

2014

La reforma procesal penal frente a la corrupción

Obstáculos estructurales para la investigación y el juzgamiento de cualquier delito económico.

Análisis del 2013

Panorama para 2014



Introducción

El presente es un informe elaborado de manera conjunta por el Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE) y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP).

El informe consta de tres partes. La primera consiste en el repaso de 15 casos de corrupción y delincuencia económica que tuvieron repercusión pública durante 2013 por distintas razones: condenas, absoluciones, sobreseimientos, procesamientos, etc.

La segunda parte contiene un análisis conciso de estas 15 causas para resaltar los problemas básicos que presentan, centrándonos en tres cuestiones: tiempos y demoras; el perjuicio económico; y la falta de transparencia y de participación ciudadana.

Por último, la tercera sección contiene los lineamientos básicos de la reforma procesal penal que proponemos, explicando cuáles serían los efectos positivos que tendría sobre la investigación y juzgamiento de los delitos económicos.

Febrero 2014

Casos relativos al Gobierno actual

En este informe hemos priorizado la elección de casos que fueran – cada uno de ellos– representativos de *todos* los problemas que señalaremos como principales. Dado que uno de estos problemas es la duración temporal de los procesos, ha prevalecido la inclusión de causas iniciadas hace muchos años, debiendo quedar afuera otras más cercanas en el tiempo.

Particularmente, existen muchos procesos donde se investiga a funcionarios del Gobierno Nacional actual, e incluso algunos de ellos han sido condenados, como **Felisa Miceli**, ex ministra de Economía. Lo mismo sucede con grupos económicos y empresarios aparentemente cercanos al Gobierno, como ocurre con **Lázaro Báez**. Durante 2013, muchos de estos casos tuvieron amplia repercusión pública; así sucedió, por ejemplo, con la **causa “Cicccone”**, donde se investiga al vicepresidente Amado Boudou y al titular de la AFIP, Ricardo Echegaray.

Al ser causas tan recientes, incluirlas en el análisis de este informe no permitiría demostrar uno de los tres ejes principales en los que nos enfocamos: la excesiva cantidad de tiempo que duran los procesos por corrupción. Por ejemplo, la causa Cicccone fue iniciada en 2012, y la de Lázaro Báez en 2013. Ésta es la única razón por la cual no hemos incluido este tipo de causas dentro de las 15 analizadas.

Desde luego, esto no significa que una causa sea más significativa o importante que otra. Por el contrario, nos proponemos demostrar que **los problemas son estructurales**: la impunidad trasciende a los partidos políticos y los grupos económicos. Los obstáculos que impone el actual sistema para investigar y juzgar los delitos

económicos **seguirán presentes frente a cualquier caso de corrupción de cualquier gobierno.** Por lo tanto, si la forma en la que se investigan los nuevos hechos es exactamente la misma que ya demostró su fracaso en tantas otras oportunidades, nada permite suponer que la suerte de las causas más recientes vaya a ser distinta.

PRIMERA PARTE:
**15 casos de criminalidad económica
que fueron noticia en 2013**

1.- Enriquecimiento ilícito de M. J. Alsogaray

Causa: “Alsogaray, María Julia s/enriquecimiento ilícito”. Nº 648 del Tribunal Oral en lo Criminal y Correccional Federal nº 4.

Imputados: María Julia Alsogaray



Hechos: Durante el mandato del ex presidente Carlos Menem, María Julia Alsogaray ejerció como liquidadora de Entel y secretaria de Recursos Humanos y Desarrollo Sustentable. En 2004, Alsogaray fue condenada por enriquecimiento ilícito durante su período como funcionaria pública.

Los tiempos de la causa: Más de **20 años** transcurrieron desde el inicio de la causa (1993).

El dinero: \$3.179.000 fue la suma que se ordenó decomisar junto con la condena. El decomiso se realizó en 2009, con el remate de un petit hotel que Alsogaray tenía en el barrio de Recoleta. Sin embargo, la fiscalía había estimado un perjuicio de más de cuatro millones de pesos.

Qué pasó en 2013: En agosto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación rechazó de manera definitiva el pedido que el Cipce formulaba desde hacía años para que los fondos decomisados a Alsogaray fueran destinados al Hospital Garrahan. Así, **no se dio a este dinero un fin social, sino que permaneció en las arcas del Poder Judicial.**

2.- Contrabando de armas a Ecuador y Croacia

Causa: “Sarlunga, Luis E. A. y otros s/contrabando de armas y material bélico”. Nº 326 del Tribunal Oral en lo Penal Económico nº 3.

Imputados: Carlos Saúl Menem y otros 17 ex funcionarios públicos.



Hechos: En la causa se investigó el contrabando de armas a Ecuador y Croacia entre 1991 y 1995, quienes no podían recibir material bélico por estar en guerra con Perú y Serbia, respectivamente. La venta se hizo a través de tres decretos secretos del Poder Ejecutivo, que en realidad autorizaban la exportación con destino a Panamá y a Venezuela. En 2011, los acusados fueron absueltos; esta sentencia fue recurrida por el Ministerio Público y por la querrela.

Los tiempos de la causa: 18 años transcurrieron desde el inicio de la causa (en 1995) hasta 2013.

El dinero: 30 millones de pesos-dólares es el perjuicio que estimó la fiscalía en su alegato. Sin embargo, se decomisó únicamente un poco más de un millón de dólares (US\$ 1.272.016).

Qué pasó en 2013: En marzo, la Cámara de Casación revocó las absoluciones y **condenó a los acusados por contrabando agravado**. En junio, el Tribunal Oral fijó penas que alcanzaron como máximo los 7 años de prisión (éste fue el caso de la pena impuesta a Carlos Menem). La resolución fue recurrida por las defensas.

3.- Sobornos en el Senado

Causa: “Cantarero, Emilio Marcelo y otros s/ cohecho”. Nº 857/07 del Tribunal Oral en lo Criminal y Correccional Federal nº 3.

Imputados: Fernando de la Rúa y otros 7 acusados (todos ex funcionarios públicos).



Hechos: Se investigó el presunto pago de coimas ocurrido entre marzo y abril del año 2000, mediante el cual ciertos funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional compraron la voluntad de algunos senadores para lograr la sanción de la ley 25.250 (de flexibilización laboral).

Los tiempos de la causa: 13 años se cumplieron desde el inicio de la causa (en el año 2000).

El dinero: 5.400.000 pesos-dólares es la cantidad de dinero que se habría utilizado como sobornos, según el requerimiento fiscal de elevación a juicio.

Qué pasó en 2013: En diciembre, el Tribunal Oral **absolvió a los ocho acusados** que estaban siendo juzgados al momento, considerando que el hecho no fue probado.

4.- Plan Manejo del Fuego

Causa: “Alsogaray, María Julia s/ negociaciones incompatibles”. Nº 1086 del Tribunal Oral en lo Criminal y Correccional Federal nº6.

Imputados: María Julia Alsogaray y otras 3 personas (socios de la empresa AB Difusión S.A.)



Hechos: Durante su gestión como secretaria de Recursos Naturales, Alsogaray habría incurrido en negociaciones incompatibles al contratar de manera directa a la empresa AB Difusión S.A. para promocionar el llamado "Plan de Manejo del Fuego", invocando supuestas razones de urgencia (que la legislación vigente requería para efectuar contrataciones directas).

Los tiempos de la causa: Más de **17 años** transcurrieron desde el momento de los hechos (1996), y **12 años** desde el inicio de la causa (2001).

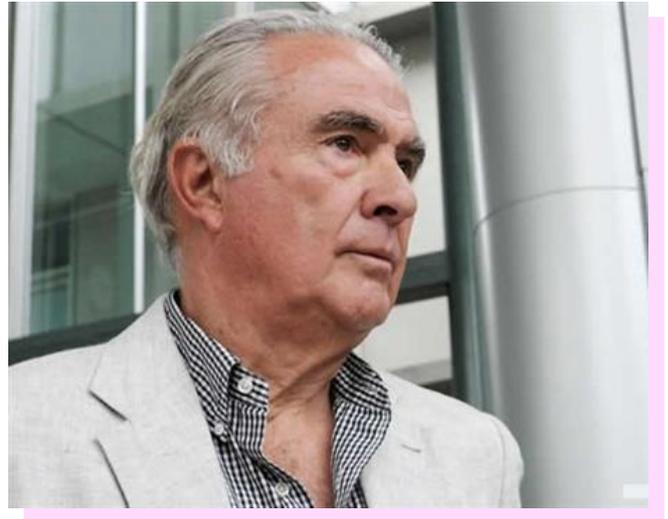
El dinero: 158.000 pesos-dólares es la suma que en total implicaban los contratos celebrados, según la información difundida en su momento.

Qué pasó en 2013: En abril, el Tribunal Oral **sobreseyó por prescripción** a Alsogaray y los demás acusados.

5.- Enriquecimiento ilícito de Alberto Kohan

Causa: “Kohan, Alberto Antonio s/ enriquecimiento ilícito”. Nº 1952 del Tribunal Oral en lo Criminal y Correccional Federal nº 4.

Imputados: Alberto Antonio Kohan.



Hechos: Kohan se desempeñó como secretario General de la Presidencia y como ministro de Salud y Acción Social. En esta causa se lo investigó por no haber justificado su incremento patrimonial. Al momento de ingresar a la función pública contaba con una propiedad; al retirarse de ella, poseía nueve propiedades, tres autos, un barco y más de setenta armas.

Los tiempos de la causa: Más de **14 años** transcurrieron desde el inicio de la causa (1999).

El dinero: Más de **1.200.000 pesos-dólares** (1.218.000 pesos) es la medida del enriquecimiento de Kohan, según la estimación de la Oficina Anticorrupción, querellante en la causa. La fiscalía, por el contrario, en sus alegatos reclamó solamente 110.000 pesos.

Qué pasó en 2013: En agosto, **Kohan fue absuelto** por el Tribunal Oral. Los jueces consideraron que el ex funcionario “justificó de manera razonable y más que suficiente el incremento patrimonial”.

6.- Declaración jurada de Menem del 2000

Causa: "Menem, Carlos Saúl s/inf. Arts. 268 (3), 248 Y 293 del Código Penal". Nº 1934 del Tribunal Oral en lo Criminal y Correccional Federal nº 4



Imputados: Carlos Saúl Menem.

Hechos: Se investigaban varias omisiones en declaración jurada del ex presidente correspondiente al año 2000, involucrando propiedades, aviones, acciones en empresas y dos cuentas bancarias en el exterior con sumas cercanas a los siete millones de dólares.

Los tiempos de la causa: Más de **11 años** transcurrieron desde el inicio de la causa, en el 2002.

El dinero: **6.600.000 dólares** es la suma aproximada que el ex presidente mantenía en sus dos cuentas bancarias en Liechtenstein y Suiza. Esa suma no incluye la valuación de sus propiedades, aviones y acciones en empresas.

Qué pasó en 2013: En septiembre, Menem fue **absuelto por prescripción**.

7.- Yacyretá

Causa: “Cuervo, Miguel Ángel s/ defraudación por administración fraudulenta”. Nº 1248 del Tribunal Oral en lo Criminal y Correccional Federal nº 6

Imputados: Miguel Ángel Cuervo (ex subsecretario de Industria) y otros 9 acusados.



Hechos: Se investigaron reembolsos fraudulentos hechos en beneficio de la empresa Ansaldo Energía S.p.A., Sucursal Argentina, por la fabricación de generadores destinados al Ente Binacional Yacyretá.

Los tiempos de la causa: Más de **12 años** transcurrieron desde el inicio de la causa (2001).

El dinero: Más de **17 millones de pesos-dólares** (17.144.865,74) es el monto que alcanzaron los reembolsos fraudulentos para la empresa. Al tipo de cambio actual corresponderían aproximadamente a 136 millones de pesos; sin embargo, a través de un acuerdo administrativo **se recuperaron solamente 31 millones de pesos.**

Qué pasó en 2013: En abril, **seis de los acusados fueron condenados.** La condena alcanzó a 4 ex funcionarios públicos, al representante de la empresa italiana, y a un contador.

8.- Siemens: “Proyecto DNI”

Causa: “Carreras, Aldo Omar y otros sobre defraudación contra la administración pública”. Nº 2645/98 del Juzg. Nac. en lo Crim. y Correcc. Federal nº4, secr. 8.

Imputados: Aproximadamente 25 (ex funcionarios; miembros del Grupo Siemens; miembros de otra empresa, e intermediarios).



Hechos: Se investiga la forma en que la empresa Siemens logró en 1998 la adjudicación de la licitación pública convocada para la contratación de un servicio integral destinado a la implantación de un sistema de control migratorio, identificación de personas y de información eleccionaria (“Proyecto DNI”). En EEUU, Siemens reconoció el pago de sobornos para ganar esa licitación.

Los tiempos de la causa: Más de **15 años** transcurrieron desde el inicio de la causa (1998).

El dinero: Más de **100 millones de dólares** (106.302.706) es el monto correspondiente a los 70 pagos investigados, según surge del procesamiento. Los pagos se dirigían tanto a los funcionarios públicos como a los intermediarios.

Qué pasó en 2013: En diciembre, **se procesó a 17 imputados** a los que se les trabaron **embargos por 500 millones de pesos**. Al mismo tiempo, **fueron sobreseídos otros cinco imputados**.

9.- IBM - Banco Nación

Causa: “DADONE, Aldo y otros s/defraudación a la administración pública”. Nº 509/05 del Tribunal Oral en lo Criminal y Correccional Federal nº 3

Imputados: 4 ex funcionarios del Banco Nación, y 4 miembros de IBM y de la empresa CCR.



Hechos: Se investigaron las irregularidades en las contrataciones para el "Proyecto Centenario", a través del cual IBM se comprometía a informatizar más de 500 sucursales del Banco Nación a cambio de 249 millones de dólares. En 2010 se condenó a 4 ex funcionarios y 3 empresarios (que reconocieron su culpabilidad en un juicio abreviado), y se absolvió al ex presidente de IBM Argentina.

Los tiempos de la causa: 20 años se cumplirán en 2014 desde el inicio de la causa, en 1994.

El dinero: 21 millones de dólares se pagaron en sobornos a funcionarios para obtener el contrato. El sobreprecio de la obra osciló **entre 80 y 120 millones de dólares**. Sin embargo, en 2010 se ordenó decomisar solamente U\$S 4.441.507 y \$ 694.000. El decomiso todavía no se realizó.

Qué pasó en 2013: Desde enero hasta diciembre, la Sala I de la Cámara de Casación **siguió demorando la resolución de los recursos** que tres condenados interpusieron contra la sentencia, en 2010.

10.- JP Morgan

Causa: “N.N. s/ delito de acción pública”. Nº 9232/08 del Juzg. Nac. en lo Crim. y Correcc. Federal nº12, secr. 23.

Imputados: Hernán Arbizu (ex Vicepresidente del JP Morgan); son 469 los clientes que habrían lavado dinero (personas físicas y jurídicas).



Hechos: En 2008, Arbizu se autoimputó como miembro de una asociación ilícita que entre los años 2006 y 2008 se dedicaba a captar fondos no declarados al fisco nacional y de origen desconocido, con el fin de administrarlos en la banca privada para lograr disimular el origen real de los mismos y darles apariencia lícita.

Los tiempos de la causa: Más de **5 años** pasaron desde el inicio de la causa por la confesión de Arbizu. Sin embargo, el fiscal y el juez todavía se niegan a llamarlo a prestar declaración indagatoria.

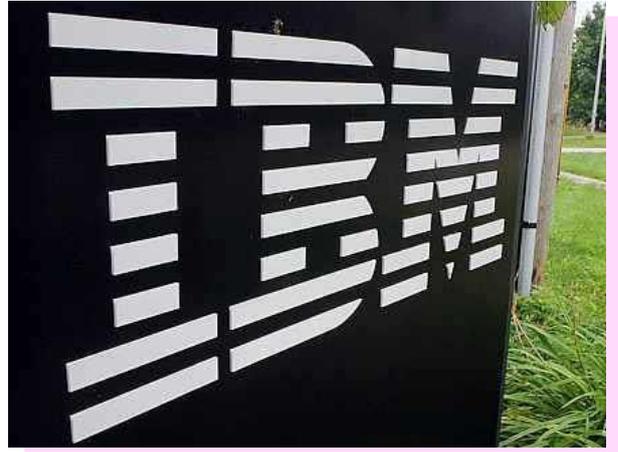
El dinero: 5 mil millones de dólares sería el monto de las operaciones de fuga de divisas, evasión impositiva y lavado de activos realizadas por el JP Morgan, según la estimación de la Unidad de Información Financiera (querellante en la causa).

Qué pasó en 2013: En mayo, la UIF solicitó que se llame a prestar **declaración indagatoria a Arbizu**. Frente a la negativa del juez y la apelación de la UIF, la Sala II de la Cámara de Apelaciones declaró mal concedido el recurso, aunque observó que no comparte el criterio del magistrado en cuanto a no tener por imputado a Hernán Arbizu.

11.- IBM-DGI

Causa: “Cossio, Ricardo Juan Alfredo y otros s/defraudación contra la administración pública y otros...”. N° 1313 del Tribunal Oral en lo Criminal y Correccional Federal n° 4.

Imputados: Ricardo Cossio (director general de la ex DGI) y otros 16 acusados, entre ex funcionarios y empresarios.



Hechos: Se investiga el pago de sobrepagos por el Estado Nacional en la contratación de servicios informáticos que celebró en 1994 la Dirección General Impositiva con la firma IBM Argentina SA, la cual resultó adjudicataria de los sistemas informáticos "Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones" y "Sistema Integrado Tributario".

Los tiempos de la causa: **20 años** habrán transcurrido en 2014 desde que ocurrieron los hechos (1994), y **18** desde el inicio de la causa (1996).

El dinero: Más de **500 millones de pesos-dólares** (513.635.000) es el monto de las dos contrataciones de la DGI con IBM. Al menos **4.700.000 pesos-dólares** se habrían destinado a sobornos.

Qué pasó en 2013: En octubre, la Cámara de **Casación revocó el sobreseimiento** que el Tribunal Oral había dictado respecto del empresario Eduardo Novillo Astrada (por violación del plazo razonable de juzgamiento), y **ordenó la realización del juicio oral.**

12.- Sobresueldos

Causa: “Granillo Ocampo, Raúl y otros s/malversación de caudales públicos”. Nº 1706 del Tribunal Oral en lo Criminal y Correccional Federal nº 4.

Imputados: Carlos Menem, M. J. Alsogaray, Domingo Cavallo, Raúl Granillo Ocampo, y otros 30 ex funcionarios aproximadamente



Hechos: Se investiga el pago de "sobresueldos" a funcionarios públicos durante la época del menemismo. Estos “sueldos paralelos” se alimentaban con fondos asignados por las leyes secretas a determinados organismos para gastos de seguridad e inteligencia del Estado.

Los tiempos de la causa: 10 años se cumplirán en 2014 del inicio de la causa (2004), y **25 años** desde el momento en que comenzaron a pagarse los sobresueldos (1989).

El dinero: 466 millones de pesos/dólares es el dinero que se pagó en sobresueldos entre 1989 y 1999, según la pericia realizada (no solo para esta causa, sino para todos los funcionarios que recibieron estos fondos). Entre los años 1989 y 2004 los fondos reservados aumentaron de 143 a 404 millones de pesos/dólares.

Qué pasó en 2013: En octubre, Sala II de Casación **anuló 24 procesamientos y embargos** que habían sido dispuestos por la Cámara de Apelaciones, luego de que el juez de instrucción los hubiera sobreseído previamente.

13.- Contrataciones con la Universidad de Lomas

Causa: “Merlino, José y otros s/ defraudación contra la Adm. pública”. Nº 1214 del Tribunal Oral en lo Criminal y Correccional Federal nº 6.

Imputados: M. J. Alsogaray, Pascual Romero y José Merlino



Hechos: La secretaria de Recursos Naturales y Medio Ambiente firmó un convenio con la Universidad de Lomas de Zamora, que incluía la asistencia técnica de la Universidad y la contratación de pasantes. Sin embargo, no existieron registros contables de ningún tipo en el ámbito de la Secretaría que permitieran justificar el destino de los fondos adjudicados para solventar dicho convenio, y se encontraron recibos adulterados de personal contratado que nunca cumplió funciones.

Los tiempos de la causa: Más de **20 años** transcurrieron desde los hechos (1993), y más de **13 años** desde el inicio de la causa (2000).

El dinero: 6 millones de pesos/dólares es el monto aproximado del perjuicio para el Estado Nacional.

Qué pasó en 2013: En junio, Alsogaray, Romero (también funcionario público) y Merlino (quien representaba a la Universidad) **fueron condenados por peculado**, con penas de cuatro años de prisión. Sin embargo, los fundamentos del fallo nunca fueron difundidos públicamente.

14.- Privatización del astillero TANDANOR

Causa: “Boffil Alejandro y otros s/defraudación contra el Estado Nacional”. Nº 1338 del Tribunal Oral en lo Criminal y Correccional Federal nº 5.



Imputados: Ermán González (ex Ministro de Defensa) y otros 9 acusados.

Hechos: Se investiga la privatización fraudulenta de la firma TANDANOR, la cual fue vendida a un grupo económico llamado INDARSA con capital insuficiente para responder las obligaciones asumidas. Como consecuencia, la empresa compradora nunca pagó el precio, quebró y se quedó con la empresa.

Los tiempos de la causa: Más de **22 años** pasaron desde el momento de los hechos (1991), y más de **14 años** desde el inicio de la causa (1999).

El dinero: Más de **45 millones de dólares** (45.260.094,65) sería el monto de la defraudación al Estado Nacional. Además, los intereses por los tres primeros años del contrato sumarían otros **8 millones de dólares** (7.982.550).

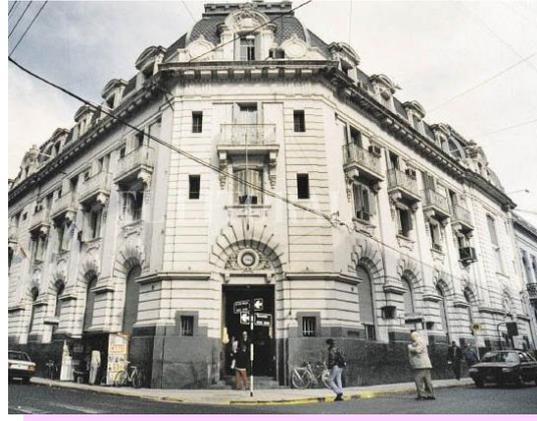
Qué pasó en 2013: En junio, la Corte Suprema desestimó la queja que el empresario Boffil había interpuesto contra el fallo de la Cámara de Casación que rechazaba la prescripción de la causa. Así, **se ratificó la decisión de realizar el juicio oral.**

15.- Vaciamiento del Banco Santa Fe

Causa: “Altieri, Carlos Edgardo y Alzueta, Julio César s/ infracción ley 20.840”.

Nº FRO 51000097/1991/CA1, del Juzgado Federal nº 1 de Santa Fe, Secretaría Penal.

Imputados: 44 ex presidentes y directores del Banco.



Hechos: Se investiga el vaciamiento del Banco Provincial de Santa Fe efectuado entre 1979 y 1991, que resultó en perjuicio del erario provincial, la economía regional y el patrimonio de miles de ahorristas.

Los tiempos de la causa: **34 años** transcurrieron desde que comenzó el vaciamiento del Banco (1979), **22 años** desde que terminó el delito (1991), y **23 años** desde el inicio del proceso penal (1990).

El dinero: **500 millones de dólares** es la suma de la presunta defraudación.

Qué pasó en 2013: En junio, el juez decidió **cerrar la causa por prescripción**. En octubre, el Ministerio Público solicitó la reapertura de la causa, y un mes más tarde denunció al juez por retardo de justicia. En diciembre, la Cámara Federal de Santa Fe **ordenó reabrir la causa**.

SEGUNDA PARTE:

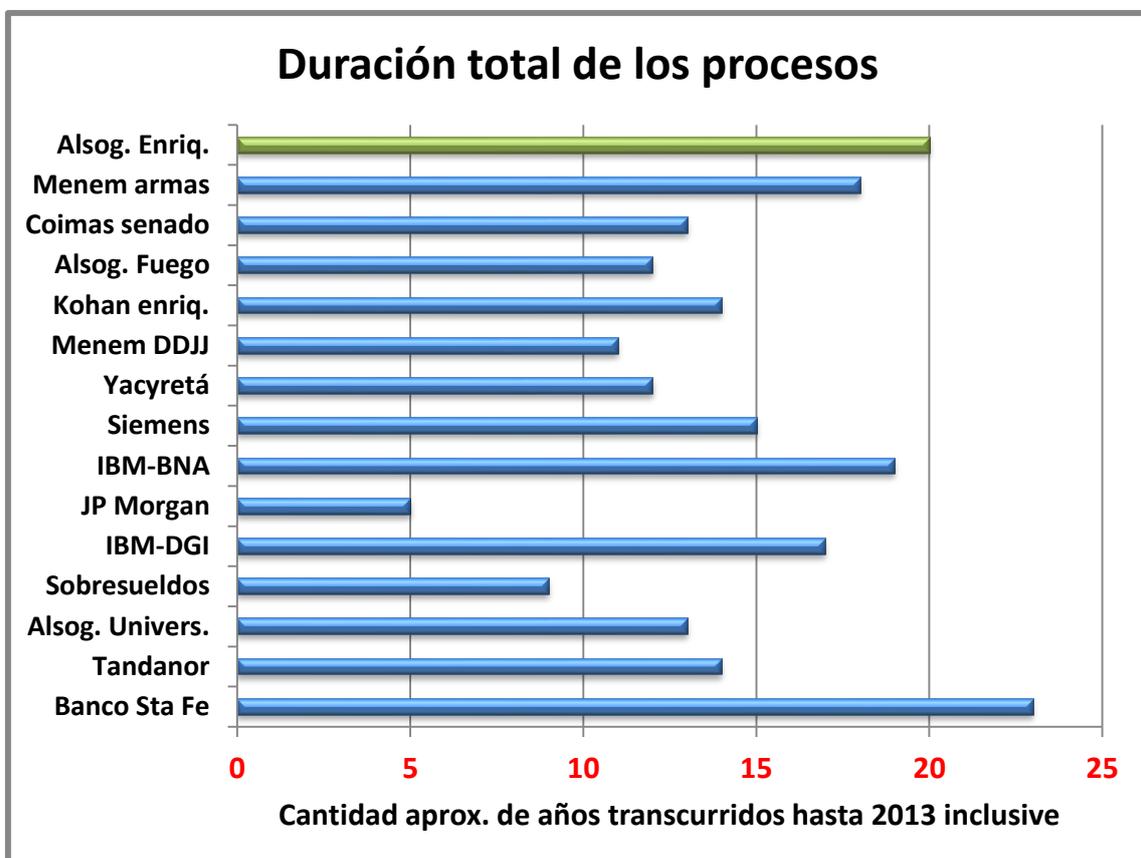
Análisis de los casos

Análisis de los casos

En base a los 15 casos mencionados, a continuación señalaremos algunos de los principales problemas que presentan. Para eso, nos centraremos en tres cuestiones que –en nuestra opinión– reflejan a la perfección la impunidad de la criminalidad económica en nuestro sistema judicial: los tiempos y demoras; el perjuicio causado al Estado y la sociedad; y la falta de transparencia y de participación ciudadana.

Tiempos y demoras

Un primer problema es el de la **duración total de estas causas**. En el siguiente gráfico se puede observar y comparar el tiempo que ha insumido cada una de ellas.



La razón por la cual la causa por enriquecimiento ilícito de María Julia Alsogaray figura de un color distinto en el gráfico es que éste es el único proceso que tiene una sentencia definitiva que se encuentra firme; en todos los demás, o bien no se ha dictado una sentencia definitiva, o bien se ha dictado una resolución de este tipo (sea condena o absolución) pero aún se encuentran en trámite los recursos presentados contra ella. Es decir, **de las 15 causas, 14 aún se encuentran en trámite.**

El hecho de que estos procesos duren tantos años tiene varias consecuencias. Por un lado, resulta común ver las continuas **prescripciones** de las causas por delitos económicos. **En cinco causas** de estos 15 ejemplos¹, los jueces declararon la prescripción o violación del plazo razonable de juzgamiento (en tres de los procesos, la resolución fue revocada y la causa siguió su curso).

Asimismo, la ausencia de resoluciones rápidas genera **problemas probatorios** de diversa índole. Por ejemplo, si el juicio no se realiza al poco tiempo de ocurrido el delito sino que concluye más de una década después, la calidad de la información que puede brindar un testigo va a ser menor. **Incluso si las pruebas son suficientes**, estas demoras también tienen efectos negativos: como señaló el fiscal de instrucción en la causa por las **Coimas en el Senado**, el paso del tiempo “*augmentó la discrecionalidad de los jueces para seleccionar algunas pruebas y desestimar otras*”. Esto resulta particularmente importante en las causas por delitos económicos, donde la prueba muchas veces se compone en gran parte por indicios.

En los pocos casos en los que se llega a una condena, suele presentarse un nuevo problema: **el tiempo que tardan las condenas en quedar firmes**, o –más específicamente– el tiempo que se demora en tramitar

¹ Plan Manejo del Fuego; declaración jurada de Menem del 2000; IBM-DGI; privatización del astillero Tandanor; vaciamiento del Banco de Santa Fe.

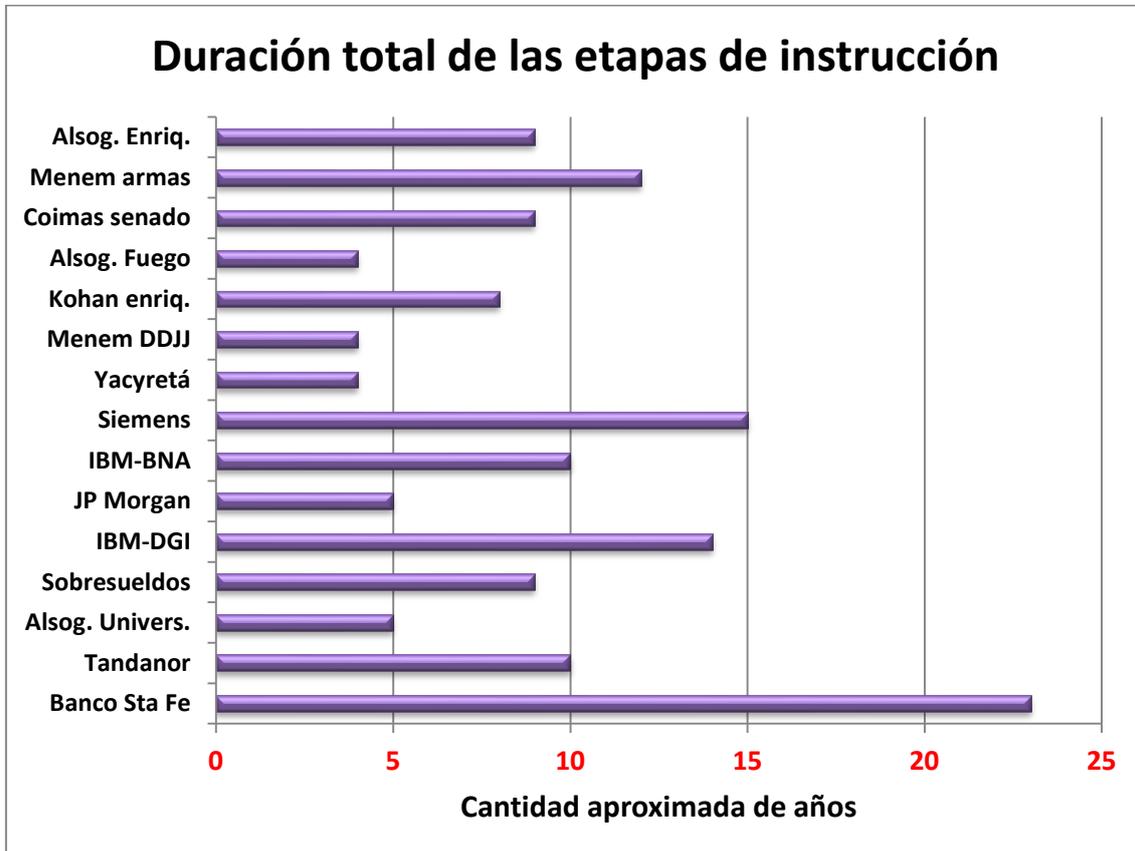
los recursos interpuestos por las defensas contra estas sentencias. En la causa donde se investigó el **enriquecimiento ilícito de María Julia Alsogaray**, la ex funcionaria fue condenada en 2004. Sin embargo, los recursos presentados por la defensa recién terminaron de resolverse por la Casación y la Corte Suprema 4 años después, en 2008. El decomiso del dinero tardó otro año más en realizarse (2009), y luego de eso la Corte tardó 4 años en dar una respuesta definitiva a nuestro pedido para que los fondos fueran destinados al Garrahan (2013). Así, entre la condena y la decisión definitiva sobre qué hacer con el dinero decomisado, transcurrieron **9 años**.

Otro problema es el tiempo que transcurre **desde que se comete el delito hasta que se inicia la causa penal**, lo que afecta claramente a las posibilidades de probar el delito. El ejemplo más notorio es el del vaciamiento del **Banco de Santa Fe**: el delito comenzó a cometerse en 1979, pero el proceso penal se inició en 1990, es decir, **11 años después**.

En algunos casos, las **demoras en la instrucción** tienen como consecuencia la prescripción de la causa. Así ocurrió con la privatización del astillero **Tandanor**: la fiscalía y la querella presentaron sus requerimientos de elevación a juicio en 2006, pero el juez Bonadío tardó **tres años** en dar por finalizada la instrucción y elevar la causa a juicio oral, en 2009. A raíz de esto, en 2011 el Tribunal Oral nº5 declaró prescripta la causa, mencionando expresamente las demoras en que incurrió el juez durante la instrucción. Recién en 2012 la Cámara de Casación revocó esta decisión.

En el siguiente gráfico se puede observar la duración aproximada de la etapa de instrucción en cada una de las 15 causas. En total, todos estos procesos suman 141 años de instrucción. Considerando que el tiempo total de duración de todas las causas sumadas es de 215 años, **las**

instrucciones demandaron el 66% de la duración de estos procesos (es decir, dos tercios), tomados de manera conjunta.



Sin lugar a dudas, se destaca el ejemplo de la causa por el vaciamiento del **Banco de Santa Fe**, donde la instrucción ha alcanzado una duración de 23 años y aún continúa.

También se presentan serias **demoras en la realización de los juicios orales**, tanto para que comiencen como para que se desarrollen. Por ejemplo, en la causa de **Yacyretá**, entre la citación a juicio (2007) y la fecha de la sentencia (2013) transcurrieron **6 años**.

El perjuicio económico

Al repasar las 15 causas, en seguida se hace evidente un segundo problema: **el enorme perjuicio económico causado al Estado** por la delincuencia económica. Esto, por supuesto, significa menores recursos que deberían utilizarse para políticas públicas esenciales, en áreas tales como educación, pobreza, seguridad, obras públicas, etc.

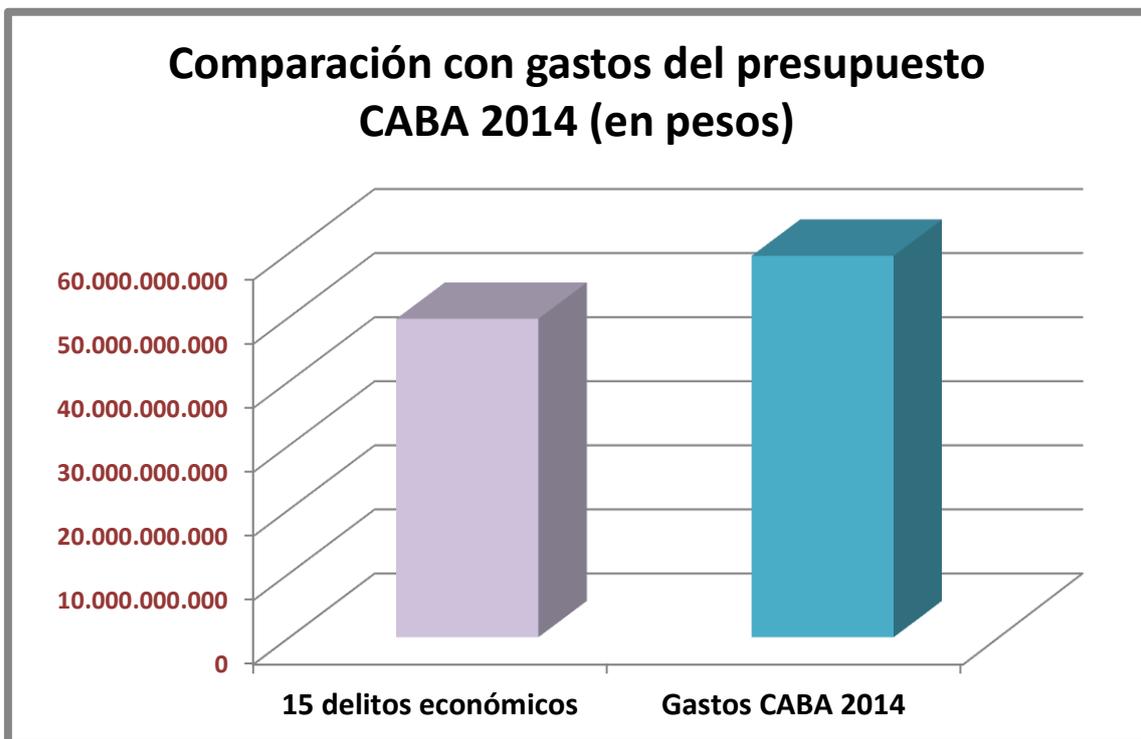
La suma del perjuicio estimado en cada una de las 15 causas da un total de **más de 6.200 millones de dólares** (aproximadamente 6.587.497.500). Al tipo de cambio actual, aproximadamente esto equivale a **casi 50 mil millones de pesos** (\$49.677.006.000)².

Ahora bien, en esta cifra no estamos incluyendo algunas sumas. Con respecto a los bienes omitidos por Menem en su declaración jurada de 2000, solo incluimos el dinero que se encontraba en las dos cuentas que poseía en Liechtenstein y Suiza, pero no la valuación de sus propiedades, aviones y acciones en empresas (por no haberse difundido públicamente una valuación precisa de estos bienes). En cuanto a la causa IBM-Banco Nación, solamente incluimos las sumas pagadas en sobornos, pero no el sobreprecio total del contrato, dado que éste no llegó a pagarse. Por último, de la causa IBM-DGI solo incluimos las sumas pagadas en sobornos, pero no la suma total de los contratos investigados.

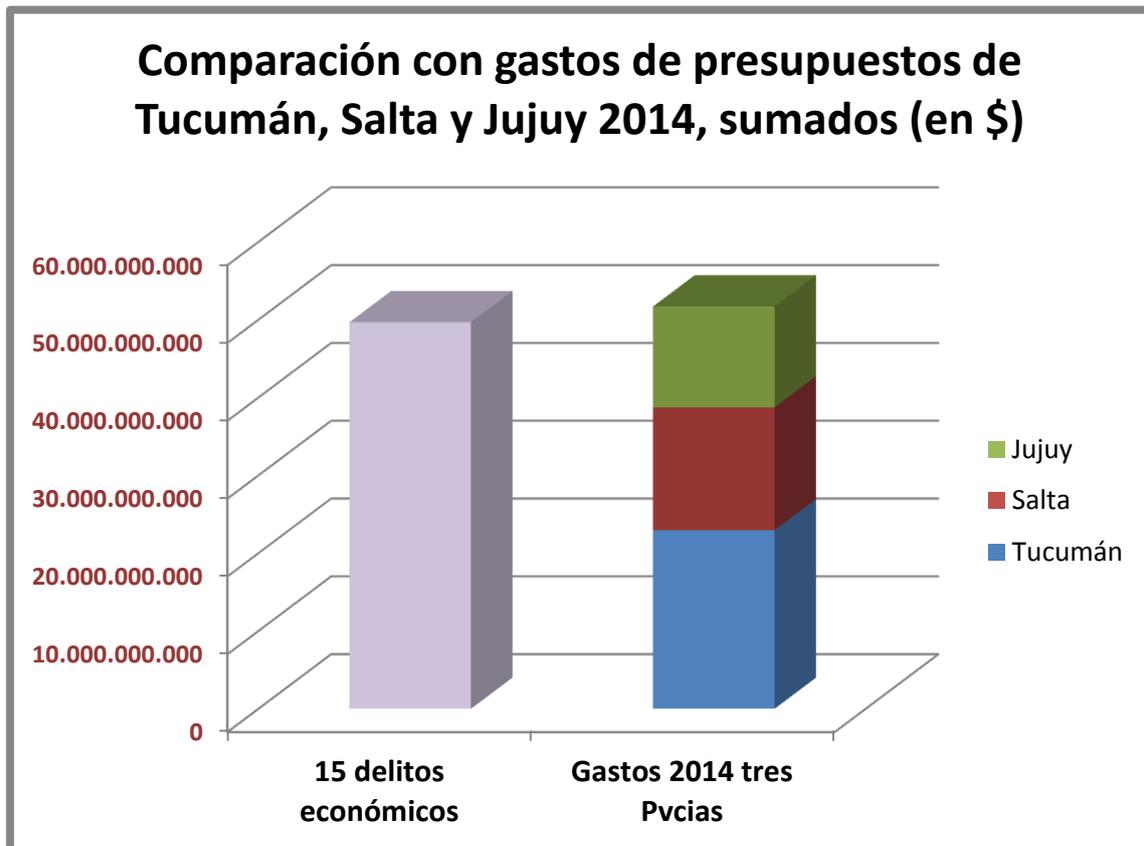
Resulta complicado entender realmente qué significa un perjuicio para el Estado de 52 mil millones de pesos. La suma es tan gigantesca que termina resultándonos lejana y difícil de “bajar a la realidad”. Para eso, puede ser útil la siguiente comparación: el monto que estas 15 causas de

² Este cálculo no incluye actualizaciones: los montos del perjuicio que hemos considerados son los mismos que al momento de ocurridos los hechos. Asimismo, hemos utilizado el tipo de cambio 1 dólar = 8 pesos. Si bien el valor del dólar varía constantemente, durante los primeros días de elaboración del presente informe se ha mantenido cercano al valor que aquí seleccionamos.

criminalidad económica le habrían costado al Estado equivale al **83,5%** de los gastos del presupuesto de la Administración del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires previsto para 2014 (59.501.700.000 pesos).



Asimismo, el perjuicio causado al Estado por estos 15 delitos económicos equivale al **96%** de la suma de los gastos previstos en los presupuestos 2014 de las provincias de Tucumán, Salta y Jujuy (\$22.955.200.700, \$15.782.128.826, y \$12.968.870.482, respectivamente).



Al enorme problema que representa el perjuicio económico causado al Estado se suma otra cuestión más: la **ausencia casi total** de políticas de **recupero de activos**. Por un lado, el decomiso se encuentra regulado como una medida de carácter penal, lo que resulta erróneo desde el punto de vista conceptual e ineficiente en lo que respecta a la política criminal, dado que no basta con demostrar que los bienes fueron adquiridos de manera ilícita para que el Estado pueda recuperarlos, sino que además se exige una condena.

Además del aspecto legislativo, la mayoría de los jueces y fiscales no demuestran una voluntad política de recuperar el dinero robado al Estado y a la sociedad. La condena por **enriquecimiento ilícito de Alsogaray** fue el **primer caso** de recupero de activos en un caso de corrupción. Sin embargo, no solo ese dinero no tuvo un fin social, sino que la Corte

Suprema tardó 4 años en decidir esto, tiempo durante el cual los fondos estuvieron inmovilizados y perdieron valor a causa de la inflación.

Por otra parte, incluso en casos donde se condena a los acusados y se prueba el delito, muchas veces no se decomisan los bienes, o se recupera un valor notablemente inferior al del perjuicio real. Por ejemplo, en la causa por **contrabando de armas**, la fiscalía de juicio estimó un perjuicio de 30 millones de pesos-dólares; sin embargo, se recuperaron únicamente 1.272.016 dólares. Es decir, **se decomisó menos del 5% del perjuicio** estimado.

En la causa **IBM-Banco Nación**, en 2010 el Tribunal Oral homologó el acuerdo de juicio abreviado, que contemplaba decomisos de 4.441.507 dólares y 694.000 pesos (aplicables a cuatro de los siete condenados). Sin embargo, desde que tres de los condenados apelaron el acuerdo que ellos mismos habían firmado, el Tribunal se negó a ejecutar la sentencia respecto de todos los acusados (incluso aquello que habían consentido la sentencia, y que justamente eran quienes debían devolver el dinero). La Sala I de Casación todavía no resolvió los recursos, por lo que **desde hace 4 años se frena un decomiso que podría realizarse inmediatamente**, dado que la sentencia está firme respecto de esos condenados.

En la causa donde se condenó a María Julia Alsogaray por las **contrataciones con la Universidad de Lomas de Zamora**, el Tribunal consideró que el delito estaba probado pero no aplicó ningún decomiso. Es decir, **incluso condenando a los acusados por un fraude millonario, no se recuperó nada del dinero**. Los argumentos de esta decisión los desconocemos, porque ni el Tribunal ni el CIJ difundieron los fundamentos de la condena –como veremos más adelante–.

En la causa donde se investiga al **JP Morgan**, el monto total del dinero involucrado hace que se trate de **la causa de lavado de activos más significativa del país**. Sin embargo, a pesar de que se inició con la confesión detallada de Hernán Arbizu, ex vicepresidente del banco, tanto el juez como el fiscal han demorado el proceso de tal manera que cinco años después todavía no se ha llamado a indagatoria a Arbizu, ni se ha trabado algún embargo que permita asegurar la recuperación de esas sumas millonarias de dinero lavado por importantes empresarios y grupos económicos. Tampoco ha avanzado la investigación respecto de la responsabilidad esencial que le cabe a los directivos nacionales e internacionales del banco.

Falta de transparencia y de participación ciudadana

En líneas generales, todas las causas donde se investiguen y juzguen delitos económicos se caracterizan por la falta de transparencia, en tanto la información disponible para la sociedad es escasa y de difícil acceso. No existe una rendición de cuentas satisfactoria por parte de los operadores judiciales –principalmente jueces y fiscales–, y se obstaculiza la participación ciudadana. Todo esto resulta inaceptable si se tiene en cuenta que son casos de interés público, por la forma en la que afectan el sistema democrático y republicano de gobierno y los recursos estatales. Las 15 causas de este informe presentan distintos ejemplos de este problema.

En primer lugar, **la etapa de instrucción** suele ser un período donde directamente **se impide el acceso a la información**. Muchos jueces y fiscales deniegan la participación de la sociedad civil en esta primera etapa de los procesos, y otros otorgan una posibilidad limitada de ver el expediente. Son pocos los que fomentan la participación de la ciudadanía y el acceso a la información pública. El problema se agrava si se tiene en

cuenta que la instrucción suele ser la etapa del proceso que demora más tiempo. Así, la sociedad suele depender de lo que difundan los medios de comunicación, que siempre será información parcial –a veces, incluso incorrecta–, y subordinada enteramente a los intereses que defienda cada medio.

En **los juicios orales**, si bien la regla es la publicidad y la oralidad, también se presentan varios problemas. Por ejemplo, por más que cualquier ciudadano pueda asistir al juicio, es muy difícil ejercer un verdadero control popular de los actos de gobierno si el juicio oral **dura 3 años**, como ocurrió en la causa del **Contrabando de armas**, y en la del **Plan Manejo del Fuego**. Lo mismo ocurre si se pretende que cualquier persona pueda analizar y comprender **una sentencia de más de tres mil páginas** –concretamente, 3130–, como la resolución que absolvió a los acusados en la causa por el contrabando de armas (previo a las condenas dictadas por la Cámara de Casación).

Por su parte, el **Centro de Información Judicial** decide con **absoluta discrecionalidad** cuáles son las causas de las que brindará información y cuáles serán los documentos que difunda de cada una de ellas.

En la causa donde se condenó a María Julia Alsogaray y otros dos acusados por las **contrataciones con la Universidad de Lomas de Zamora** ocurrió algo particular. Aquí, **el Poder Judicial se rehusó a difundir los fundamentos de la condena**. Ni el Tribunal Oral n° 6 ni el Centro de Información Judicial publicaron el fallo en su totalidad, respondiendo con versiones contradictorias y culpándose entre sí.

En la causa por **enriquecimiento ilícito de Alsogaray**, la **Corte Suprema no dio información oficial sobre el dinero decomisado**, durante los 4 años que transcurrieron entre el remate del petit hotel y la decisión definitiva de destinar esas sumas al Poder Judicial. En marzo de

2013, desde CIPCE presentamos una nota al respecto al presidente de la CSJN, la cual nunca fue respondida.

Un obstáculo fundamental para la participación de la sociedad civil en las causas por corrupción es que los jueces **no permiten que las ONG intervengan como querellantes** en estos procesos. El Código Procesal Penal de la Nación refiere de manera genérica a “graves violaciones a los derechos humanos”, por lo que deja a la libre interpretación de cada juez si la delincuencia económica encuadra en esta categoría o no. El otro supuesto en el cual el Código permite la querrela de ONG son los delitos de lesa humanidad, en los cuales se ha demostrado ampliamente lo esencial que resulta esta participación de la sociedad civil.

TERCERA PARTE:

La reforma procesal penal

Ejes de la reforma

El sistema de justicia penal vigente en el orden federal funciona, en su estructura, en base al código procesal sancionado en el año 1888. En efecto, hoy en día contamos con **un ordenamiento** que fue diseñado e inspirado en el marco de un contexto social completamente diferente al actual, **con un retraso sustancial de más de 125 años**.

Es por ello que en nuestros días se mantienen incólumes ciertas instituciones propias de la cultura inquisitiva, e incluso el mismo proceso ha permitido reproducir prácticas que se corresponden con este paradigma. Entre ellas, el ejemplo más burdo consiste en **la figura del juez de instrucción**, quien reúne las funciones de investigación y luego decisión sobre esa misma tarea. Al mismo tiempo, el Ministerio Público Fiscal es relegado a una intervención formal, en el marco de una etapa que se rige con altos niveles de burocratización a través de un expediente escrito. El juicio, objeto de reforma en el año 1992 a partir de la introducción de la oralidad, aún se encuentra fuertemente condicionado por lo producido durante la instrucción.

Con lo cual, si bien es cierto que se introdujeron valiosas reformas legislativas que remozaron el modelo de enjuiciamiento, éste aún presenta deficiencias notables e impostergables para nuestra vida democrática. Entre todas ellas, se encuentra la imposibilidad de investigar y juzgar eficazmente los delitos de alta complejidad e impacto social, como los casos de corrupción o criminalidad económica.

Sobre este último punto, consideramos que urge enfrentar una reforma integral que permita establecer nuevos estándares de juzgamiento, adecuando el procedimiento penal a los parámetros que fijan la Constitución Nacional y los tratados internacionales que han sido incorporados a ella. La transformación de la justicia federal aportaría cambios concretos para responder eficazmente frente a los hechos que se

han descrito en este informe, entre los cuales creemos que **los ejes centrales serían los siguientes.**

1. Reorganización del Ministerio Público Fiscal

El sistema procesal penal vigente a nivel nacional está diseñado de tal manera que cada uno de los jueces de instrucción investiga los casos que le son asignados sin tener conocimiento de los que tramitan en los demás juzgados. A través de este modelo de compartimentos estancos, se torna imposible que se tomen decisiones de políticas de persecución, en tanto **no existe una visión global** sobre el flujo de casos que están siendo investigados por la justicia penal.

Este déficit del sistema se agrava especialmente en los supuestos de delitos complejos, como los que se han abordado en la primera parte de este informe. A este respecto, puede suceder, por ejemplo, que dos delitos con identidad de autores estén siendo investigados por diferentes jueces, sin que cada uno sepa del otro. Esto equivale a decir que **no existe en la actualidad un sistema de cruce de datos e información** que permita tomar decisiones inteligentes a los fines de elevar los índices de eficacia en la persecución de los grandes delitos de mercado.

Otro problema del sistema actual tiene que ver con la **disparidad de criterios entre los fiscales de instrucción y los de juicio**. Esto produce, en primer lugar, la vulneración del principio de unidad de actuación que deben respetar los fiscales. En segunda posición, fundamentalmente, implica que la institución no actúe de modo estratégico a lo largo del proceso en tanto no existe un mismo lineamiento entre todos los que funcionarios que intervendrán en un determinado caso.

Un sistema acusatorio oral plantea diversos desafíos a los sujetos del proceso. Entre ellos, el Ministerio Público adquiere protagonismo en tanto se convierte en el **órgano encargado de diseñar la política criminal**. En este sentido, la nueva agenda de trabajo debería contener, en primer lugar, un claro replanteamiento respecto de las funciones centrales de la persecución. Sobre este aspecto, es indispensable regular un proceso en el que los fiscales abandonen su actual situación de simples dictaminadores en cada caso de modo que sean actores estratégicos con capacidad de dimensionar el delito desde una visión integral. Ahora bien, este nuevo paradigma de funcionamiento se debe plasmar en varios segmentos:

A) Dirección de la investigación -estratégica e inteligente-

Una reforma estructural del modelo de enjuiciamiento asigna a los fiscales la tarea de la persecución penal, en base a una organización flexible y con nuevos principios de actuación. La institución asumirá, en este contexto, un discurso legal dirigido al logro de objetivos concretos a través de actividades investigativas complejas. Todas ellas orientadas hacia una misma finalidad y en base a la evaluación del conjunto de la información disponible en el sistema de justicia. Con relación a los casos de criminalidad económica, entre otros tantos, los fiscales coordinarán esfuerzos y estandarizarán criterios políticos criminales para abordarlos de manera eficaz.

Ello permite que la institución adopte un claro lineamiento estratégico con relación a los casos que decide investigar o destinar mayores instrumentos. En otras palabras, establece una política criminal innovadora por medio de la cual orienta la persecución hacia los grandes fenómenos criminales, para los cuales cuenta con la disponibilidad de la mayoría de los recursos humanos y materiales, sin desatender los casos de menor entidad para los que existen salidas diferenciadas.

Ahora bien, en tanto un Ministerio Público moderno asume la determinación de la política criminal, lo cierto al mismo tiempo es que la institución debe transparentar y hacer públicos de manera regular cuáles son los casos que priorizará, en base a qué fundamentos y por qué le interesa especialmente perseguir esos delitos y no otros.

Por último, un cuerpo de fiscales moderno debe sustentar su trabajo sobre la base de los principios básicos que regulan su actuación. Entre ellos, el más importante es el principio de independencia, tanto de los poderes económicos como políticos. Ello se traduce en que el Fiscal General no debe recibir órdenes de ningún tipo por parte de los poderes que pueden llegar a influenciar la labor de los fiscales.

B) Criterios para controlar la carga de trabajo: herramientas de descongestión

El desafío central de un Ministerio Público moderno, constituido en el eje ordenador del proceso penal, consiste en alcanzar capacidad para controlar el flujo de casos.

Para la consecución de este fin, un código adversarial otorgaría a los fiscales un conjunto de instrumentos diferentes al tradicional poder penal estatal. Al concentrarse en los delitos de alta complejidad, destinaría respuestas adecuadas a cada uno de los conflictos emergentes de los casos menores, como la reparación, conciliación, etc.

La introducción de la gestión de la conflictividad como el objetivo del procedimiento penal requiere de una reorientación de la actividad de los operadores del sistema hacia la solución de los conflictos: la construcción de una serie de respuestas diversificadas y más ajustadas a las necesidades de la sociedad.

Asimismo, debe existir una clara política de priorización de casos a lo largo de todo el proceso: no solo se deben destinar salidas diferenciadas en el momento en que se practica el ingreso, sino que –por ejemplo- puede ocurrir que haya una gran cantidad de causas en condiciones de elevarse a juicio, de las cuales se debe elegir aquellas que especialmente interesen litigar en audiencia.

C) Unidades de investigación por especialización o flujo de casos

En el orden federal, en donde tramitan las causas de corrupción que hemos abordado, los fiscales aún se organizan de modo reflejo a la justicia, reproduciendo sus vicios e impidiendo la adopción de un posicionamiento inteligente frente al conjunto de casos.

Este último aspecto no es menor, pues se trata de dos organizaciones que buscan fines completamente distintos: mientras el Poder Judicial debe ser el custodio del respeto de los derechos y garantías de las partes en el proceso, mostrándose independiente tanto de los restantes poderes del Estado como de las propias instancias que existan hacia dentro de la estructura judicial, el Ministerio Público se debe presentar como una organización esencialmente vertical que trabaje alrededor de los principios de unidad de actuación y coherencia interna.

Un aspecto central de un Ministerio Público en el contexto general de un modelo acusatorio consiste en el diseño de nuevas estructuras organizativas.

Al respecto, existen dos posibilidades: por un lado, la formación de unidades fiscales por especialidad o temáticas, ideadas como la mejor estrategia para ganar en eficacia en la investigación. Este formato es particularmente importante para los delitos que hemos visto, entre otras cosas, para poder investigar los flujos de dinero, localizar los bienes,

incautarlos y eventualmente decomisarlos. Por otra parte, la creación de unidades por flujo de trabajo, las que favorecen el aprovechamiento en términos de economía de escala al clasificar los casos desde el mismo instante en que ingresan.

Pues bien, en uno u otro caso, la institución debe promover un sistema de sanciones e incentivos para la persecución penal. Solo a través de un esquema de este tipo es posible pensar en un Ministerio Público responsable, con autocrítica e interesado en generar canales para fomentar el compromiso de los fiscales.

Finalmente, en verdad el cambio reside en establecer nuevos métodos de trabajo en base a la proyección de una visión estratégica, con metas y objetivos definidos. Lo cierto es que el diseño de las fiscalías debe ser flexible, es decir, debe permitir su modificación de acuerdo a las necesidades de la demanda de casos que ingresen al sistema y a la pauta política de persecución dispuesta.

2. Desformalización de la investigación

Una notable falencia de nuestro proceso penal consiste en la **extensa e irracional duración de la etapa inicial del procedimiento**, especialmente en los casos complejos como los de criminalidad económica: tal como vimos, los tiempos de las quince causas que hemos analizado suman un total de 141 años de instrucción. De hecho, de ese universo, en casi todos se superaron los cinco años, hasta el extremo del caso del vaciamiento del Banco Santa Fe, en el que la investigación transcurre hace 23 años.

Ahora bien, un sistema acusatorio presenta cambios sustanciales en relación al modo en que se impulsa la investigación, entre ellos:

A) Preparación del juicio

Se rompe con la idea de la instrucción como etapa de producción probatoria en tanto ello se reserva exclusivamente para la audiencia de debate.

En un sistema de justicia moderno, la investigación preliminar es concebida como la fase en la cual se evalúa el mérito de una acusación para la elevación a juicio. En este sentido, se estipula con claridad que se trata de una etapa de preparación del juicio en la cual las medidas que se adopten no tienen carácter probatorio, sino informativo.

Este diseño permite, principalmente, dinamizar las investigaciones toda vez que la centralidad del proceso se coloca en la etapa de juicio. Éste es el momento alrededor del cual gira la lógica del nuevo sistema.

B) El control del tiempo

Un modelo reformado introduce la variable temporal en el desarrollo del proceso, controlando las dilaciones indebidas e incorporando una herramienta que permite establecer una disciplina en base a plazos concretos.

Este aspecto no solo incide en una cuestión meramente vinculada con los tiempos procesales, sino que esencialmente hace efectiva la garantía del plazo razonable contenida en los tratados internacionales.

C) Eliminación del expediente

Un proceso penal adversarial se construye, principalmente, sobre la base de la eliminación del expediente como fuente de información para la toma de decisiones.

Durante la etapa preparatoria, los fiscales forman legajos de investigación en los cuales recopilan toda la evidencia que consideran necesaria rendir en el juicio y que les sirve para sustentar sus peticiones o planteos en las audiencias preliminares. A diferencia del expediente, esta carpeta se encuentra exenta de formalismos, toda vez que el material allí contenido no constituye elemento de prueba.

Al mismo tiempo, erradicar el expediente coadyuva en los tiempos que insume el proceso: en la actualidad, se presentan obstáculos ante la presentación de recursos durante la fase de instrucción, en tanto los autos principales son enviados a la cámara de apelaciones, lo cual produce la paralización de las tareas investigativas hasta tanto no regrese al juzgado de instrucción³.

3. Nuevas formas de organizar el litigio

El proceso vigente, tal como hemos afirmado previamente, se sustenta sobre la base del expediente como fuente de información. Esto genera demoras, deshumaniza el procedimiento y conforma una lógica de trabajo alrededor de **la cultura del trámite**.

Lo mismo ocurre con la tarea administrativa: en la actualidad, los jueces cumplen funciones jurisdiccionales resolviendo una causa de trascendencia, al mismo tiempo en el cual está firmando despacho o decidiendo sobre los nombramientos de personal.

Pues bien, el proceso penal de un sistema adversarial no sólo requiere de un Ministerio Público proactivo que trabaje con un legajo desformalizado desvinculado de rigorismos formales. En esencia, precisa de una serie de factores, entre los cuales creemos que los más relevantes son:

³ Al respecto, se puede consultar el informe sobre los procesos judiciales en materia de corrupción, realizado por el CIPCE junto con ACIJ y OCDAP, disponible en el sitio web: www.cipce.org.ar

A) Oralidad en todas las instancias del proceso (etapa preliminar-impugnación)

En un sistema adversarial, la audiencia es concebida como una metodología de trabajo en la cual se toman decisiones de alta calidad para las partes. A su vez, no solo es beneficiosa en términos de producción de información, sino que aporta al sistema de una transparencia y publicidad de la cual no goza en estos días.

Al respecto, actualmente, el proceso federal estructura su trabajo en base a una extensa delegación de funciones y una manipulación arbitraria de las causas que se priorizan, lo cual es netamente funcional para sosegar ciertas causas de interés social. Estas prácticas pueden ser desterradas con un sistema de audiencias públicas.

En nuestro país, el proceso penal en el fuero federal no es ni público, ni oral, sino que se rige por estructuras coloniales en base al expediente escrito. Con lo cual, la utilización masiva de la oralidad para todas las etapas del procedimiento (preliminares, juicio e impugnación) consiste en la práctica con más capacidad para abandonar la cultura inquisitiva que aún permanece arraigada en la justicia penal.

B) Oficina de gestión administrativa

Un modelo de justicia democrático, respetuoso del sistema de garantías consagrado en la Constitución Nacional, debe enfrentar necesariamente un proceso de redefinición de los roles que le caben a cada uno de los actores.

En el caso del Poder Judicial, hemos dicho que los jueces –a los fines de cumplir con el principio de imparcialidad- deben abandonar su función de instructor para trasladarla a los fiscales. Sin embargo, también se requiere de nuevas formas de organizar el trabajo al interior de la institución. Es inconcebible, en un sistema de toma de decisiones en audiencias, que los

jueces aún asuman tareas de administración como la firma del despacho o cualquier otro acto de ese tipo: no solo por la erradicación del expediente, sino porque no son especialistas en esa disciplina.

En un sistema adversarial, las tareas administrativas deben estar a cargo de personas con especialización en gestión, que organicen los despachos judiciales en atención a variables que se vinculen con la eficacia, flexibilidad y coordinación estratégica. Es en este esquema en donde suelen crearse las “oficinas de gestión de audiencias”, las cuales tienen bajo su responsabilidad programar las audiencias, llevar la agenda de los jueces, contactar a las partes, entre otras funciones.

4. Rediseño del sistema recursivo

En la actualidad, **la sustanciación de los recursos durante la etapa de instrucción** consume una enorme cantidad de días o años, lo cual termina repercutiendo en soluciones como prescripciones o absoluciones por vulneración del plazo razonable. Lo mismo ocurre con **la revisión de los fallos definitivos**, lo cual genera que la mayoría de las sentencias adquieran firmeza muchos años después del juicio oral.

Este déficit es cuestionable desde el punto de vista de que las investigaciones en definitiva consumen más tiempo que el resto de las etapas, cuando en realidad el proceso se debe orientar hacia la celebración del juicio. De ello dan cuenta los datos que hemos apuntado previamente, los que arrojan que -del total de duración del conjunto de las causas-, las instrucciones demandaron el 66% del proceso. Y, por el lado de la revisión de sentencias, de las 15 causas relevadas solo 1 está firme.

En este cuadro de situación, un proceso adversarial, concentrado en revalorizar el juicio como momento central del procedimiento, debe también enfrentar un cambio estructural en el modo por el cual se revisan las decisiones judiciales:

A) Abandono de los modelos tradicionales

Un programa procesal penal acusatorio plantea la ruptura de los tradicionales modelos de recursos, en tanto las vías recursivas se caracterizan por atacar decisiones de trascendencia, de manera de evitar dilaciones indebidas.

En este sentido, los mecanismos de impugnación solo se limitarían a las siguientes resoluciones: sentencias definitivas, el sobreseimiento, las excepciones, la aplicación de medidas cautelares y de coerción, la denegatoria de la aplicación de la suspensión del juicio a prueba, los procedimientos abreviados y las decisiones que se tomen durante la ejecución de la pena.

Este sistema recursivo se estructura sobre la base de una mayor racionalidad y simpleza para el control de las decisiones jurisdiccionales, en tanto la forma de interposición y el trámite de los recursos estarían regulados de forma simple y permitiría evitar la excesiva duración que se observa en el código vigente.

A su vez, habría un cambio sustancial en el modo de adoptar las decisiones en la etapa recursiva, toda vez que –ante la desaparición del expediente– serían los propios litigantes quienes aportarían información del caso a los jueces, quienes deberán tomar conocimiento de la causa en el marco de una audiencia. En efecto, no solo se evitan trámites engorrosos como el traslado del expediente a la sede del tribunal del recurso, sino que a través de la audiencia se visibilizan argumentos y debates.

5. Participación amplia de la sociedad

En el proceso penal vigente, las decisiones que se adoptan con relación a los casos de relevancia social, como los delitos de corrupción, **se construyen de espalda a la ciudadanía**. No solo por la falta de intervención de la sociedad en estos procesos, sino también por el lenguaje utilizado por la justicia al momento de explicar estos hechos. A ello se agrega la extensión que suelen tener los fallos, que muchas veces tienen miles de páginas, aislando a la ciudadanía de decisiones que le importan directamente. Tal fue el caso de la absolución en la causa por contrabando de armas, la cual tuvo una sentencia de 3130 páginas, por citar tan solo un ejemplo.

Por estos motivos, una reforma procesal penal aportaría un cambio trascendente en la construcción de las decisiones judiciales, en atención a que incorporaría a la sociedad como un actor protagónico, a partir de los siguientes dos aspectos:

A) Juicio por jurados

El punto de partida para democratizar la justicia penal debe comenzar por cumplir con el mandato constitucional e instaurar el juicio por jurados en su modalidad clásica, tal como lo estipularon los constituyentes de 1853.

En ningún sistema judicial moderno se entrega a los jueces profesionales el monopolio de la administración de los conflictos más graves de la sociedad, pues se valen del jurado para compartir esas decisiones. En los casos que hemos tratado en este informe, la participación de un jurado popular hubiese contribuido en la legitimación de esas sentencias, pues en la actualidad lo cierto es que este modelo solo provoca debilidad estructural y ha producido un divorcio total con la ciudadanía.

El jurado no solo cumple una función sustantiva en la toma de decisiones, sino que en realidad guarda un valor simbólico y, por su efecto, permite abrir las puertas de uno de los poderes del estado que se ha construido a partir de la expulsión de la sociedad.

Abrir la participación de la sociedad en temas tan sensibles como la corrupción no solo permite colaborar con el rumbo de las resoluciones y quitar el peso político que tienen los jueces para tomar decisiones en estos casos, sino que también colabora con la necesaria independencia que este poder estatal debe tener.

B) Concepto amplio de víctima: participación de ONG como actores del proceso

Un proyecto de reforma integral del actual Código Procesal Penal exige un replanteo con respecto a la tutela efectiva de los derechos de las víctimas.

En esta línea, un sistema acusatorio procura maximizar las instancias de participación de la víctima, como así también una ampliación de la gama de actores que quedan comprendidos en tal calidad. A través de un concepto amplio, se reconoce el derecho de las organizaciones de la sociedad civil de iniciar una acción penal autónoma, por ejemplo, en hechos de la naturaleza que hemos abordado en este trabajo.

Sobre este último punto, esta reforma incorporaría a los actores que destinan esfuerzos para combatir el fenómeno de la impunidad estructural. De hecho, en reiteradas oportunidades, han sido instituciones representativas de la sociedad civil quienes han empujado al Estado a la toma de decisiones con sentido social en casos de alta gravedad y que han generado un gran daño social.

Con lo cual, es realmente necesario que se incorporen nuevos actores en la lucha contra la criminalidad compleja. Especialmente, las organizaciones que tienen una especialización en estas materias, y que no solo persiguen

el castigo de los culpables, sino también el recupero de los activos y su posterior entrega social (algo que muchos jueces y fiscales ni siquiera consideran).

6. Concepto democrático de organización judicial

La característica principal de nuestra organización de justicia federal consiste en la verticalidad y jerarquización de los órganos que la componen. Este rasgo, distintivo del sistema inquisitivo, **conspira contra la independencia y genera un modelo de oficinas rígidas** que poco contribuyen a la consolidación de un sistema eficiente.

Por ello, es imperioso avanzar en la transformación de las estructuras que organizan la justicia, a fin de dinamizar y diversificar la intervención de los jueces en el proceso.

A) Estructura organizativa horizontal: multifuncionalidad de los jueces

Un desafío central para consolidar una justicia penal democrática es romper con la lógica tradicional en la cual los jueces están atados de manera permanente al mismo tipo de actividad o cargo, divididos por instancias jerárquicas. Este esquema no es consistente con la noción de un modelo que pretenda ser eficiente y que aproveche al máximo los recursos con los que cuenta.

En efecto, el abandono de este modo de organización debe conducir hacia la adopción de un sistema en el que el factor “juez” cumpla una diversidad de funciones a lo largo del procedimiento, en tanto –como hemos visto– ya no tendrá a su cargo las tareas administrativas ni de persecución. Así, su función se reduce solamente a la toma de decisiones en una audiencia,

preservando la imparcialidad de la cual se debe reputar, y utilizando ese espacio como su oficina de trabajo.

Los nuevos esquemas democráticos, tanto en nuestro país como en América Latina, se encuentran avanzando en la conformación de colegios o *pooles* de jueces. Estos, si bien con diferentes formatos posibles, responden a la idea de la polifuncionalidad de los jueces: podría ser, en la etapa preliminar, de juicio, recursiva, de ejecución, indistintamente según sea necesario su intervención.

Conclusiones

A lo largo de los últimos años hemos realizado diversas investigaciones sobre la criminalidad económica. Esto nos permitió producir estadísticas sobre la duración de los procesos, la afectación al patrimonio público, los porcentajes de condenas, la cantidad de decomisos, etc. En definitiva, datos que reflejan los niveles de impunidad existentes para los delincuentes económicos.

El riesgo de citar estadísticas es que el problema puede volverse abstracto y perderse en los números. Por eso, a través de este informe buscamos demostrar que **esas estadísticas están muy lejos de ser algo abstracto**: por el contrario, año a año se materializan en nuevos ejemplos concretos. Optamos por elegir únicamente casos de delitos económicos que tuvieron repercusión pública durante 2013, y nos limitamos tan solo a 15 ejemplos, de manera arbitraria. Seleccionamos un universo de casos mínimo, y sin embargo los resultados son abrumadores.

Este estado de situación ratifica nuestra visión de la corrupción –y de la delincuencia económica en general–. Esta forma de criminalidad no puede ser vista como un problema que afecta exclusivamente a los funcionarios públicos. Tampoco como una cuestión que se explique simplemente por la “falta de ética”. Se trata de un fenómeno complejo, que involucra a **un Estado cooptado por agentes económicos poderosos**. Esto repercute en muchas políticas públicas y aspectos de la gestión estatal. Uno de ellos es la investigación y juzgamiento de delitos económicos. Estos procesos penales suelen caracterizarse por todos los problemas que ya hemos analizado. Pero esta impunidad no se construye solamente sobre la falta de voluntad política, sino también sobre **un sistema que por sí mismo resulta funcional a la injusticia: el Código Procesal Penal de la Nación**.

Son muchas las acciones necesarias para aumentar la eficiencia en la prevención y persecución de la delincuencia económica. Entre ellas, algunas son medidas de carácter legislativo. Una de estas medidas es la reforma procesal penal federal, que es demorada desde hace años. Éste es el camino que ya comenzaron a recorrer hace tiempo varias provincias argentinas y muchos países de la región. Sin embargo, el Código Procesal Penal de la Nación ha permanecido intacto, con cambios tan mínimos que no generaron avances significativos. **Se necesita una reforma estructural, que comience como un cambio legislativo pero eventualmente genere un cambio cultural en el mundo judicial.** Es un proceso que debe pensarse necesariamente a largo plazo, pero que tiene que comenzar de manera urgente.

Hasta que no se produzca la reforma procesal penal a nivel federal, abandonando el actual sistema inquisitivo para pasar a un modelo acusatorio y adversarial, no existen razones para pensar que el futuro próximo sea distinto de estos 15 ejemplos de 2013. Los mismos problemas estructurales estarán presentes para que avancen las causas iniciadas recientemente, como las que señalamos en la introducción.

Mientras tanto, el panorama es claro y alarmante: **una Justicia que produce y reproduce injusticias.**