50% en todos los casos. Así es, que el 72% opina que la actuación de la justicia es mala o muy mala; el 73% opina que la justicia penal es poco eficaz, no resuelve los casos; el 67% piensa que la justicia no ha mejorado en los últimos años; el 92% opina que los tribunales penales demoran demasiado en resolver los casos judiciales; y el 72% considera que es difícil entender el lenguaje que usan los jueces en sus decisiones. Manifiestan opiniones significativamente más negativas los mayores de 30 años, las mujeres, aquellos que habitan en el interior del país (es decir, todo el país exceptuando el conurbano bonaerense y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y aquellos entrevistados con un nivel educativo alto.

A partir de los datos relevados en este informe, podemos decir que la Argentina tiene aspectos relevantes a mejorar en la dimensión institucional, en la penal sustantiva y en la procesal operativa que podrían explicar la ineficacia del sistema de justicia penal para alcanzar resultados en las investigaciones en materia de corrupción.

En términos generales, en relación al Poder Judicial, podemos delinear 3 grandes grupos de problemas: por un lado, aquellos que se vinculan a la falta de independencia de los actores judiciales en relación a la política mayoritaria; luego, la falta

ⁱ Ver, Transparency International, Índice de Percepción de la Corrupción, disponible en: <https://www.transparency.org/cpi2018#results>.

ⁱⁱ Disponible en: <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/files/original/21/2154/estudio-nacional-percepcion-acceso-justicia.2.pdf>

profesionalización y formación adecuada de los diversos actores encargados de investigar y juzgar la corrupción; y, por último, la falta de transparencia y mecanismos control eficientes sobre el poder judicial.

1) Falta de independencia del Poder Judicial: Los déficits más notables en términos de falta de independencia están dados a partir de la alta incidencia que tiene la política mayoritaria en los procesos de selección, promoción, disciplina y remoción de jueces en el Consejo de la Magistratura de la Nación.

Asimismo, al no contar el órgano persecutor con fuerzas de investigación propias, el Poder Judicial depende de las fuerzas de seguridad federales para investigar que dependen funcionalmente del Poder Ejecutivo de la Nación.

Un posible indicador no sistematizado de esta interdependencia entre Poder Judicial y política, asimismo, puede construirse a partir de la observación de los momentos temporales en que las causas de corrupción parecen activarse y en relación a qué actores. El sistema judicial parece actuar de manera pendular, siendo particularmente activo con los integrantes de gobiernos salientes. Dado que los plazos de los procesos son ordenatorios para los jueces -no así para las partes-, tienen amplios márgenes de decisión sobre cuándo, cómo y contra quién avanzar, lo que parece configurarse como una herramienta central del diálogo político interinstitucional.

2) Falta de formación adecuada de los operadores jurídicos: La formación jurídica de los operadores del derecho en Argentina tiene un marcado sesgo formalista. No hay, salvo honrosas excepciones, en las carreras de abogacía cursos obligatorios sobre investigación, prueba, argumentación o ética profesional. A ello se agrega que la formación profesional posterior, una vez obtenido el título de Abogado/a, es endogámica, poco estructurada y librada a las decisiones que autónomamente tome el profesional.

La Argentina no cuenta con una academia jurídica independiente y profesionalizada lo que precariza aún más la educación legal, así es que, por ejemplo, solamente el 0,4% de los profesionales que investigan en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) pertenecen a la carrera de Abogacíaⁱⁱⁱ.

ⁱⁱⁱ Para más información sobre la situación de la enseñanza del derecho en la Argentina ver: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, "Argentina justa, pacífica e inclusiva – Justicia 2030: Diagnóstico Eje Justicia y Comunidad", en la plataforma digital de Justicia 2020 disponible en: <https://www.justicia2020.gob.ar/wp-content/uploads/2019/05/Diagnostico-J2030-Justicia-y-Comunidad-definitivo.pdf>.

La falta de inversión y desarrollo en este campo tiene un claro impacto en las formas que adquiere la práctica legal.

3) Falta de control suficiente y rendición de cuentas: el Poder Judicial es el más demorado en términos de rendición de cuentas en, entre otros rubros, cumplimiento de la ley de ética pública, transparencia organizacional y presupuestaria, y gestión eficiente. Las demoras del Poder Judicial y del Consejo de la Magistratura en la modernización y control del funcionamiento del Poder Judicial conspiran, a su vez, con la posibilidad de que la sociedad civil organizada contribuya de manera efectiva en el proceso de consolidación de un Poder Judicial que implemente políticas de rendición de cuentas, integridad, calidad y eficiencia del servicio de justicia.

2. Ámbito institucional y procesal penal

Descripción general del modelo de persecución penal

La investigación de causas de corrupción en la Argentina es una competencia federal. Por esta razón, todo lo que aquí se indique sólo se referirá al ámbito de la justicia penal federal encargada de investigar casos de corrupción.

A su vez, nos referiremos a la regulación actualmente vigente que establece un proceso penal de corte inquisitivo. El Código Procesal Penal de la Nación Argentina –CPPN- fue recientemente modificado, a través de la sanción del Código Procesal Penal Federal que incorpora un sistema acusatorio de justicia penal. Sin embargo, aún no ha entrado en vigor y se prevé una implementación progresiva (conf. art. 3 de la ley 27063 de sanción del nuevo CPPF y ley 27150 de implementación del CPPF).

La regulación actualmente en vigencia establece un modelo de proceso penal en el que la investigación está a cargo de los jueces de instrucción y sólo cuándo éstos así lo dispongan podrán delegar la investigación en el fiscal (conf. art. 196 del CPPN). En la práctica, los jueces de instrucción no suelen delegar este tipo de causas en los fiscales.

Por su parte, el fiscal podrá intervenir en todos los actos de la instrucción y examinar en cualquier momento las actuaciones (art. 198 CPPN).

En este sistema los jueces investigan con el apoyo de las fuerzas de seguridad,

cuerpos de peritos, etc. y concentran la capacidad de decidir sobre las hipótesis de investigación, las medidas probatorias, el control de legalidad de las decisiones que ellos mismos toman. Frente a esta concentración de poder y funciones en el marco del proceso, las defensas asumen el rol de verificar la legalidad de lo actuado y oponerse allí donde lo consideren necesario.

Una vez que el juez estima que la investigación está completa, previa vista al fiscal y a la querrela si la hubiera, dictará auto de elevación a juicio. Esta decisión no es apelable.

El juicio estará a cargo de un tribunal colegiado y es oral y público. La sentencia resultado del juicio es recurrible.

Órgano persecutor

Sólo en aquellos casos en los que el juez de instrucción decida delegar la investigación penal en la figura del fiscal, éste tendrá competencia para investigar. Sin perjuicio de ello, el Ministerio Público Fiscal -en adelante, MPF- podrá intervenir en todos los actos de la instrucción y examinar en cualquier momento las actuaciones (art. 198 CPPN).

En el nuevo Código, se introduce el modelo acusatorio y la oralidad a lo largo de todo el proceso. Ello supone, también, que la investigación penal estará exclusivamente a cargo del MPF. En este sentido, se espera que muchas de las variables obstaculizadoras en la investigación y sanción de la corrupción se diluyan con la implementación del nuevo Código.

Independencia interna y externa

Uno de los problemas centrales del sistema judicial argentino es la falta de independencia del Poder Judicial en relación a la política mayoritaria -y a ciertos sectores económicos- y ello se vincula, entre otras cosas, a la forma de designación, promoción y remoción de los jueces en el Consejo Magistratura de la Nación -en adelante, CMN-.

Objetividad

Hay dos factores claves que impactan en la objetividad de los jueces de instrucción. Por un lado, dado el vínculo entre la política (mayoritaria) y el poder judicial en las

causas de corrupción, existen incentivos recíprocos para desvirtuar la garantía del juez natural. De acuerdo a lo informado en las entrevistas esta práctica ha adoptado diversas formas a lo largo de los años y actualmente se utilizan 2 con mayor frecuencia: manipulación de los sorteos y la utilización posiblemente arbitraria de la conexidad de causas^{iv}. Así, según se informa, existe el acuerdo tácito entre los operadores judiciales de que la decisión en materia de conexidad que tome un juez no es revisable.

Por otro lado, el deficiente funcionamiento de los sistemas de control interno del Poder Judicial a cargo del CMN que se reflejan, entre otros, el bajo nivel de cumplimiento de la obligación de presentar declaraciones juradas patrimoniales y demás información relevante, dificulta el adecuado control y prevención de cuestiones vinculadas a posibles afectaciones a la imparcialidad de los jueces o sobre posibles conflictos de interés. Asimismo, es imposible conocer la evolución patrimonial de los jueces que se ocupan tanto de investigar como de sancionar la corrupción.

Especialidad-idoneidad

En relación a los jueces de instrucción, El control sobre su idoneidad se realiza al momento de la selección de los funcionarios y, con posterioridad, la formación y capacitación de los jueces es definida por estos de forma autónoma. Pueden realizarla en el marco de la oferta de posgrados en centros universitarios -locales o extranjeros- o en la Escuela Judicial del CMN creada por ley 24937^v. Según surge del reglamento de la Escuela Judicial^{vi}, los cursos que allí se dictaren no son obligatorios para la selección o promoción de jueces.

Por su parte, el Ministerio Público Fiscal tiene una organización más completa para el despliegue de actividad investigadora. Sin embargo, de acuerdo con las entrevistas, la performance de los organismos del MPF depende más de las personas que las integran que de una institucionalización de prácticas profesionalizadas más generalizadas. También se reporta falta de capacitación o formación adecuada.

^{iv} Ver, Young, Tato, El libro negro de la justicia, Buenos Aires, Planeta, 2017; Slonimsky, Pablo, Forum Shopping reloaded, Buenos Aires, Planeta, 2018. El Blog de Bovino, Alberto, "Forum Shopping reloaded de Pablo Slonimsky", No hay derecho, 27/08/2018 <http://nohuboderecho.blogspot.com/2018/08/forum-shopping-reloaded-de-pablo.html?spref=tw>

^v Ley 24937, Consejo de la Magistratura, B.O. 30/12/1997, texto ordenado por Decreto 816/1999, con las modificaciones introducidas posteriormente. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48231/texact.htm>. Último acceso: 01/02/2020.

^{vi} Ver, Poder Judicial de la Nación, disponible en: <https://www.pjn.gov.ar/?id=13>. Último acceso: 01/02/2020.

Poder judicial

Independencia interna y externa

En la dimensión regulatoria la normativa parece ser adecuada para garantizar tanto la independencia interna como externa de los jueces que juzgan los casos de corrupción en Argentina. Sin embargo, hay algunas cuestiones vinculadas a la puesta en práctica de la regulación sobre las que se podrían matizar algunas cuestiones.

Imparcialidad

Los sistemas de control internos para prevenir o sancionar la corrupción en el Poder Judicial están a cargo del CMN a través de la Comisión de Disciplina. Si bien se inician causas referidas a mal desempeño, no hay información disponible sobre la justicia federal y el desempeño de sus integrantes.

A su vez, el bajo nivel de cumplimiento de la obligación de presentar declaraciones juradas y demás información relevante, dificulta el adecuado control y prevención de cuestiones vinculadas a posibles afectaciones a la imparcialidad de los jueces o sobre posibles conflictos de interés. Asimismo, es imposible conocer la evolución patrimonial de los jueces que se ocupan tanto de investigar como de sancionar la corrupción.

En la práctica, los actores han buscado manipular la integración de los tribunales orales en las causas de corrupción^{vii}. Uno de los mecanismos mediante los cuales se ha manipulado la garantía del juez natural es con el régimen de subrogancias vigente a partir del año 2015^{viii} que permitía la designación de conjueces o secretarios sin los requisitos establecidos en la Constitución Nacional, sin criterios objetivos de preferencia de los integrantes de la lista y por mayoría simple de los miembros del CMN. La CSJN declaró la inconstitucionalidad de la ley 27145 en noviembre de 2015^{ix} y el Congreso sancionó una nueva ley, la 27439, en abril de 2018^x.

^{vii} Ver, por ejemplo, Chequeado, Por qué la Corte anuló los sorteos del tribunal que debía juzgar a CFK?, 16/03/2018 <https://chequeado.com/hilando-fino/por-que-la-corte-anulo-los-sorteos-del-tribunal-que-debia-juzgar-a-cfk/>

^{viii} Ley 27145, Consejo de la Magistratura. Procedimientos para la designación de subrogantes, B.O. 17/06/2015 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/248172/norma.htm>

^{ix} CSJN, "Uriarte, Rodolfo Marcelo y otro c/Consejo de la Magistratura de la Nación s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad", 4/11/2015 <https://www.cij.gov.ar/nota-18819-La-Corte-Suprema-declarar-por-unanimidad-la-inconstitucionalidad-de-la-ley-de-jueces-subrogantes.html>

^x Ley 27439, Régimen de subrogancias, B.O. 06/06/2018, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/311248/norma.htm>

Especialidad-idoneidad

El fuero federal tiene competencia exclusiva en todo el país sobre los delitos federales -entre ellos, los de corrupción-. La formación y capacitación de los jueces es definida por estos de forma autónoma y pueden realizarla en el marco de la oferta de posgrados en centros universitarios -locales o extranjeros- o en la Escuela Judicial del CMN creada por ley 24937^{xi}. Según surge del reglamento de la Escuela Judicial^{xii}, los cursos que allí se dictaren no son obligatorios para la selección o promoción de jueces.

No se conocen capacitaciones sobre temas específicos del campo de la corrupción. A su vez, de acuerdo con los entrevistados, no es usual que los jueces asistan a capacitaciones internas al Poder Judicial.

Imagen y confianza pública

Los dos índices más recientes, que pueden servir como línea de base para analizar la imagen y la confianza pública en el sistema de justicia, son:

A nivel internacional, en el año 2019 se dio a conocer el Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC) elaborado por el Consejo de las Américas y Control Risks^{xiii}. Este índice evalúa y clasifica a los países de la región según 14 variables que incluyen, entre otras, la independencia de la justicia, la cooperación internacional, la calidad de la democracia y el financiamiento de la política, la fortaleza del periodismo de investigación y el nivel de los recursos disponibles para combatir la corrupción. La Argentina obtuvo, en promedio, un puntaje de 5,33 en una escala de 1 a 10, y quedó en 4to lugar después de Chile, Brasil y Colombia. Este índice permitirá efectuar comparaciones a partir de los años subsiguientes.

A nivel nacional, no existen datos oficiales sobre la confianza en el sistema de justicia penal referidos específicamente a su performance en casos de corrupción. Sin embargo, el Estudio Nacional sobre Percepción y Acceso a la Justicia (año 2019)

^{xi} Ley 24937, Consejo de la Magistratura, B.O. 30/12/1997, texto ordenado por Decreto 816/1999, con las modificaciones introducidas posteriormente <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48231/texact.htm>

^{xii} Ver, <https://www.pjn.gov.ar/?id=13>

^{xiii} Consejo de las Américas y Control Risks, Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC), <https://www.as-coa.org/articles/capacity-combat-corruption-index>

del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, si bien se refiere al sistema penal en general, puede arrojar luz sobre el estado de situación del sistema de justicia en la Argentina.

Así, de acuerdo con dicho Estudio, considerando la dimensión confianza en la efectividad de la justicia penal, la mayoría de los entrevistados se inclinó por la opción más desfavorable, en proporciones que superan el 50% en todos los casos. Así es que el 72% opina que la actuación de la justicia es mala o muy mala; el 73% opina que la justicia penal es poco eficaz, no resuelve los casos; el 67% piensa que la justicia no ha mejorado en los últimos años; el 92% opina que los tribunales penales demoran demasiado en resolver los casos judiciales; y el 72% considera que es difícil entender el lenguaje que usan los jueces en sus decisiones.

Policía, otros órganos de investigación, organismos de pericias y otros órganos técnicos de apoyo

Independencia interna y externa

El hecho de que las Fuerzas de Seguridad dependen funcional y administrativamente del Poder Ejecutivo, puede tener impacto -y, de acuerdo con los entrevistados, de hecho lo tiene- en la posibilidad del Poder Judicial de llevar adelante investigaciones independientes e imparciales.

Cuerpos de peritos: Los cuerpos de peritos que suelen intervenir en las causas de corrupción, también dependen de las fuerzas de seguridad federales. En ocasiones, se recurre al cuerpo de peritos de la CSJN.

Objetividad

Las Fuerzas de seguridad encargadas de cooperar con la investigación tienen como déficit de origen la falta de independencia en relación al Poder Ejecutivo, lo que impacta directamente en la calidad de la investigaciones en términos de objetividad. En cuanto a mecanismos de remoción frente a problemas de objetividad y conflicto de interés, no hay información disponible sobre su funcionamiento en la práctica.

Especialidad

En 2017, Ministerio de Seguridad de la Nación creó la Unidad Investigativa contra la Corrupción. No hay información disponible sobre el modo en que esta Unidad funciona y su contribución a las investigaciones de corrupción en la práctica. Sin embargo, el problema de fondo se mantiene pues resulta claro el déficit en independencia y objetividad de la Unidad Investigadora al depender del Poder Ejecutivo de la Nación.

Los sistemas de capacitación, por su parte, se encuentran a cargo de la Secretaría de Coordinación, Formación y Carrera del Ministerio de Seguridad de la Nación^{xiv}.

Obediencia colaboradores en labores de investigación

De acuerdo a lo informado en las entrevistas, en general existe colaboración entre los jueces/fiscales y las fuerzas de seguridad en virtud que los primeros pueden elegir con qué fuerza trabajar y eso permite generar espacios de trabajo coordinado. El problema es que esos espacios de trabajo coordinado dependen más de lazos entre persona que de dinámicas y prácticas institucionalizadas y generalizadas.

También se señaló en las entrevistas que allí donde se produzcan conflictos de lealtades entre los jueces/fiscales y las instituciones que deben colaborar en la investigación (porque, por ejemplo, se investiga al poder actualmente en el gobierno), dicha colaboración puede verse considerablemente afectada.

Imagen y confianza pública

Los números disponibles más recientes que ayudan a medir la imagen y confianza pública^{xv} son del año 2013 y provienen de los relevamientos para la Argentina de la World Values Survey (WVS), que indican que el nivel de confianza en la policía en el

^{xiv} Visto en sitio web de la Secretaría de Coordinación, Formación y Carrera del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Nación <https://www.argentina.gob.ar/seguridad/secretariacoordinacion>

^{xv} World Values Survey (WVS), Argentina 2013 <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp>
<http://www.nuevamayoria.com/invest/seguridad/cseguridad160501.htm> Ver, también, Galiani, Sebastián, “La confianza en la policía en América Latina y el Caribe: otra anomalía de la región”, en Foco económico, 17/04/2016 <http://focoeconomico.org/2016/04/17/la-confianza-en-la-policia-en-america-latina-y-el-caribe-otra-anomalia-de-la-region-sebastian-galiani-y-laura-jaitman-como-hemos-visto-en-varias-entradas-previas-america-latina-y-el-caribe-es-la-re/>

Resumen ejecutivo

país es bajo. Así, sólo el 4,1% tiene mucha confianza en la policía, el 20.9% tiene bastante confianza, y un 42% tiene “no mucha confianza” y un 32% “ninguna confianza”.

En el ranking global, según datos de WVS, la Argentina quedó en el puesto número 59 con un 25% de confianza en la policía, por debajo de Perú y arriba de Pakistán.

Herramientas anti-corrupción

El informe realiza un recorrido sobre las herramientas que el sistema de justicia penal tiene disponibles para la investigación de los casos, la capacidad de negociación de penas con el fin de avanzar en la investigación -como el juicio abreviado, la figura del imputado colaborador y los acuerdos de colaboración eficaz-, y el uso de la prisión preventiva.

Juicio

El éxito de la instrucción consiste en producir evidencia que permita acreditar que un hecho tuvo lugar y que alguien lo cometió. La instancia de juicio es, de algún modo, heredera de la etapa de instrucción. Por ello, todos los déficits que el sistema de justicia argentino tiene en la etapa de investigación, se traduce en que pocas causas llegan a la etapa siguiente. Según datos del CMN publicados por la prensa, solo un 3% de las causas de corrupción llegan a juicio oral y 1,3% tiene condenas^{xvi}.

Por otra parte, los delitos complejos, con abundante prueba, numerosos imputados, etc. presentan desafíos también en la instancia de juicio que requieren regulación y prácticas adecuadas. El informe se ocupa de explorar en detalle dichos aspectos.

^{xvi} Infobae, “Solo el 1,3% de las causas de corrupción tramitadas en la Justicia Federal de la Capital en 2017 terminó en una condena”, 15/07/2019, disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2019/07/15/solo-el-13-de-las-causas-de-corrupcion-tramitadas-en-la-justicia-federal-de-la-capital-en-2017-termino-en-una-condena/>. Último acceso: 01/02/2020.

3. **Ámbito penal sustantivo**

Ámbito Penal Sustantivo

Tipos penales

Existe cierto consenso en que la regulación penal sustantiva es completa, en el sentido de que contempla los distintos tipos penales vinculados a la corrupción. Sin embargo, si bien aquí nos referiremos sólo a la regulación penal sustantiva, muchos expertos señalan que la regulación es deficitaria en materia de prevención de la corrupción.

Los problemas, entonces, se presentan al momento de interpretar y aplicar la regulación penal en casos concretos. Uno de los problemas que tiene la aplicación del derecho en la Argentina consiste en su marcado sesgo formalista y cierto apego al desarrollo de la dogmática penal alemana. Ese sesgo formalista aleja a la práctica del derecho de las cuestiones fácticas en los casos concretos y, por tanto, de la posibilidad de producir adecuado conocimiento empírico en el marco de una investigación. Estos sesgos trae 2 consecuencias: por un lado, la falta de mirada estructural sobre el problema y la capacidad de pensar soluciones jurídicas más allá de los códigos y la dogmática pensada para hechos individuales y no para delitos complejos; y, por otro lado, cierta falta de interés por las cuestiones probatorias que muy recientemente están empezando a aparecer.

La tradición dogmática tiene enorme valor pues contribuye, entre otras cosas, a ordenar el razonamiento judicial. Sin embargo, otras destrezas también resultan impescindibles para ejercer adecuadamente la función judicial, como cierta formación en investigación, criminalística, y demás disciplinas necesarias para la investigación de los casos de corrupción.

Penas

Los tipos penales incluyen penas privativas de la libertad como, así también, multas e inhabilitaciones para el ejercicio de la función pública. En general, las penas se consideran bajas, esto es, no guardan proporción con el daño ocasionado por los delitos de corrupción y con los que se intentan prevenir. Así, en relación a las penas de privación de la libertad los mínimos en abstracto rondan del mes a los 2 años y los máximos son, en su mayoría de 4 a 6 años. Sólo en casos excepcionales los máximos suben a 10 o 12 años; sin embargo, los mínimos se mantienen.

La Argentina casi no tiene condenas en casos de corrupción. De acuerdo a un reciente informe de auditoría sobre causas de corrupción realizado por el CMN^{xvii}, al que se accede parcialmente a partir de escasa información en la web del CMN y de las noticias de los medios, el 90% de las causas de corrupción no llegan siquiera a procesamiento. Si bien no hay datos oficiales, los especialistas afirman que en los últimos 20 años hubieron tan sólo 5 condenas firmes.

Reglas de prescripción de la acción penal

En la legislación positiva argentina no existen normas especiales sobre prescripción de la acción para los delitos de corrupción. Se utilizan las normas generales establecidas en el Código Penal de la Nación. El plazo que tiene el Estado para investigar el delito depende del peso de la pena, es decir, mientras más grave sea el delito más largo será el plazo de prescripción.

De este modo, el tiempo de la pena previsto en la regulación impacta directamente en el plazo de prescripción. Así, la prescripción de la acción para estos delitos tendrá lugar después de transcurrido el máximo de duración de la pena señalada para el delito, si se tratare de hechos reprimidos con reclusión o prisión, no pudiendo, en ningún caso, el término de la prescripción exceder de doce años ni bajar de dos años.

El hecho de que los delitos de corrupción no tengan un plazo especial de prescripción ha generado algunos debates e iniciativas. Así, algunos legisladores, como Sergio Massa y Elisa Carrió, han presentado iniciativas para que estos delitos no prescriban. Asimismo, la discusión también se ha planteado en el foro judicial.

^{xvii} CMN, Auditoría de Relevamiento de Causas de Corrupción, 2016 <https://auditorias.pjn.gov.ar/corruccion>

4. Casos

En el informe se analizan 2 casos de corrupción de alta relevancia pública en Argentina.

Por un lado, la causa que enmarca la tragedia ocurrida la mañana del 22 de febrero de 2012 en la estación ferroviaria de Once, en la Ciudad de Buenos Aires, que tuvo como saldo final 51 personas muertas y más de 700 heridos (la cual llamaremos de aquí en más “Once”). Dicha causa supone el inicio de una investigación por posible administración fraudulenta y dádivas en la gestión y control del servicio ferroviario, que involucró a empresarios y funcionarios públicos.

Por otro lado, la causa conocida como “Cuadernos”, la cual se dio a conocer públicamente en agosto de 2018 cuando el periodista Diego Cabot, del diario La Nación, dio a conocer una investigación en torno a una serie de cuadernos que habían llegado a sus manos en los que se detallarían presuntos pagos de sobornos por parte de empresarios a ex funcionarios públicos. Así, la causa involucró no solo a ex funcionarios públicos sino también a empresarios, dueños y CEOs de las empresas más poderosas del país (de aquí en más, “Cuadernos”).

Once

El caso se dio a conocer principalmente por los medios de comunicación por la magnitud que cobró el siniestro ferroviario provocado en la estación de trenes de Once a las 08:33 de la mañana el 22 de febrero de 2012, en el cual murieron 51 personas -entre ellas una mujer embarazada- y resultaron heridas 789, cuando el tren N° 3772 del ex Ferrocarril Sarmiento -identificado con la chapa 16- chocó contra el paragolpes del andén 2. El operativo de rescate se difundió por las portadas de todos los medios^{xviii}. Los delitos de corrupción de esta causa fueron principalmente el de administración fraudulenta contra el Estado (artículo 174 inciso 5° del Código Penal argentino)^{xix} y dádivas (artículo 256 del Código Penal argentino)^{xx}.

^{xviii} Diario Perfil, “Tragedia de Once: histórica condena a Julio De Vido”, 10/10/2018. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/politica/tragedia-de-once-julio-de-vido-se-conoce-la-sentencia.phtml>. Último acceso: 20/09/2019.

^{xxix} Código Penal de la Nación Argentina, Título VI: Delitos Contra la Propiedad, Capítulo IV: Estafas y otras defraudaciones, “ARTÍCULO 174. - Sufrirá prisión de dos a seis años: (...) 5°. El que cometiere fraude en perjuicio de alguna administración pública.-”. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16546/texact.htm#20>. Último acceso: 20/09/2019.

^{xxx} Código Penal de la Nación Argentina, Título XI: Delitos contra la Administración Pública, Capítulo VI: Cohecho y tráfico de influencias, “ARTÍCULO 256. - Será reprimido con reclusión o prisión de uno a seis años e inhabilitación especial perpetua, el funcionario público que por sí o por persona interpuesta, recibiere dinero o cualquier otra dádiva o aceptare una promesa directa o indirecta, para hacer, retardar o dejar de hacer algo relativo a sus funciones”. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16546/texact.htm#20>. Último acceso: 20/09/2019.

Resumen ejecutivo

La causa “Once” dio lugar a 2 juicios y en ambos hubo sentencia. En el juicio Once I, el tribunal dictó sentencia en diciembre de 2015 en el que hubo 21 condenados por los delitos de estrago y administración fraudulenta. Por su parte, el juicio Once II tuvo sentencia en diciembre de 2018, condenando al ex ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación y actual diputado de la Nación, Julio De Vido, por administración fraudulenta.

La causa Once I se encuentra actualmente en instancia de apelación en la Corte Suprema y Once II en la Cámara Federal de Casación Penal.

Las sanciones rondaron entre penas de prisión (la más alta de 8 años) e inhabilitaciones para ejercer, tanto para funcionario como para el maquinista^{xxi}.

La causa tuvo 21 condenas en primera instancia, de las cuales 20 fueron ratificadas en la apelación y uno absuelto^{xxii}. El caso involucra a ex funcionarios públicos y empresarios.

Los tiempos de la causa Once muestran una actividad procesal diferente al promedio, pues la causa contó con investigación y condenas en un período aproximado de 6 años y tres meses. Una variable diferenciadora en relación a otros casos de corrupción, consiste en la activa participación de las víctimas y familiares de víctimas como querellantes a lo largo de todo el proceso.

Si bien los tiempos parecen relativamente ejemplares, ello no implica que lo mismo pueda decirse en relación a la investigación desplegada. En el caso, pueden observarse todos los deficits de funcionamiento del sistema de justicia penal antes señalados.

Cuadernos

El caso se da a conocer a través de una investigación periodística presentada en el Poder Judicial por el periodista de La Nación, Diego Cabot, quien habría recibido en un principio, ocho cuadernos originales -y luego los habría fotocopiado- con anotaciones en las cuales se verían presuntos pagos de sobornos a ex funcionarios

^{xxi} Diario Clarín, “Un juicio histórico. Tragedia de Once: uno por uno, quiénes son los condenados y cuánto tiempo estarán presos”, 05/10/2018. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/tragedia-once-condenados-tiempo-iran-presos_0_atM9r0Gbx.html. Último acceso: 20/09/2019.

^{xxii} Diario Perfil, “A 7 años de la tragedia de Once, quiénes son los condenados”, 22/02/2019. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/politica/7-anos-tragedia-once-accidente-tren-quiénes-son-los-condenados.phtml>. Último acceso: 20/09/2019.

públicos, documentación que le habría brindado Jorge Bacigalupo, un conocido de Oscar Centeno, quien fuera el chofer de Roberto Baratta, ex funcionario público considerado la mano derecha del ex Ministro de Planificación Julio De Vido. El 1° de agosto de 2018 se ordenaron las primeras detenciones^{xxiii}.

Los delitos de corrupción de esta causa fueron principalmente el de asociación ilícita (artículo 210 del Código Penal argentino)^{xxiv}, cohecho (Capítulo VI del Código Penal argentino) y dádivas (artículo 256 del Código Penal argentino).

El delito de asociación ilícita tiene penas de tres a diez años, el de cohecho tiene penas de uno a seis años y el de admisión de dádivas contempla penas de un mes a dos años.

El juicio acumula 174 procesados^{xxv}. El caso cuenta con 137 empresarios procesados, a los que se suman 23 ex funcionarios y 14 testaferros^{xxvi}.

Es difícil estimar las cifras porque la investigación aún no ha arrojado resultados concretos. Sin embargo, algunos medios de comunicación han arrojado estimativos que van desde los 36 millones de dólares hasta los 200 millones de dólares. Por su parte, Chequeado informa que, de acuerdo a los datos suministrados por el juez de la causa Claudio Bonadío, actualizados al 27 de septiembre de 2018, el total de coimas ascendería a US\$ 55,4 millones^{xxvii}.

La causa se encuentra en sus estadios iniciales. Con fecha 6 de junio de 2019, el Juez Bonadío inició el proceso de elevación a juicio del conjunto de causas ligadas al caso Cuadernos^{xxviii}.

^{xxiii} Chequeado, "El ABC de la causa "Cuadernos de la corrupción", 19/09/2018. Disponible en: <https://chequeado.com/el-explicador/el-abc-de-la-causa-cuadernos-de-la-corrupcion/>. Último acceso: 20/09/2019.

^{xxiv} Código Penal de la Nación Argentina, Título VIII Delitos contra el Orden Público, Capítulo II Asociación Ilícita, "ARTICULO 210. - Será reprimido con prisión o reclusión de tres a diez años, el que tomare parte en una asociación o banda de tres o más personas destinada a cometer delitos por el solo hecho de ser miembro de la asociación. Para los jefes u organizadores de la asociación el mínimo de la pena será de cinco años de prisión o reclusión.". Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16546/texact.htm>. Último acceso: 20/09/2019.

^{xxv} Diario La Nación, "Cuadernos: a un año, la causa ya tiene 174 procesados", 28/07/2019. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/cuadernos-a-un-ano-la-causa-ya-tiene-174-procesados-nid2271923>. Último acceso: 20/09/2019.

^{xxvi} Diario La Nación, "Cuadernos: a un año, la causa ya tiene 174 procesados", 28/07/2019. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/cuadernos-a-un-ano-la-causa-ya-tiene-174-procesados-nid2271923>. Último acceso: 20/09/2019.

^{xxvii} Chequeado, "El ABC de la causa "Cuadernos de la corrupción", 19/09/2018. Disponible en: <https://chequeado.com/el-explicador/el-abc-de-la-causa-cuadernos-de-la-corrupcion/>. Último acceso: 01/02/2020.

^{xxviii} Para acceder al pedido de elevación a juicio: <https://www.cji.gov.ar/nota-34811-El-juez-Bonadio-inici-el-proceso-de-elevacion-a-juicio-del-conjunto-de-causas-ligadas-al-caso-Cuadernos-.html>. Último acceso: 01/02/2020.

Resumen ejecutivo

En la causa, se utilizó la herramienta prosal del imputado colaborador aprobada en el año 2016 por el Congreso argentino. Esta norma contempla la reducción de penas para quienes aporten “información o datos precisos, comprobables y verosímiles”. El acuerdo para presentarse como “arrepentido” se realiza entre el imputado y el fiscal y debe ser homologado luego por el juez de la causa. Una de las condiciones es que el imputado aporte información sobre un involucrado que tenga una responsabilidad penal igual o mayor a él. Además, el acuerdo debe darse durante la etapa de instrucción (investigación) y no luego de la elevación a juicio de la causa^{xxix}. “El uso de la figura del imputado colaborador ha sido muy cuestionada en su legitimidad e implementación.

Al momento del cierre de este informe, en los primeros meses del año 2020, no han podido conocerse avances probatorios sustantivos en el marco de la investigación.

^{xxix} Chequeado, “Causa “Cuadernos”: ¿qué es un imputado colaborador o arrepentido?”, 06/08/2018. Disponible en: https://chequeado.com/hilando-fino/causa-cuadernos-que-es-un-imputado-colaborador-o-arrepentido/?_gl=1*w2r3f6*_ga*YW1wLUZGUU02T0pLSGJrb2VKb2d2MUxldGo0Tkp6RWVrVVFuYm9wQlVvQ2xuZS00QTdtckw2RmpkeGJjc0dKdlB4N3k. Ultimo acceso: 20/09/2019.

CIPPEC^{IP}

Tinker
Foundation