

El rol de la justicia en la lucha contra la corrupción

En la actualidad, existen numerosas causas en trámite por hechos vinculados a temas de corrupción cometidos por funcionarios públicos. La capacidad de respuesta del poder judicial frente a este tipo de delitos es altamente ineficiente tanto en la investigación y persecución de los mismos como en la aplicación de sanciones. En tal sentido, la baja efectividad de la justicia en la persecución de estos delitos se refleja en escasas condenas, varias prescripciones por falta de impulso en las causas, falta de elevaciones a juicio oral y demoras excesivas en la tramitación de los casos¹.

Este documento enuncia una serie de propuestas de reforma normativa, las cuales fueron debatidas en el marco de las mesas de diálogo impulsadas por la *Coalición para la Independencia Judicial* en el año 2015. Dichas propuestas procuraron identificar, por un lado, cuáles son las reformas necesarias para fortalecer el rol de la justicia en la lucha contra la corrupción y, por el otro, cuál es el órgano político o judicial que debería impulsarlas. En última instancia, estas medidas coadyuvarán a legitimar al Poder Judicial en general y al fuero penal en especial.

Cabe señalar que las mesas de diálogo fueron coordinadas por **Álvaro Herrero**, Presidente del Laboratorio de Políticas Públicas y su relator fue **Martín Casares**, ex Coordinador Área Derecho Penal y Procesal Penal del FORES. Asimismo, participaron en la elaboración de las propuestas destacados expertos en la materia: **Nestor Baragli**, funcionario público de carrera de la Oficina Anticorrupción, **Manuel Garrido**, ex diputado nacional, **Guillermo Lipera**, miembro fundador de Será Justicia, entre otros.

1. Acceso a la información pública en el Poder Judicial

El acceso a información pública es un derecho humano de vital importancia para el ejercicio de otros derechos fundamentales y de las garantías inherentes a una ciudadanía democrática. Asimismo, es una herramienta clave para promover la transparencia y para asegurar la publicidad de los actos de gobierno en todas las órbitas y dimensiones de poderes del Estado. En tal sentido, el acceso a información es un pilar central en la promoción de la transparencia y, por lo tanto, es un elemento imprescindible a la hora de diseñar e implementar políticas destinadas a asegurar los más altos estándares de ética y de probidad en la función pública.

¹ Véase, por ejemplo, “Los Procesos Judiciales en Materia de Corrupción. Los tiempos del proceso. Estado de situación”. Elaborado por la Oficina de Coordinación y Seguimiento en materia de Delitos contra la Administración Pública (OCDAP), Asociación Civil por la igualdad y la Justicia (ACIJ) y el Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE). Disponible en: <http://acij.org.ar/blog/2012/09/06/informe-sobre-causas-de-corrupcion-en-argentina/>

Sin embargo, Argentina carece de una ley de acceso a información pública. En la órbita del Poder Ejecutivo Nacional rige el Decreto 1172/03 cuya aplicación ha resultado insuficiente. En esa línea, la ausencia de una autoridad de aplicación autónoma, idónea y designada mediante procesos participativos y transparentes ha generado un escenario regresivo con avances prácticamente nulos en la materia y con serios obstáculos para el ejercicio efectivo del derecho a acceder a información pública.

En los últimos años, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha tenido un rol decisivo en la protección de este derecho. A partir del año 2012, ha dictado fallos pioneros en la materia contribuyendo tanto a garantizar el derecho a acceder a información por parte de la ciudadanía como a acentuar la necesidad de contar con una ley que regule y garantice de manera efectiva el goce de este derecho². No obstante, el Poder Judicial de la Nación carece de normas que garanticen el acceso a información dentro de su propia órbita.

Cabe destacar que la ausencia de una ley en la materia no constituye un obstáculo para que la Corte Suprema dicte su propia normativa al respecto. En otras palabras, hasta tanto el Congreso sancione una ley que regule el acceso a la información en los tres poderes del Estado, el máximo tribunal podría formular su propia normativa interna. De este modo, se podrían asegurar los máximos estándares de transparencia y rendición de cuentas en todas las órbitas del Poder Judicial de la Nación y, al mismo tiempo, garantizar los derechos ampliamente reconocidos en sus sentencias.

En esa línea, la regulación del derecho a acceder a la información en el ámbito del Poder Judicial permitiría fortalecer su transparencia y brindaría las herramientas necesarias para monitorear y controlar adecuadamente el actuar de juezas/ces y funcionarios/os judiciales. Asimismo, una normativa acorde con los estándares fijados por la Corte en sus sentencias permitiría asegurar el acceso a la información pública tal como la nómina salarial, las declaraciones juradas, los contratos y las contrataciones, la ejecución presupuestaria, entre otros datos. En suma, permitiría, por un lado consolidar los más altos estándares de transparencia para la función judicial y por el otro, fortalecer el control democrático respecto de los operadores del sistema de justicia.

Finalmente, vale destacar que la promoción integral de la transparencia y del acceso a información pública en el sistema de justicia exige la regulación en la materia no únicamente por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sino también por parte del Ministerio Público Fiscal, el Ministerio Público de la Defensa y el Consejo de la Magistratura.

2. Elaboración de estadísticas judiciales integrales en materia de corrupción

² Véase CSJN, “Asociación Derechos Civiles c/ EN PAMI (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”. Sentencia del 4 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://bit.ly/1HWXFik>
CSJN, “CIPPEC c/ EN - M O Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986”, sentencia del 26 de marzo de 2014. Disponible en: <http://bit.ly/1ISfm8S>

Las estadísticas judiciales constituyen un elemento indispensable a fin de diseñar estrategias para la lucha contra la corrupción desde el poder judicial. La falta de dicha información impide realizar un diagnóstico en la materia y formular políticas para mejorar la efectividad de las intervenciones judiciales en los procesos vinculados con delitos contra la administración pública.

En la actualidad, la información en este campo es prácticamente inexistente. Los escasos datos disponibles han sido generados mayormente a través de esfuerzos desplegados por la sociedad civil. En tal sentido, resulta dificultoso saber cuántos procesos judiciales se inician anualmente por casos de corrupción, cuáles son las tipologías más frecuentes de estos casos, cuáles son los tiempos promedio de duración de los procesos, cuáles son las formas más comunes de terminación de los mismos, etcétera.

La ausencia de datos estadísticos constituye una barrera en la lucha contra la corrupción especialmente en su faz represiva. Contar con datos sobre la labor de los jueces en los casos de corrupción permitiría potenciar la efectividad de las intervenciones del poder judicial. La escasa información disponible da cuenta que en la actualidad predominan los procesos judiciales extremadamente extensos y con bajas tasas de condena.

A efectos de revertir esta situación se requiere contar con información que permita realizar un diagnóstico preliminar y, posteriormente, monitorear la evolución del desempeño para finalmente diseñar propuestas tendientes a mejorar la efectividad de las intervenciones. Es preciso señalar que esta falencia ya ha sido destacada en varias oportunidades por el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC).

3. Diseño de normativa y mecanismos institucionales para promover la ética y la probidad en el poder judicial

La sanción de la Ley de Ética en la Función Pública (Ley 25.188) buscó regular el control ético y de probidad en los tres poderes del Estado. Sin embargo, la mencionada ley fue aplicada solamente en el ámbito del Poder Ejecutivo. El Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), a través de sus informes al Estado Argentino³, ha reconocido los avances del Poder Ejecutivo en este sentido y realizado recomendaciones al Poder Legislativo y al Poder Judicial.

En esa línea, la ausencia de controles efectivos en materia de probidad de funcionarios/as judiciales es un elemento preocupante en tanto posibilita que situaciones irregulares no sean sancionadas. Cabe destacar que uno de los aspectos a tener en cuenta es el escaso avance en materia de control patrimonial de los integrantes del poder judicial.

³ Informes del MESICIC al Estado Argentino disponibles en: <http://bit.ly/1IHN5w2>

La Ley 26.857 intentó introducir reformas para mejorar la publicidad de las declaraciones juradas (en adelante DDJJ) de funcionarios públicos, entre ellos los magistrados del Poder Judicial de la Nación. Luego de la sanción de dicha norma, la Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció que ésta continuaría siendo la autoridad de aplicación tanto de la Ley 25.188 como de la Ley 26.857. En otras palabras, el seguimiento de la presentación de las DDJJ de jueces/zas del Poder Judicial de la Nación y la intimación en casos de omisiones, al igual que el control efectivo del crecimiento patrimonial de dichos funcionarios, se encuentra bajo la órbita de la Corte Suprema.

Sin embargo, el impacto de esa normativa ha sido escaso y existe poca información respecto a su efectiva implementación. No hay datos que permitan evaluar cómo ha sido el cumplimiento de las leyes 25.188 y 26.857, cuáles son los niveles reales de presentación de las DDJJ, qué cantidad de intimaciones se han enviado como consecuencia de las omisiones, cuál fue el resultado de las mismas, si ha habido denuncias judiciales o procedimientos administrativos, etcétera. En el mismo sentido, si bien la Ley 26.857 estableció que las DDJJ son de carácter público, de libre accesibilidad y que podrán ser consultadas por toda persona interesada en forma gratuita a través de Internet, esto no se cumple y se verifican numerosos obstáculos para acceder a dichos datos.

En este contexto, se torna imperativo la sanción de un marco normativo que disponga un mecanismo efectivo, transparente y público para la gestión de las DDJJ y para el control real del patrimonio de los integrantes del Poder Judicial de la Nación. Esto constituye un requisito indispensable para poder fijar altos niveles de probidad en la función judicial y, al mismo tiempo, reducir los márgenes de discrecionalidad a través de políticas de control. Cabe señalar que la Ley N° 26.857 dispone, en su artículo 6, que el Poder Legislativo y el Poder Judicial deben designar una dependencia ante la cual presentar las declaraciones juradas patrimoniales. Más aún, tal organismo debería realizar un control de la evolución patrimonial, lo cual hasta la fecha no se ha implementado⁴.

4. Creación de una Unidad para el Apoyo y Seguimiento a los Juicios por Corrupción

⁴ Ley 26.857 modificatoria de la ley 25.188 sobre Ética en el Ejercicio de la Función Pública, mayo 2013. Artículo 6: “Establécese que la totalidad de las declaraciones juradas recibidas, con excepción del anexo reservado, serán publicadas en el sitio de Internet de la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que deberá mantenerse actualizado. Las declaraciones juradas públicas y el anexo reservado deberán ser presentados por los funcionarios mencionados en el artículo 2° de la presente ley ante la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en el caso del Poder Ejecutivo nacional y de las personas comprendidas en el artículo 3° de la presente, y en la dependencia que determinen los poderes Legislativo y Judicial, respectivamente, que deberán remitirlos a aquella oficina. Hasta tanto no se designe la mencionada dependencia, la presentación deberá efectuarse directamente ante la Oficina Anticorrupción”.

La creación de una Unidad para el Apoyo y Seguimiento de los Juicios por Corrupción en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sería un paso decisivo para contribuir a mejorar la eficacia del poder judicial en la lucha contra la corrupción. Tal como se ha dispuesto en otras temáticas de alta relevancia institucional (la Comisión Judicial para la Lucha contra el Narcotráfico⁵, la Unidad de Superintendencia para Delitos de Lesa Humanidad, la Comisión Nacional de Gestión Judicial y las Oficinas de la Mujer y de Violencia Doméstica) la lucha contra la corrupción requiere la máxima atención de las autoridades judiciales ya que solo así se podrán abordar de manera efectiva los desafíos que surgen de esta problemática.

Cabe destacar que, de acuerdo a algunos expertos que participaron de las Mesas de Diálogo, la Unidad para el Apoyo y Seguimiento de los Juicios por Corrupción debería crearse en el ámbito del Ministerio Público en tanto sus acciones podrían fortalecer y mejorar las investigaciones judiciales⁶.

La falta de información estadística sobre los procesos judiciales, mencionada en el apartado anterior, en parte se debe a la ausencia de mecanismos o espacios institucionales abocados al seguimiento y estudio de dicha problemática. Entre las falencias que se presentan en los procesos judiciales en casos de corrupción se pueden destacar las siguientes: la baja tasa de condena, las excesivas demoras en la tramitación de las causas, la proliferación de prescripciones por falta de avances, las escasas elevaciones a juicio oral, las frecuentes parálisis de los expedientes y la falta de operadores judiciales con capacidad técnica especializada.

En este contexto, la creación de una Unidad para el Apoyo y Seguimiento a los Juicios por Corrupción permitiría:

- Brindar un apoyo fundamental a los actores judiciales que llevan adelante investigaciones por delitos contra el Estado.
- Mejorar la efectividad de las intervenciones judiciales en materia de lucha contra la corrupción.
- Asistir a los magistrados federales que requieran colaboración o asistencia técnica.
- Coordinar acciones para un mejor avance de las investigaciones judiciales.
- Identificar las necesidades técnicas concretas para mejorar la efectividad de las investigaciones judiciales y disponer las medidas necesarias para suplirlas.
- Generar un espacio para la articulación de políticas y el diálogo interinstitucional entre los distintos actores judiciales y estatales comprometidos e involucrados en la lucha contra la corrupción.
- Contar con información actualizada sobre la existencia y estado de las investigaciones judiciales en trámite.
- Sistematizar informes permanentes acerca del estado de las causas que permitan una mejor comunicación y conocimiento por parte de la opinión pública de la labor de las instituciones judiciales.

⁵ CSJN, Acordada 28/15.

⁶ En el marco de las mesas de trabajo, el diputado Manuel Garrido consideró que la Unidad para el Apoyo y Seguimiento de los Juicios por Corrupción debería crearse en el ámbito del Ministerio Público.

Esta medida es acorde con los compromisos asumidos internacionalmente por la República Argentina para luchar contra la corrupción, los cuales generan -entre otras- la obligación de impulsar las medidas que estén a su disposición para revertir dicho flagelo desde todos los ámbitos del Estado.

Entre los instrumentos internacionales y regionales firmados por nuestro país se destacan la “Convención Interamericana contra la Corrupción” (Caracas, 1996, Ley 24.759), la “Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales” (OCDE, París, 2000, Ley 25.139), la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” (Palermo, 2000, Ley 25.632), y la “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción” (Nueva York, 2003, Ley 26.097). Asimismo, existen obligaciones que se derivan de la participación de nuestro país de manera directa en foros internacionales como el Grupo de los 20 (G-20) y el Grupo de Acción Financiera (GAFI), entre otros. En tal sentido, cabe insistir en que las obligaciones asumidas por Argentina deben ser cumplidas por todos los organismos de la Constitución y por los tres poderes del Estado.

5. Regulación de la gestión de intereses

El poder judicial carece de una normativa que regule el *lobby* o la gestión de intereses. Esta es una actividad legítima que permite que diferentes sectores económicos y sociales acerquen sus demandas e ideas a los tomadores de decisión. De este modo, se enriquecería el debate público y se contribuiría a la construcción de democracias más deliberativas y más transparentes.

Sin embargo, la ausencia de una regulación que establezca la forma en que se gestionan intereses y se transmiten las demandas de los diferentes sectores propicia un ambiente apto para que se cometan actos de corrupción y puede dar lugar a conflictos de intereses u otros comportamientos ilícitos.

Una adecuada reglamentación del *lobby* contribuye a que se aumente la información disponible, se mejore la deliberación y se tomen decisiones públicas de manera más responsable. Así, la práctica del *lobby* permite que los funcionarios de los diferentes poderes del Estado obtengan los mejores argumentos, de todas las partes interesadas, antes de diseñar una política pública o sancionar un proyecto de ley.

El *lobby* practicado en condiciones de escasa transparencia puede facilitar la comisión de delitos de corrupción. Asimismo, aumenta el descrédito de la sociedad acerca de cómo se toman las decisiones públicas y se pone en riesgo que estas mismas decisiones puedan no ser tomadas de manera informada en tanto quien debe hacerlo no cuenta con toda la información disponible.

La ausencia de regulaciones en el poder judicial deja un vacío normativo que puede conducir a situaciones de conflictos de intereses y actos de corrupción. Es indispensable avanzar en la regulación de la forma en que se gestionan los intereses en nuestro país para legitimar una práctica legal, para lograr mejores políticas públicas y para contar con instituciones más transparentes.

6. Protección de testigos y denunciantes de hechos de corrupción

Los denunciantes, peritos, testigos, víctimas e informantes de actos de corrupción desempeñan un rol clave en las investigaciones que se llevan a cabo en la materia. Por eso, resulta fundamental contar con una normativa que les brinde seguridad física y jurídica. Estas normas, además brindar protección ante situaciones concretas, constituyen un mecanismo de política pública en tanto permiten incentivar a aquellos que poseen información sobre delitos de corrupción a que se acerquen a las autoridades competentes para informar estos hechos.

En suma, una regulación sobre protección de testigos y denunciantes promovería la colaboración de la ciudadanía con el Estado en la lucha contra la corrupción y delitos contra la administración pública.

7. Recupero de activos

La corrupción causa un grave daño patrimonial al Estado. Por eso, es indispensable implementar medidas que permitan la acción de extinción de dominio en favor del Estado. En otras palabras, es fundamental que el Estado pueda recuperar los bienes que hayan sido adquiridos mediante la realización de actividades ilícitas en perjuicio del mismo o el enriquecimiento injustificado por parte de funcionarios públicos.

La extinción de dominio tiene como finalidad permitir, en el fuero civil y comercial federal, el recupero en favor del Estado de aquellos bienes que han sido incorporados mediante la realización de actividades ilícitas. El fundamento de esta acción radica en anular el aprovechamiento que generan los hechos ilícitos, aun cuando beneficie a personas que no participaron en estos, dado que lo que se ataca es el origen de los bienes con independencia de la acción penal. En tal sentido, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción ha establecido que la restitución de activos es un principio fundamental en la lucha contra la corrupción⁷.

8. Disminución de la pena a arrepentidos por delitos de corrupción

⁷ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Nueva York, 2003. Artículo 51 “*La restitución de activos con arreglo al presente capítulo es un principio fundamental de la presente Convención y los Estados Parte se prestarán la más amplia cooperación y asistencia entre sí a este respecto.*”

La complejidad de los delitos de corrupción requiere de la incorporación de la figura del “arrepentido” con el objeto de lograr una mayor eficiencia en la prevención y en el combate de la corrupción.

La posibilidad de la disminución o eximición de la pena puede resultar un incentivo para proporcionar información útil a los fines de: i) evitar la consumación o la continuación del delito o la perpetración de otro; ii) esclarecer el hecho objeto de investigación u otros conexos y iii) revelar la identidad de coautores, partícipes o encubridores de los hechos investigados o de otros conexos. En esa línea, se podrán brindar datos suficientes que permitan un significativo progreso en la investigación o en la recuperación de bienes.

Este instituto deberá preverse para los delitos de cohecho y tráfico de influencias, malversación de caudales públicos, negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, exacciones ilegales y enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados. En efecto, tanto la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) han considerado la posibilidad de mitigación de penas en los casos de personas acusadas que presten cooperación “sustancial”⁸.

9. Síntesis de propuestas

Propuesta	Responsable	Instrumento
Regulación del acceso a información pública en el Poder Judicial	-Corte Suprema de Justicia de la Nación	Acordada
Elaboración de estadísticas judiciales integrales en materia de corrupción	-Corte Suprema de justicia de la Nación -Consejo de la Magistratura de la Nación	Acordada / Resolución
Diseño de mecanismos institucionales para promover la ética y la probidad en el Poder Judicial	-Corte Suprema de Justicia de la Nación	Acordada
Creación de una Unidad para el Apoyo y Seguimiento a los Juicios por Corrupción	-Corte Suprema de Justicia de la Nación	Acordada
Regulación de la Gestión de Intereses en el Poder Judicial	-Corte Suprema de Justicia de la Nación	Acordada

⁸ Ver Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Artículo 37) y Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Artículo 26).

Protección de testigos y denunciadores de hechos de corrupción	-Congreso de la Nación	Ley
Recupero de activos.	-Congreso de la Nación	Ley
Disminución de la pena a arrepentidos por delitos de corrupción.	-Congreso de la Nación	Ley

Coalición para la Independencia Judicial

Buenos Aires, Febrero de 2016