

Pedro M. Biscay

Director Ejecutivo del Centro de Investigación
y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE).

cipce@ceppas.org

La Justicia Penal y el control de los delitos económicos y de corrupción.

Experiencias Argentinas



Corruption involves both public sector crimes and offenses committed by economic actors. The efficiency with which corruption is handled by the judicial branch and the prosecutor's office is a clear indicator of the independence with which a given justice system addresses crimes related to economic and political manifestations of power.

"... la clave de la respuesta está en el modo en el que se desarrolla la lucha y la circulación de las elites económicas y políticas..."

Giulio Sapelli, Cleptocracia

I. Estado, Justicia y Corrupción

Las reformas de mercado en Argentina dejaron como resultado un proceso gradual de captura institucional del Estado por parte de los principales grupos económicos. La poderosa influencia que estos ejercieron y aún ejercen les permite condicionar los procesos de decisión, implementación de políticas y distribución de recursos públicos¹.

Asimismo, el reconocimiento de este fenómeno implica que las empresas tienen capacidad para manipular el mercado y el Estado, por lo que la corrupción debe ser entendida ante todo como un poder oculto que define las relaciones recíprocas entre la economía y la política². Por lo tanto la corrupción no es un problema de delitos cometidos

en el sector público, sino de aquellos relacionados con la criminalidad de los actores económicos.

Ahora, si la justicia es el garante último de los derechos fundamentales, la independencia del Poder Judicial depende de la capacidad que los jueces tienen de enjuiciar y sancionar los delitos cometidos por políticos en el ejercicio de sus funciones y por empresarios beneficiados con la extracción ilegal de rentas públicas.

Esta es la esencia y garantía última del Estado de Derecho, sencillamente porque la función política de la jurisdicción es controlar la legalidad de la política y el mercado, nulificar sus desviaciones y reparar sus consecuencias³.

Por ello, medir niveles de eficiencia en materia de persecución de la corrupción tanto en el Poder Judicial y el Ministerio Público, facilita la construcción de una muestra clara y reveladora de la capacidad e independencia del sistema de justicia frente a los delitos emparentados con el poder en sus manifestaciones políticas y económicas.

¹ Aspiazu, Daniel, *La captura institucional del Estado*, en Realidad Económica N° 189, Agosto de 2002; Calvo, Alicia, El estado capturado, Buenos Aires, Revista Encrucijadas. N° 19 - UBA, mayo 2002; Canavese, Alfredo Juan, *Corrupción organizada y asignación de recursos*, Rev. Desarrollo Económico, N° 180. Vol 45, Ides. Buenos Aires, 2006, p. 473 y ss.

² Véase el ensayo de Sapelli Giulio, *Cleptocracia. El mecanismo único de la corrupción entre la economía y la política*, ed. Losada, Buenos Aires, 1998

³ Véase Ferrajoli, Luigi en Perfecto Andrés Ibáñez (editor) *Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la Jurisdicción*, Editorial Trota, Madrid, 1996.

II. El estudio elaborado por el Cipce

Sobre la base de las consideraciones precedentes, en el marco de los últimos dos años el Cipce desarrolló una detenida investigación sobre Justicia Penal y persecución de delitos de corrupción, cuyo propósito consiste en medir la capacidad de persecución del aparato de justicia frente a estos delitos.

Con este fin se elaboró una base de datos que reúne información sobre investigaciones judiciales en curso o que tramitaron en distintas jurisdicciones del fuero penal, y que permitió la construcción de un Banco Nacional de Datos contra la Corrupción y la Criminalidad Económica⁴.

La base almacena información de causas radicadas en los fueros ordinarios, federal, penal económico y penal tributario, a partir del año 1980 hasta la fecha.

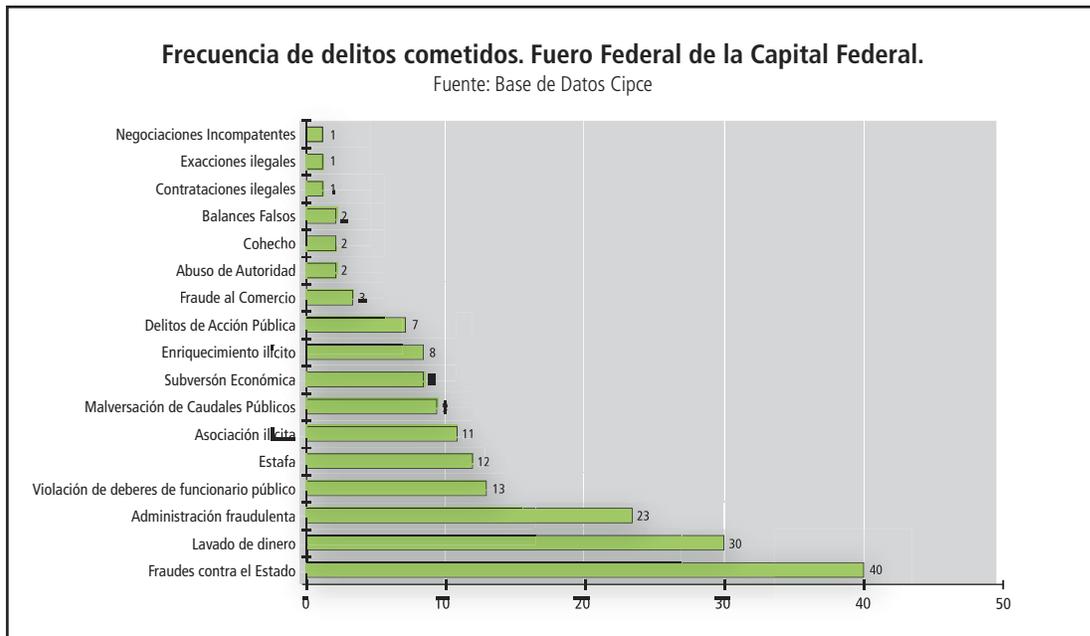
En lo que sigue se presentan algunos resultados de un muestreo de causas investigadas en el Fuero Federal de la Jurisdicción de la Capital Federal, donde tiene asiento el Poder Ejecutivo Nacional⁵.

La investigación se realizó sobre una muestra de 239 causas del total de las 800 que hasta el momento almacena la base de datos. Estas causas son representativas del fenómeno delincencial estudiado porque corresponden a los principales hechos de corrupción en los que están involucrados funcionarios públicos y empresarios de alto nivel jerárquico. A partir del reconocimiento de esta reciprocidad entre economía y política, entendemos conceptualmente a la corrupción como un engranaje dentro del fenómeno complejo de la criminalidad económica, por lo cual los delitos almacenados incluyen las modalidades clásicas de corrupción pero también los ilícitos clasificados dentro de la esfera delincencial económica.

A. Principales ilícitos detectados

El gráfico n° 1 muestra los delitos económicos y/o de corrupción que se han producido con mayor frecuencia en ámbito jurisdiccional de la Justicia Federal de la Capital Federal.

Gráfico N° 1



Se puede observar fácilmente que el fraude en perjuicio del estado (técnicamente administración fraudulenta en perjuicio de la administración pública⁶) es la modalidad más frecuente de ilicitud, segui-

da por casos de lavado de dinero. Luego le siguen delitos de administración fraudulenta que no reúnen la particularidad de afectar el erario público; violaciones de deberes de funcionario público, estafa,

⁴ El proyecto se lleva adelante en el CIPCE: Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica, que es una ONG dedicada al desarrollo de políticas de recuperación de activos y el diseño de políticas en materia de prevención de estos ilícitos. Vease www.ceppas.org/cipce

⁵ La República Argentina adopta constitucionalmente una forma federal de gobierno, lo que significa que las provincias tienen autonomía política, deliberativa y judicial propia, excepto sobre determinadas materias que son delegadas al Gobierno Nacional. En materia de justicia implica que cada provincia tiene facultades constitucionales propias para organizar el sistema de administración de justicia.

⁶ El Código Penal Argentino tipifica el delito de fraude contra el Estado en el artículo 174.5 el que sufrirá prisión de dos a seis años el que: inc. 5). cometiere fraude en perjuicio de alguna administración pública.

asociación ilícita, malversación de caudales públicos, subversión económica, enriquecimiento ilícito, delitos de acción pública, fraudes al comercio, abuso de autoridad, cohecho, balance falso, contrataciones ilegales y negociaciones incompatibles.

Las investigaciones empíricas producidas muestran así que los delitos cometidos contra el Estado mediante maniobras fraudulentas representan aproximadamente el 40 % de los delitos detectados con la muestra, lo cual a su vez expresa una fuerte participación de las corporaciones empresarias en la corrupción. Esta modalidad ilícita, generalmente se efectúa a partir de contrataciones públicas con el sector privado para el desarrollo de proyectos de envergadura que luego desembocan en perjuicios fraudulentos contra el erario nacional. Se puede sostener entonces, que la corrupción es una modalidad ilícita en conexión con la criminalidad empresaria quedando incorporada estructuralmente como práctica negociada entre las corporaciones económicas y el Estado.

(...) los delitos cometidos contra el Estado mediante maniobras fraudulentas representan aproximadamente el 40 % de los delitos detectados con la muestra, lo cual a su vez expresa una fuerte participación de las corporaciones empresarias en la corrupción.

B. El estado procesal de la justicia penal frente al delito económico y la corrupción

Como decíamos anteriormente un aspecto central para medir la independencia del sistema de justicia frente al poder político consiste en determinar sus niveles de eficiencia en la persecución de los delitos emparentados al poder.

En la tabla n° 1 se presentan datos sobre el estado procesal de las causas relevadas para la muestra.

Estos datos son útiles a los efectos de medir la escasa capacidad de respuesta que han tenido los fiscales y los jueces en sus roles de acusar y juzgar delitos económicos.

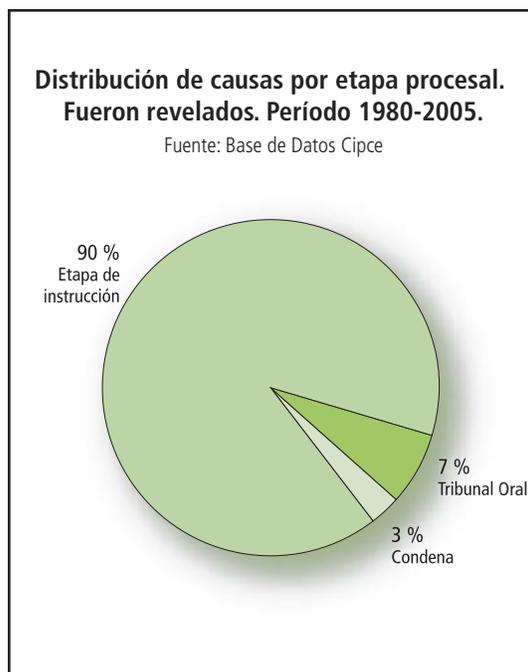
Tabla N°1

Estado procesal de las causas de corrupción	
Fuente: Base de datos Cípcce	
Etapa procesal	Causas
Etapa de instrucción	112
Condenas	7
Plenario	15
Sentencia	2
Sobreseñamientos	84
Sumario	3
Tribunal Oral	16
Total	239

Más de un 80% de las causas se encuentran en etapa de instrucción y menos de un 5 % de casos resultaron en una condena. Para ser puntuales, 7 condenas sobre un total de 239 causas relevadas en la muestra.

Este indicador pudo ser corroborado cuando se proyectó para la totalidad de casos almacenados en la base de datos, al momento de realizarse la medición. Así, sobre un total de 750 casos almacenados al mes de octubre de 2005, solo en 14 causas se llegó a una condena definitiva como resultado de la tramitación del proceso penal, mientras que 439 permanecen en etapa de instrucción. El gráfico n° 2 muestra con exactitud la simetría de comportamiento del sistema judicial tanto a nivel federal como a nivel nacional.

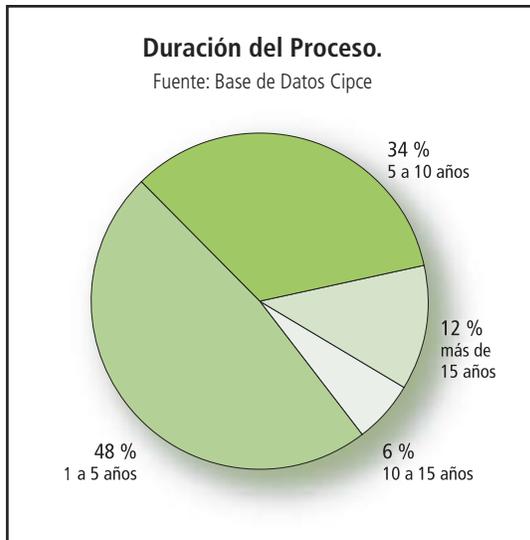
Gráfico N° 2



C. El tiempo de la justicia

También se calculó la duración de los procesos sometidos a investigación penal. Para ello se tomaron cuatro índices de medición temporal: a. casos de 1 a 5 años; b. casos de 5 a 10 años; c. casos de 10 a 15 años; y d. casos de más de 15 años.

Gráfico N° 3



Del análisis del gráfico se desprende la demora de estos procesos es una característica constante en casi todas las investigaciones. Se puede observar que la distribución de causas entre los índices temporales mantiene un comportamiento proporcional. El 12 % de causas con más de 15 años no ocupa el mayor porcentaje del gráfico, pero no por eso pierde un lugar principal. Dentro de esta región se encuentran los casos que mayor perjuicio generaron al Estado y la economía nacional, básicamente mediante vaciamientos bancarios.

Asimismo es reveladora la cercanía porcentual entre el 34 % de casos con duración de 5 a 10 años y el 48% de casos entre 1 y 5 años. Si se analiza con detenimiento se puede concluir que la prolongación del tiempo se extiende de tal manera que los casos de 1 a 5 años pasan a engrosar gradualmente la lista de casos en las demás regiones temporales. En ello incide de modo directo el estancamiento de los casos en la etapa de instrucción evidenciado en el gráfico anterior.

La medición del tiempo de duración de los procesos en las franjas temporales señaladas no puede pasar por alto la yuxtaposición de dos modelos de enjuiciamiento procesal totalmente distintos. Por un lado el modelo escrito regulado en el viejo Código de Procedimientos en Materia Penal inquisitivo y el modelo mixto del actual Código Procesal Penal de la Nación. Sin embargo, la presencia de esta segunda modalidad de organización del juicio no contribuyó a tornan más eficiente la tarea de investigación y sanción de estos delitos.

La reciente sanción de la ley 25.990 sobre interrupción de la acción

penal modificó el artículo 67 del Código Penal definiendo con exactitud las causales interruptivas. Si bien es saludable para el Estado de Derecho contar con un respeto del principio de máxima taxatividad legal (previo a la ley no se tenía claridad que actos procesales producían la interrupción lo que dio lugar a largos debates y a tesis amplias, eclécticas y restrictivas), la sanción de esta ley impactó directamente beneficiando con la prescripción a empresarios y funcionarios corruptos que estaban procesados en grandes causas. Así, durante el año 2006 aproximadamente 14 causas por corrupción fueron resueltas bajo esta forma anormal de culminación del proceso, lo cual expresa una vez más el fracaso del sistema actual para lograr la aplicación de la ley penal. Esta reforma normativa sobre el instituto de la prescripción omite una circunstancia esencial para la demostración de los ilícitos de corrupción: el valor probatorio que reviste la pericia contable. Su no inclusión como causal interruptiva revela o un desconocimiento absoluto de la materia por parte de los legisladores, o una actitud deliberada de favorecer a los sectores más poderosos de la estructura social argentina. Estas dos opciones conviven pacíficamente.

D. Algunos problemas detectados

La serie de indicadores presentados hasta aquí evidencian tres situaciones problemáticas. En primer lugar, un escaso nivel de condenas. En segundo lugar, un alto número de investigaciones concentradas en la etapa de instrucción de la causa; y en tercer lugar, una tendencia creciente a la prescripción de las causas por el transcurso del tiempo. Estos problemas detectados abren paso a una serie de problemas que es importante no perder de vista.

• Falta de entrenamiento suficiente para entender maniobras delictivas.

El personal a cargo de las investigaciones y de hacer aplicar la ley no posee en todos los casos los conocimientos técnicos de índole jurídica, contable y económico - financiera exigidos para comprender la totalidad de la maniobra delictiva investigada. Esta falta de capacitación suficiente dificulta el desarrollo de acciones tendientes al esclarecimiento de los hechos dentro de los tiempos procesales previstos normativamente, porque no se cuenta con objetivos y una estrategia clara de investigación, lo cual repercute en una pérdida de recursos, eficiencia y desgaste innecesario.

La serie de indicadores presentados hasta aquí evidencian tres situaciones problemáticas. En primer lugar, un escaso nivel de condenas. En segundo lugar, un alto número de investigaciones concentradas en la etapa de instrucción de la causa; y en tercer lugar, una tendencia creciente a la prescripción de las causas por el transcurso del tiempo.

- **Dificultades para circunscribir con precisión el objeto procesal.**

La falta de capacitación suficiente y la naturaleza compleja de estas maniobras repercute también en la dificultad para circunscribir de manera precisa los hechos y el objeto procesal, condicionando así las posibilidades de obtener una investigación eficiente.

- **Problemas de valoración de la prueba útil.**

También estos problemas pueden explicarse por las dificultades que se presentan al momento de examinar y seleccionar el material probatorio adecuado a la hipótesis investigada. Aquí incide directamente la falta de precisión del objeto procesal y las dificultades para determinar qué tramos de la cadena de acciones, operaciones y actos jurídicos que configuran la maniobra revisten características de ilicitud y/o fueron decisivos para la realización del ilícito. Cuando no se tiene claro esto, se selecciona documentación de manera indiscriminada que luego no se puede valorar de manera efectiva. No toda evidencia es conducente, sino sólo aquella que demuestre el núcleo de ilicitud que tipifica la maniobra.

- **Proliferación de trámites incidentales.**

Otro inconveniente característico que repercute en la demora de los procesos y su conclusión en alguno de los tres escenarios señalados consiste en la estrategia generada por las defensas de los imputados que, mediante el abuso de los procedimientos incidentales generan falsos juicios que dilatan las investigaciones. En esta investigación se detectaron algunos casos en los que se habían presentado más de cien incidentales a lo largo de la causa.

- **Falta de un programa claro en materia de investigación.**

Si bien el Ministerio Público Fiscal es el órgano encargado de llevar adelante las investigaciones, los escasos resultados obtenidos en materia de condenas y elevación de causas a juicio, también muestran una ausencia total de una política clara de persecución penal de estos delitos. Este es un problema que forma parte de una condición estructural de los organismos de aplicación de la ley en la Argentina, que a lo largo de los años no han podido construir un programa político criminal contra este fenómeno delictual.

- **Falta de un modelo de persecución penal apto para enfrentar delitos de naturaleza económica**

El modelo de persecución penal vigente no es adecuado a la realidad específica que define estos fenómenos delictivos. Tanto la corrupción pública, como los delitos económicos y sus relaciones recíprocas, no pueden ser perseguidos con herramientas procesales organizadas para investigar delitos convencionales fundamentalmente porque una diferencia cualitativa entre estas dos esferas de ilicitud reside en que los primeros son de naturaleza compleja y transfronterizos, al involucrar diferentes jurisdicciones territoriales.

El crecimiento de acuerdos de cooperación y asistencia jurídica mutua que se viene produciendo en los últimos años muestran este problema. El punto es que no es suficiente con celebrar acuerdos de entendimiento entre países o leyes de cooperación recíproca, si no hay una contrapartida en el reconocimiento del tiempo que se “gasta” en tramitar un exhorto internacional, o un pedido de identificación de cuentas en el extranjero. Nuestro código procesal sigue pensado para investigar y perseguir delitos simples y localizados cometidos por personas físicas, por lo que no se asienta en el reconocimiento de este sustrato fáctico diferente.

A partir de estas explicaciones que revelan núcleos problemáticos esenciales sobre estas modalidades de ilicitud se puede concluir sin lugar a duda que el sistema actual de persecución penal fracasó en combatir la corrupción y los delitos económicos.

(...)

los escasos resultados obtenidos en materia de condenas y elevación de causas a juicio, también muestran una ausencia total de una política clara de persecución penal de estos delitos.

III. El universo amplio de delitos de corrupción en la justicia

A principios del mes de julio de este año, la Argentina presentó la respuesta al cuestionario elaborado por el Comité de Expertos de la OEA para dar seguimiento al proceso de implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Este documento, elaborado por la Oficina Anticorrupción refleja el estado normativo e institucional de la Argentina frente a tres cuestiones esenciales de la CICC⁷. Sólo nos referiremos brevemente a la tercera de ellas⁸, atinente a los actos de corrupción definidos en el artículo VI de la CICC y a la cantidad de causas seguidas en la justicia federal de la

⁷ El documento puede descargarse de la página <http://www.anticorrupcion.gov.ar/>: Respuesta de la República Argentina al Cuestionario en relación con las disposiciones de la CICC seleccionadas para ser analizadas en la Segunda Ronda del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la CICC. Documento enviado por la República Argentina a la OEA el 17 de julio de 2006.

⁸ Las otras dos preguntas formuladas en el cuestionario enviado a las autoridades institucionales están destinadas a evaluar la situación normativa e institucional del Estado en materia de compras y contrataciones y sistemas de protección de testigos.

capital por estos delitos. Como se puede ver en la Tabla N° 2 se informa un total de **3423 causas** y **5688 imputados** por los siguientes delitos: Administración infiel, fraude en perjuicio de la administración pública, asociación ilícita, cohecho, cohecho de magistrado, ofrecimiento simple de dadas, malversación de caudales, negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, exacciones ilegales, exacción agravada por los medios, concusión y encubrimiento. Estas son todas las modalidades típicas en que nuestro código penal recibe las figuras penales del artículo VI de la CICC.

Tabla N°2

Cantidad de causas por corrupción en la Justicia Federal. Informados por la Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional Federal Fuente: Oficina Anticorrupción		
Año	Causas	Imputados
2001	259	958
2002	762	1400
2003	548	891
2004	983	1159
2005	745	1017
2006	126	263
Totales	3423	2688

Si bien el número es mucho mayor que la muestra realizada en la investigación reseñada en el punto anterior, se observa una coincidencia de comportamientos en algunos datos relevados en la respuesta enviada por la Oficina a la OEA. Así por ejemplo se observa que el delito más investigado por la Justicia Federal es el fraude contra el Estado. En el gráfico n° 4 se puede ver que la modalidad típica del 174.5 representa el 73 % de los delitos detectados junto con el tipo del 173.7 de administración infiel, que en realidad representa la participación de los agentes privados en el ilícito.

Tabla N°3

Frecuencia de los delitos investigados en las causas del 2001/2006. Fuente: Oficina Anticorrupción	
Art. 173	1 %
174-5 173-7	73 %
Art. 210	2 %
Art. 256	4 %
Art. 257	0 %
Art. 258	1 %
Art. 259	0 %
Art. 260	2 %
Art. 265	3 %
Art. 266	2 %
Art. 267	0 %
Art. 268	11 %
Art. 277	1 %

La cantidad de delitos detectados revela el arraigo de estas modalidades de ilicitud dentro de la estructura social del país, pero sobre todas las cosas la fuerte presencia de una práctica sostenida en el tiempo mediante la que se intercambian rentas políticas y económicas entre la política y el mercado, mostrando que estas dos esferas constituyen el núcleo del proceso de toma de decisiones. Sin embargo la alta cantidad de delitos detectados en este informe debería ser analizada también, a partir de la identificación y cuantificación de los casos de mayor perjuicio, evaluando el peso decisivo de los casos graves sobre el continente total de estos ilícitos; y, por otro lado registrando las empresas, bancos y funcionarios del sector público y privado involucrados en ellos en función a los fines político criminales y preventivos que incumben al control de esta esfera de criminalidad. Estos dos aspectos no suelen estar presentes en la racionalidad de los actores y órganos encargados de hacer aplicar la ley.

IV. Entre el perjuicio económico y el daño social causado

Otro elemento importante consiste en cuantificar el perjuicio económico producido por la delincuencia económica. El cálculo del perjuicio está construido en función de las estimaciones que efectúan los fiscales en los diferentes casos. Si bien puede objetarse que para la medición del perjuicio es necesario previamente contar con una condena o, por lo menos una pericia que verifique y calcule el perjuicio producido por un ilícito económico, el cálculo a partir de requerimientos técnicos del fiscal en nada oscurece el dato producido puesto que el mismo tiene un valor como indicador social del impacto dañoso del delito económico.

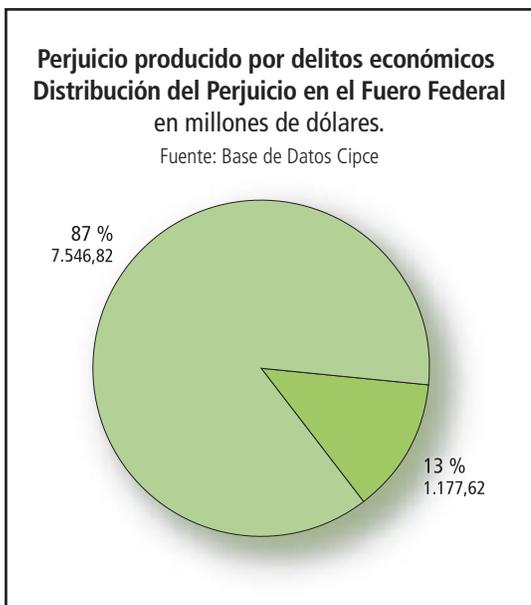
De acuerdo con los cálculos efectuados el perjuicio estimado para el período 1980-2005 asciende a 10.144 millones de dólares. Sobre el total de esta cifra, sólo en el fuero federal el perjuicio producido por los delitos económicos asciende a 8.724 millones de dólares. Aquí se analiza el total de casos almacenados en la base de datos.

Tabla N°4

Perjuicio económico producido entre 1980 -2006 Fuente: Base de Datos Cipce		
Fuero	Cant. de causas	Perjuicio
Fuero Federal	407	8.724,4
Fuero Ordinario	118	597,6
Penal Económico	131	603,4
Penal Tributario	84	215,7
s/d	10	3,5
Total	750	10.144,7

Si nos adentramos en el análisis de la distribución de este perjuicio dentro del fuero federal, comprobamos que del 86 % de este perjuicio, 7.546 millones, proviene de los delitos federales cometidos en el ámbito jurisdiccional de la Capital Federal, abarcando así el 87 % mientras que el 13 % restante se produce por delitos federales en otras jurisdicciones del país. El gráfico n° 5 muestra con claridad la afirmación antedicha.

Gráfico N° 4



La mayor concentración de perjuicio en delitos producidos en este ámbito jurisdiccional explica el lugar estructural que la corrupción juega dentro del funcionamiento de la criminalidad económica como proceso, puesto que esta jurisdicción presenta como característica principal que en ella tiene asiento el poder político central de la República. Como vimos antes, los delitos investigados dentro del fuero involucran en la mayoría de los casos a sectores empresarios y funcionarios públicos de alta jerarquía ministerial.

Esta cuantificación busca mostrar el daño social que estos delitos producen. El concepto de daño social hace referencia al daño que impacta sobre los sectores mayoritarios, víctimas o sujetos pasivos de los delitos económicos⁹, redefiniendo las relaciones entre el Estado y la sociedad al enriquecer a determinados sectores a costa de excluir a las franjas más débiles de la asignación justa y equitativa de recursos sociales básicos. Así se puede contrastar el perjuicio económico con indicadores sociales básicos como salud, educación y verificar en términos reales el costo del daño social producido.

En la tabla n° 4 se comparan el monto del perjuicio producido por delitos económicos entre los años 2001 y 2004 con relación a las partidas asignadas en el Presupuesto Nacional en los rubros salud y educación para esos años. Los montos están expresados en millones de pesos a valores corrientes.

Tabla N°5

Daño social producido por delitos económicos				
Fuente: Base de Datos Cipce				
Concepto	2001	2002	2003	2004
Total Ley de presupuesto	51.232,4	42.844,5	66.173,0	59.708,6
Salud	575,8	405,9	1.110,1	1.195,2
Educación	2.994,9	2.486,3	3.083,4	3.697,3
Monto total del perjuicio	2.348,0	330,5	304,2	1.639,5

Si observamos el impacto porcentual del monto del perjuicio sobre los rubros seleccionados se puede determinar que en el año 2001 el costo producido por delitos económicos es equivalente al 407.8 % del presupuesto de salud asignado a nivel nacional. Este comportamiento dañoso se mantiene estable durante el año 2002 cayendo luego al 211% y 196 % para los años 2003 y 2004. Es cierto que si analizamos las partidas presupuestarias asignadas entre el 2001 y 2004 vamos a notar un incremento creciente (de 575 millones de pesos en el 2001 a 1.195 millones de pesos en el 2004) no obstante lo cual no pierde entidad la magnitud que el perjuicio producido genera sobre esta área.

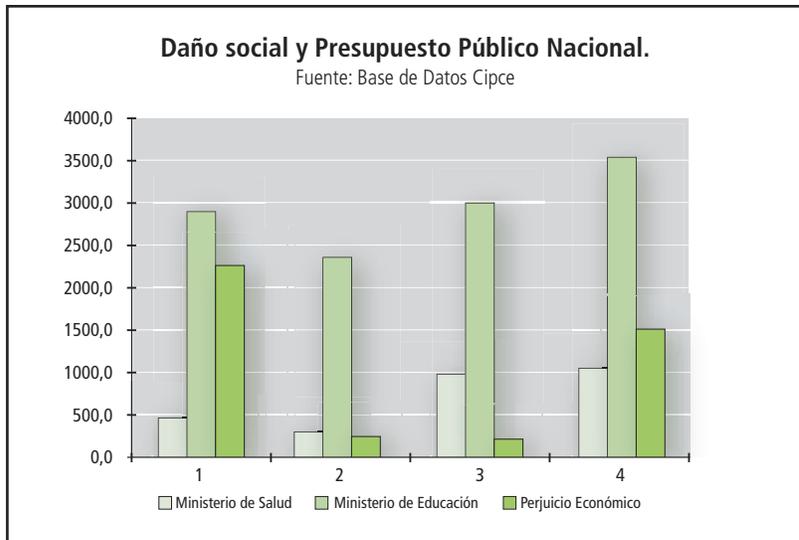
Tabla N°6

Partidas presupuestarias				
Fuente: Base de Datos Cipce				
Concepto	2001	2002	2003	2004
Total Ley de presupuesto	4,6	5,5	3,5	3,9
Salud	407,8	578,4	211,5	196,4
Educación	78,4	94,4	76,2	63,5

En materia de educación, si bien el impacto negativo se mantiene en niveles que oscilan entre el 60 % y el 90%, en el año 2002 nos encontramos con un impacto del 94% en relación con el presupuesto asignado a educación. El gráfico n° 6 ilustra más claramente esta relación.

⁹ Cfr. David Baiquín, *Daño social en el delito económico*, en Hans Welzel en *el pensamiento penal de la modernidad*, Colección Autores de Derecho Penal, Dir. Edgardo Donna, ed. Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2005

Gráfico N° 5



Frente a este panorama, la construcción conceptual de la corrupción debe perder su ligazón directa con los modelos culturales, funcionales o económicos, para pasar a quedar anclada a partir del reconocimiento del poder gravitacional que el poder empresario posee a la hora de definir las reglas de juego en los mercados, y en el ámbito de decisión del poder político.

V. Viejas y Nuevas estrategias para controlar el crimen económico y la corrupción

Hasta aquí los datos. En estas breves líneas finales es importante resaltar una conclusión principal ya expresada en varias oportunidades en este trabajo. El sistema penal mostró su fracaso absoluto para reprimir los delitos económicos. La ausencia de condenas, la escasa cantidad de causas que pasan a juicio oral, el estancamiento de los procesos, su duración desproporcionada, y la lógica culminación de las causas en la salida prescriptoria muestran el fracaso del sistema, a la vez que evidencian que ni los fiscales ni los jueces tomaron las decisiones institucionales adecuadas para hacer efectiva la aplicación de la ley en los casos.

La percepción negativa de la corrupción se profundiza en contextos de impunidad como los que se evidencian a partir de las investigaciones reseñadas. Diez mil millones de dólares de perjuicio, menos de

un 5 por ciento de condenas, 5688 imputados, deberían ser tomados en serio por los organismos encargados de diseñar la política criminal del Estado, que hasta el momento no han advertido la magnitud ni los efectos del problema.

Frente a este panorama el Cipce impulsa alternativas y acciones institucionales tendientes a generar una nueva estrategia capaz de afrontar este problema complejo, dinámico y difícil de asir. Para ello se trabaja básicamente en tres líneas de acción simultáneas:

A. Atacando las finanzas criminales

En primer lugar promoviendo acciones legales y políticas públicas dirigidas a recuperar los fondos públicos robados por corruptos y empresarios ilegales, mediante la persecución de los bienes de origen ilícito de manera independiente al enjuiciamiento penal por la acción delictiva. Esta herramienta novedosa ha sido utilizada en diversos países afectados por corrupción arrojando resultados exitosos¹⁰, por lo que hoy es reconocida en los principales instrumentos normativos anticorrupción y antilavado de activos¹¹. Perseguir el bien mediante acciones *in rem*¹² es un modo sencillo de obtener una solución razonable en términos de justicia sustantiva frente a las dificultades reseñadas en materia de persecución del delito, especialmente si tenemos en cuenta el factor temporal y la prescripción de causas como modo anormal de terminación del proceso.

¹⁰ Caso de Ferdinand Marcos en Filipinas, el de Jean Claude Duvalier en Haití, el de Sani Abacha en Nigeria, el de Alberto Fujimori de Perú

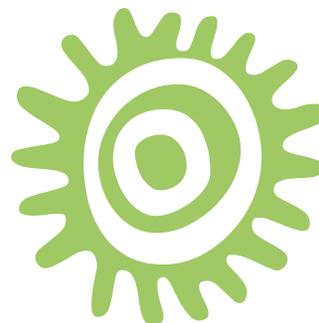
¹¹ Así la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, Convención de Naciones Unidas para la Supresión de la Financiación del Terrorismo de 1999, la Convención Interamericana contra la Corrupción, las 40 Recomendaciones de GAFI, y las 9 Recomendaciones Especiales de GAFI sobre Financiación del Terrorismo

¹² De R. Edgeworth, *Asset Forfeiture - Practice and Procedure in State and Federal Courts*. ABA Publishing

B. Promoviendo Redes Preventivas

En segundo lugar, los problemas y debilidades detectados en las dimensiones preventivas de los sectores público, comercial y financiero, plantean la necesidad de construir redes preventivas de almacenamiento, intercambio y análisis de información sobre empresarios, funcionarios y personas jurídicas vinculados a maniobras delictivas. Existen muchos casos de funcionarios públicos que poseen una trayectoria poco transparente en el sector privado y que, una vez llegado al sector público quedan nuevamente vinculados en maniobras de corrupción.

En este sentido la propuesta del desarrollo de un banco de datos busca enlazar y cruzar informaciones de diferentes fuentes de la que puedan servirse los organismos encargados del control para efectuar una especial vigilancia financiera sobre movimientos y operaciones bancarias y comerciales. Asimismo, la recolección de información sobre crímenes económicos y casos de corrupción debe ser tenida en cuenta para la elaboración de programas de prevención de la criminalidad económica. Esta tarea debería estar a cargo de una agencia especializada de investigación de estos delitos, que haga del proceso de recolección/análisis de datos y de la planificación de objetivos, tácticas y estrategias de investigación sus activos más poderosos¹³.



(...)

la propuesta del desarrollo de un banco de datos busca enlazar y cruzar informaciones de diferentes fuentes de la que puedan servirse los organismos encargados del control para efectuar una especial vigilancia financiera sobre movimientos y operaciones bancarias y comerciales.

C. Incentivando la reparación del daño social producido a las víctimas

El impacto de delito económico también produce víctimas, aún cuando sus efectos no sean visibles de manera directa como sucede en los delitos convencionales. En este sentido el ensayo efectuado al comparar y relacionar el perjuicio económico producido por el delito con rubros del presupuesto nacional da cuenta del desarrollo de una estrategia de cuantificación y visibilización de las víctimas producidas por los delitos económicos.

Lejos de algunas concepciones que tienden a asociar los costos de la corrupción con su impacto negativo en el crecimiento y la inversión¹⁴, el principal efecto que esta produce es daño social. Este

es un tema complejo de trabajar aquí, por lo que nos limitamos a señalar que el objetivo de la recuperación de bienes ilícitos debe reinvertirse en el desarrollo de políticas públicas, puesto que el robo de fondos al erario nacional significa desfinanciar las capacidades y potencialidades institucionales del Estado. ■

(...)

el objetivo de la recuperación de bienes ilícitos debe reinvertirse en el desarrollo de políticas públicas, puesto que el robo de fondos al erario nacional significa desfinanciar las capacidades y potencialidades institucionales del Estado.

¹³ Leigh Edward Somer, *Economic Crimes - Investigative Principles and Techniques*. Clark Boardman Company LTD. New York, 1984.

¹⁴ Cfr. Mauro Paolo, *Corruption and Growth - Quarterly Journal of economics* N° 110, 1995, p. 618 - 712.