



La lucha contra la corrupción en la Ciudad de Buenos Aires Estado actual y desafíos para el futuro

Por Martín Gershanik

Abogado, UBA.
martin@goabogados.com.ar
[@tincho_mg](https://twitter.com/tincho_mg)



La aprobación por parte del Congreso Nacional del tercer convenio de transferencia de delitos (Ley N° 26.702¹) a la ciudad de Buenos Aires es un avance significativo en la autonomía local. Si bien está pendiente la aprobación por parte de la Legislatura de la Ciudad para que este convenio tenga plena operatividad, es un momento oportuno para señalar algunas cuestiones que deben tenerse en cuenta antes que ello sea una realidad.

Los tipos penales que se encuentran comprendidos dentro de este convenio son en total 33; aunque si se toman en consideración las agravantes y atenuantes, la cifra es cercana a los 100. El impacto que seguramente tendrá en el sistema judicial local es considerable: en el año 2010 ingresaron 15.988 causas penales y algunas estimaciones prevén con la entrada en vigencia de este tercer convenio ingresarán 30.000 nuevos casos. La correcta investigación y persecución de estos delitos será una dura prueba para jueces, fiscales y defensores.

Entre los delitos que se transferirán, sobresale el capítulo del Código Penal referido a los delitos contra la administración pública ocurridos exclusivamente en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuando se tratare de actos cometidos por sus funcionarios públicos, o contra sus funcionarios públicos, que atenten contra el funcionamiento de sus poderes públicos u ocurran en el marco de un proceso judicial que tramite ante los tribunales locales². Se trata de las figuras delictivas dentro de las cuales se encuadran los casos de corrupción que llegan a conocimiento de la justicia.

1. <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/185000-189999/187845/norma.htm>

2. Cfr. Punto SEGUNDO, Anexo, Ley 26.702



Este dato es de suma trascendencia institucional: hasta ahora estas investigaciones tramitaban en el fuero Criminal y Correccional de la Nación, en su mayoría, en los juzgados y fiscalías nacionales en lo Criminal de Instrucción. A partir de la entrada en vigencia de este nuevo convenio, serán los propios fiscales y jueces del Fuero Penal, Contravencional y de Faltas de esta Ciudad quienes tendrán a su cargo la investigación y juzgamiento de estos delitos.

Frente a esta novedad surgen dos obvios interrogantes: 1) que tan preparada se encuentra la justicia local para llevar adelante en forma exitosa este tipo de investigaciones (tomando como parámetro la mala performance de quienes hasta ahora han venido haciéndolo) y 2) que acciones se pueden desarrollar para fortalecer esta preparación y mejorar aun más la efectividad a futuro de cualquier investigación de estos delitos u otros delitos complejos.

En primer lugar, y como punto de partida vale aclarar que existen notorias diferencias en las forma de tramitar los procesos penales en la jurisdicción nacional y en la Ciudad. Mientras en Nación persiste un modelo mixto inquisitivo, con una investigación preparatoria escrita, formal y burocrática, y superposición de funciones entre jueces y fiscales, en la Ciudad ya se instaló con éxito un modelo acusatorio adversarial, con la investigación claramente en manos de los fiscales, procedimientos orales y un adecuado tratamiento de víctimas y testigos. Se destaca también el uso de salidas alternativas como la mediación penal.

No obstante esta clara ventaja de un modelo por sobre el otro, el desafío es mayúsculo. Entre el año 2005 y 2010, según datos del Ministerio Público Fiscal de la Nación³, en el fuero de Instrucción de la Capital, ingresaron un total de 12.711 causas por delitos contra la administración pública. De ese total, sólo el 8% fueron elevadas a juicio oral, es decir que la investigación preliminar logró determinar con un mínimo de certeza acerca de la comisión del delito y de quienes serían los presuntos responsables. Sin embargo, en ese mismo período, sólo el 2,2% de los casos ingresados recibió una condena.

El dato de por sí es preocupante, ya que habla de la ineffectividad del sistema para perseguir este tipo de delitos. Si se analiza en detalle esta estadística, la situación es análoga: en el período 2005 - 2010, en causas iniciadas por “incumplimiento de los deberes de funcionario público”, se elevaron a juicio el 1,1% de las investigaciones y se dictó una sentencia condenatoria en el 0,5% de los casos. En causas iniciadas por el delito de “cohecho” sólo se obtuvo una condena en los últimos 5 años en el 3,6% de los casos; mientras que en investigaciones por enriquecimiento ilícito, la tasa de condena fue del 8,3%. Vale aclarar con respecto a este último dato que entre 2005 y 2010 se iniciaron 58

causas por enriquecimiento ilícito y sólo se dictaron 2⁴ sentencias condenatorias.

El diagnóstico es claro, el sistema de justicia criminal enfrenta serias dificultades cuando se trata de investigar delitos complejos. Más cuando se trata de maniobras cometidas por funcionarios públicos amparados por la burocracia del aparato estatal. Es esta maraña de expedientes administrativos, de engorrosos procedimientos de compras y contrataciones, decisiones políticas e intereses muchas veces multimillonarios, donde los esfuerzos de los investigadores penales suelen fracasar.

Un estudio reciente del CEJA - Centro de Estudios de Justicia de las Américas⁵ da cuenta que el diagnóstico es también compartido por la inmensa mayoría de nuestros vecinos países. Sus Ministerios Públicos aplicaron reformas organizativas y atravesaron reformas legales que les dotaron de mayor flexibilidad y autonomía. Esos esfuerzos rindieron frutos en la tramitación de delitos simples, pero en aquellos casos que la capacidad de los sistemas judiciales fue exigida es donde los resultados fueron subóptimos. Una de las interesantes conclusiones a las que arriba esta investigación es que si bien la respuesta organizacional frente al delito complejo es la especialización, p.ej. creación de fiscalías especializadas, esto no implica una diferencia sustancial con el modo tradicional de llevar adelante las investigaciones, sino tan sólo una “atención más personalizada” que el común de los delitos.

La falta de capacitación específica, utilización de protocolos unificados de actuación, y la ausencia de mecanismos tecnológicos de procesamiento de grandes volúmenes de información son, a criterio del estudio, las barreras más importantes que atentan contra la investigación de delitos complejos como lo es sin lugar a dudas la corrupción.

Volviendo entonces a los interrogantes planteados al comienzo de este breve trabajo, podemos afirmar que el sistema de justicia penal de la Ciudad cuenta con mejor capacidad organizativa⁶, superior capacidad en tecnologías de la información y las comunicaciones⁷ y un sistema procesal que le brinda más posibilidades de enfrentar investigaciones criminales complejas. Es decir, estaría en condiciones de obtener mejores resultados que los magros logros obtenidos hasta ahora por sus pares del Poder Judicial de la Nación. El hecho de que el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad cuente con un Cuerpo de Investigaciones Judiciales es también un dato muy alentador pues resuelve los conflictos de independencia que se suscitan cuando una propia fuerza de seguridad debe investigar a sus superiores jerárquicos y resulta un factor determinante para agilizar algunos tramos de las investigaciones de estos hechos descomprimiendo la labor de los fiscales.

3. Ver http://www.mpf.gov.ar/estadisticas/Delitos/entradas_delitosCapital.html

4. En el año 2007

5. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Desafíos para la Investigación y Persecución Penal de los Delitos Complejos en países de las Américas

6. Ver Res FG N°xxx/2011 Organización del Ministerio Público Fiscal

7. El Poder Judicial y Ministerio Público de la Ciudad implementaron un sistema informático de gestión de causas llamado JusCABA



Resulta a todas luces evidente que si bien la justicia local cuenta con una posición inicial de ventaja, cierto es que no necesariamente es una garantía de éxito, tal como los ejemplos de otros países lo han demostrado.

Esto da pie para contestar el siguiente interrogante: que puede hacer entonces el sistema judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para mejorar su capacidad para enfrentar la investigación de delitos de corrupción. La preparación, entrenamiento y la formación son aquí los aspectos clave. Quizás a primera vista esta simple afirmación resulte una obviedad, pero los bajos niveles de efectividad de la justicia frente a la corrupción son clara muestra de ese déficit.

Una típica investigación de corrupción comienza con un expediente administrativo donde se decide la adquisición de un bien o la contratación de un servicio. En este expediente puede haber sospechas de direccionamiento, favoritismo, sobrepagos o algún otro abuso de autoridad. Adicionalmente se agregan, usualmente, los intereses y acusaciones cruzadas de los oferentes, máxime si la oferta de alguno de ellos resultó rechazada. Decodificar y comprender estos expedientes administrativos es el primer gran obstáculo que enfrentan los investigadores. La ley de procedimientos administrativos, la normativa de compras y contrataciones de la Ciudad y organismos dependientes, los dictámenes de las áreas jurídicas, el análisis de pliegos de bases y condiciones particulares, el análisis contable y financiero son todas materias de difícil abordaje.

Es muy común que las causas penales por este tipo de delitos naufraguen en un mar de documentación abultada que magistrados y funcionarios penales apenas si pueden procesar. Este desconocimiento en conjunto con los bajos montos de las penas previstas para casos de corrupción son factores determinantes en la posibilidad de esclarecer un hecho delictivo de corrupción. Vemos entonces que la capacitación previa y permanente (dada la constante evolución y complejidad de las maniobras) es una variable que jamás puede ser desatendida.

Capítulo aparte merecen los planteos claramente dilatorios de los letrados patrocinantes, (por lo general en aquellos casos con múltiples imputados) los cuales deben ser atendidos con firmeza para evitar que cumplan con dicha intención.

Tal como lo reconoce el estudio del CEJA⁸ este tipo de delitos merece un abordaje diferenciado de la tramitación común. La implementación de unidades o equipos fiscales especializados es también una ventaja para investigar estos delitos, pero con algunas salvedades: a) deberán diseñar y adoptar protocolos de investigación para mejor regular el avance de los casos; b) deberán incorporar expertos

de otras ramas y disciplinas para profundizar el estudio de todos los elementos de prueba reunidos; c) deberán implementar sistemas informáticos de gestión documental que posibiliten el manejo, clasificación y acceso inmediato a las generalmente miles, de hojas de elementos de prueba; d) deberán elaborar estrategias proactivas de persecución de focos de corrupción; y e) deberán adoptar metodologías de trabajo colaborativas con otras agencias gubernamentales y fuerzas de seguridad.

Otras cuestiones que menciona el estudio y que merecen especial atención son: a) la incorporación de mecanismos de incentivos para los fiscales y funcionarios, atados a metas objetivas de gestión y b) un adecuado sistema de protección y seguimiento de testigos.

Una vez que la Ciudad asuma las nuevas competencias transferidas la lucha contra la corrupción debería ser, sin lugar a dudas, un aspecto crucial en la determinación de la política de persecución del delito que se adopte. Los efectos nocivos que tiene este fenómeno criminal fueron y son objeto de estudio permanente; no hay duda que la corrupción afecta el progreso de la sociedad al comprometer la legitimidad de las instituciones públicas. Estos efectos cobran mayor dimensión si se tiene en cuenta que en la actualidad nuestro país se encuentra en el puesto n° 100 de un ranking de 183 países en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International⁹.

La expectativa que genera este importante cambio que atravesará la justicia de la Ciudad de Buenos Aires es significativa. Las condiciones y presupuestos básicos están dados para que se demuestren resultados mejores de los que hasta el presente se obtuvieron. ■

8. CEJA, Op. cit.

9. <http://cpi.transparency.org/cpi2011/>