



Ficha informativa

Blanco sobre negro: fotografía de las causas de
corrupción en la Provincia de Buenos Aires.

I. Hallazgos principales

- ✓ Con algunas excepciones, existen pocas investigaciones penales de los delitos de corrupción en la Provincia.
- ✓ Estas cifras aparecen como particularmente exiguas cuando se las compara con las de investigaciones llevadas adelante por otros delitos, como los daños contra la propiedad o el hurto.
- ✓ Las elevaciones a juicio y sentencias condenatorias en los delitos contra la Administración Pública son muy pocas, y en algunos casos nulas. Por ejemplo, entre 2012 y 2017 en toda la Provincia no existieron condenas por enriquecimiento ilícito, uso de información reservada, admisión u ofrecimiento de dádivas, prevaricato, ni denegación y retardo de justicia. Existen departamentos judiciales donde, en el mismo periodo, no existió una sola sentencia condenatoria por delitos contra la Administración Pública.
 - La exigua cantidad de sanciones penales requiere evaluaciones más profundas para ver si las pocas sentencias dictadas involucran o no a personas con cargos jerárquicos dentro de los cuadros del Estado.
- ✓ Respecto de varios delitos se advierte un aumento sustancial en las investigaciones iniciadas en los años 2015 y 2016.

II. Presentación

En esta ficha presentamos algunas cifras clave acerca de las causas penales por corrupción que tramitan en el Fuero Criminal y Correccional de la Provincia de Buenos Aires. La corrupción es un problema en sí mismo, y también un problema de derechos. Como explica la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “la corrupción es un

complejo fenómeno que afecta a los derechos humanos en su integralidad -civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales-, así como al derecho al desarrollo; debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el Estado de Derecho y exagera la desigualdad.¹

La corrupción en Argentina tiene dimensiones enormes. De acuerdo con el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional de 2017, Argentina logró por su desempeño solo 39 puntos de los 100 disponibles².

La prevención y persecución de la corrupción presentan complejidades que no se dan respecto de otros actos ilícitos, y que pueden hacer que la persecución penal de la corrupción no sea eficiente. Por ejemplo, la independencia de los jueces puede estar afectada en estos casos, pues el Poder Judicial podría estar, de hecho, en el centro de la corrupción. Además, las víctimas de los delitos de corrupción suelen ser mucho más “difusas” que en otros casos. **Los datos aquí presentados verifican, efectivamente, que la persecución penal de la corrupción en la Provincia es débil.** Las razones detrás de esto son muy variadas y su análisis excede el alcance de esta ficha, pero pueden incluir desde pautas culturales y los mencionados déficits de independencia del Poder Judicial, hasta defectos normativos y de capacitación del personal interviniente.

Esta ficha contiene, luego de algunas definiciones básicas y aclaraciones metodológicas, una compilación de datos oficiales y breves análisis sobre la persecución de los delitos más importantes para la lucha contra la corrupción en la Provincia de Buenos Aires. La ficha se acompaña de documentos en formato abierto que contienen todos los datos utilizados, para que éstos puedan ser explotados por todas las personas interesadas en ellos.

Notamos, por último, que la atención de la sociedad civil y los medios de comunicación suele **centrarse en lo que acontece con la corrupción a nivel nacional, obviando analizar qué medidas se toman a nivel provincial y/o municipal**, incluso

¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 1/18.

² La lista completa del puntaje obtenido por todos los países evaluados se encuentra disponible en https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf.

cuando este problema existe también en los gobiernos locales. Creemos que es clave, en este contexto, que la información tenga la mayor difusión posible y que el periodismo se enfoque también en estas cuestiones locales, para fomentar el control ciudadano colaborativo sobre la persecución penal de la corrupción. Esperamos que esta ficha contribuya a dicha difusión.

III. Metodología y conceptos básicos

La corrupción puede ser definida de muchísimas maneras. De acuerdo con Carlos S. Nino, el concepto alude a *la conducta de quien ejerce una cierta función social que implica determinadas obligaciones activas o pasivas destinadas a satisfacer ciertos fines, para cuya consecución fue designado en esa función, y no cumple con aquellas obligaciones o no las cumple de forma de satisfacer esos fines, de modo de obtener un cierto beneficio para él o un tercero, así como también la conducta del tercero que lo induce o se beneficia con tal incumplimiento*³.

Considerando nociones amplias de corrupción como la transcripta, en esta ficha analizamos tanto a los delitos tradicionalmente considerados de corrupción, como el “cohecho”, en donde se recibe dinero u otras prestaciones para hacer o dejar de hacer una acción vinculada con la función pública. Pero analizamos también otros delitos contra la Administración Pública que afectan la probidad y el buen desempeño de los agentes públicos y la finalidad de la actuación del Estado. Toda la información utilizada es información oficial, obtenida mediante una solicitud de información pública realizada por CIDC⁴.

A lo largo de la ficha aludimos a distintos conceptos propios del proceso penal, que definimos, de manera breve y simplificada, seguidamente para facilitar la comprensión del documento. Así, en la Provincia de Buenos Aires el Ministerio Público (“fiscal”) es el responsable de iniciar el proceso penal, a través de la **investigación penal preparatoria (IPP)**, que es la etapa donde se investiga y se verifican los extremos de procedencia o no de la acusación fiscal. Si en la IPP el Ministerio Público considera que existen elementos para

³ Nino, C. S., *Un país al margen de la ley*, 1º edición, Ariel, Buenos Aires, 2005.

⁴ Agradecemos la excelente respuesta brindada por el Departamento de Estadísticas de la Procuración General de la Provincia.

acusar, procede el **requerimiento de elevación a juicio**, que es la etapa donde se identifica el delito que se persigue mediante una relación clara, precisa y circunstanciada de los hechos, y la identificación del imputado.

El proceso puede tener distintos resultados. Por caso, el **sobreseimiento** es el acto procesal que finaliza el proceso penal y se configura en diferentes supuestos, por ejemplo, cuando el hecho investigado no fuere constitutivo de delito o cuando apareciere claramente establecida la inocencia del imputado. Por el contrario, las **sentencias condenatorias** a las que aludimos más tarde son las decisiones a través de las que se verifica el delito que se persigue y se determina la pena.

Por último, hablamos de **prescripción** de la acción penal, cuando se extingue la persecución de un delito por el paso del tiempo. Para que ello ocurra, el Código Penal exige dos requisitos: el transcurso del plazo pertinente -que se calcula de acuerdo con en el máximo de la pena del delito que se persigue- y la inexistencia de actos que interrumpan esa prescripción.

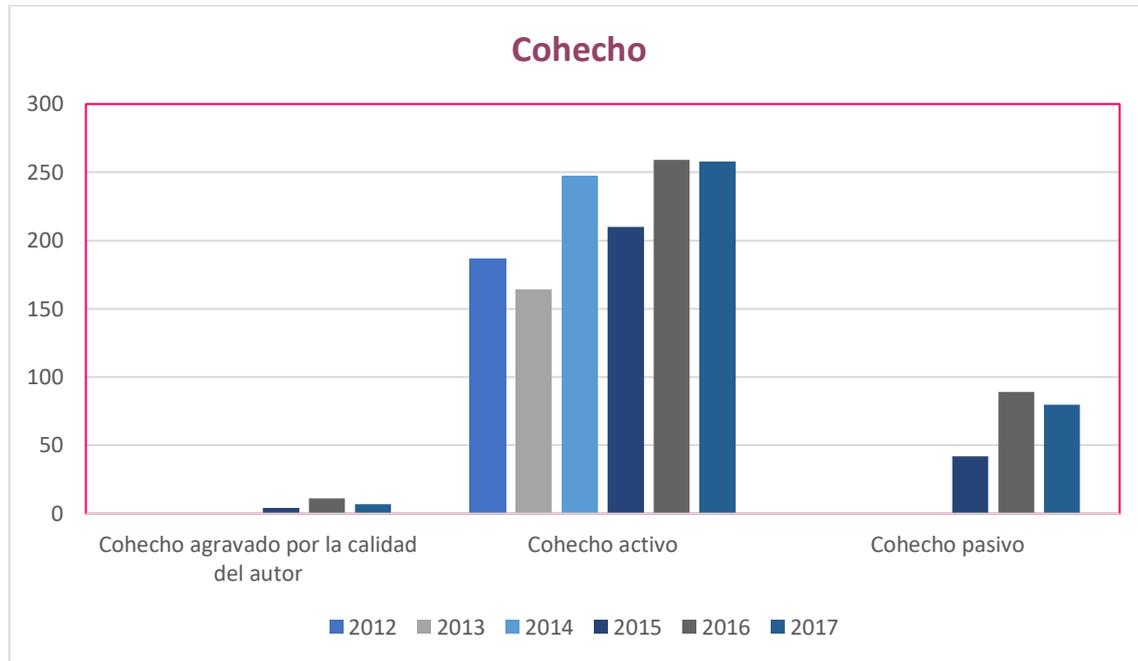
IV. Los datos

a. Los delitos de corrupción centrales

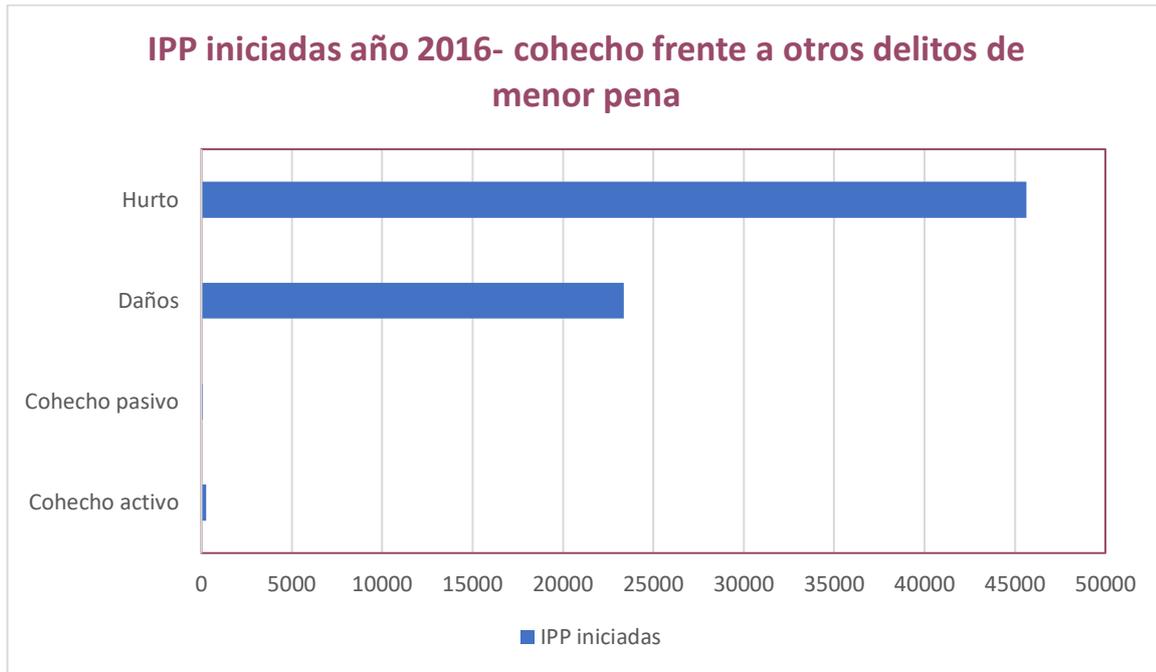
i. Cohecho y tráfico de influencias

El Código Penal tipifica el delito de “cohecho”. Esta figura busca evitar que los funcionarios públicos incurran en corrupción, asegurando la objetividad y probidad en el ejercicio de funciones públicas. Así sanciona, en distintas variantes, la **recepción de dinero u otras dadas, o promesas, para hacer o dejar de hacer acciones vinculadas con la función pública. También se penaliza el uso indebido de influencias ante un funcionario público, y la simple admisión y ofrecimiento de dádivas.** El cohecho puede ser activo, cuando se ve desde el punto de vista del particular, o pasivo desde el punto de vista del funcionario público. Las penas de estos delitos (que incluyen en general prisión de uno a seis años, más inhabilitación para ejercer la función pública) aumentan cuando involucran al Poder Judicial o al Ministerio Público. En todos los casos se prevé también una sanción de multa.

El siguiente cuadro condensa la información relativa a las IPP iniciadas en cada uno de los años entre 2012 y 2017, por las figuras de cohecho agravado, cohecho activo, y cohecho pasivo:



Puede concluirse de estos datos que, entre 2012 y 2014 prácticamente no se inició investigación alguna por cohechos agravados, ni por cohecho pasivo. La cantidad de investigaciones iniciadas entre 2015 y 2017 en ambos casos tampoco parece significativa. Sí se advierte, para el cohecho activo, una tendencia al alza en las investigaciones iniciadas. Ellas llegan a superar las 250 investigaciones en 2016 y 2017. Sin embargo, estas cifras parecen insignificantes si se las compara con la cantidad de investigaciones iniciadas en el año 2016, por ejemplo, por daños de cosas muebles o animales (23.379) y por hurto (45.636). Estos delitos prevén penas sustancialmente menores a las del cohecho, por lo que podría inferirse que protegen bienes jurídicos de menor relevancia en nuestro ordenamiento.



Además, de acuerdo con información oficial **se iniciaron once investigaciones por admisión de dádivas, cuatro por ofrecimiento de dádivas y 25 por tráfico de influencias**, a lo largo de los seis años mencionados y en todos los departamentos judiciales de la Provincia. En el mismo periodo, existió **solo una causa por soborno trasnacional** (en el año 2012, en el Departamento Judicial de San Martín).

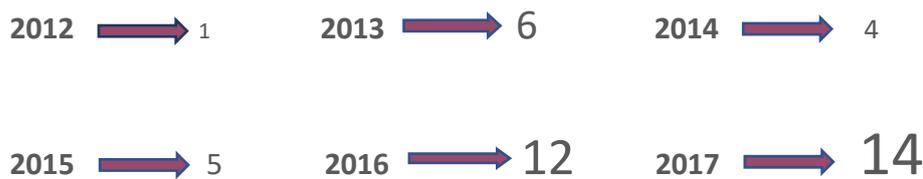
Las sentencias condenatorias por estos delitos son muchas menos. Entre 2012 y 2017 (inclusive), en todos los departamentos judiciales de la Provincia se dictaron 56 sentencias condenatorias por todo tipo de cohecho; 2 por tráfico de influencias; y ninguna por admisión u ofrecimiento de dádivas.

ii. Enriquecimiento ilícito

El Capítulo IX bis del Título IX del Libro Segundo del Código Penal, tipifica las conductas comúnmente conocidas como “enriquecimiento ilícito” de los funcionarios públicos. Así, sanciona a quienes siendo debidamente requeridos no puedan justificar la procedencia de un enriquecimiento patrimonial apreciable (propio o de una persona interpuesta) ocurrido luego de la asunción de la función pública. Es decir que esta figura pone la carga de justificar aumentos patrimoniales sustanciales en quienes ejercen funciones públicas.

Dicho título también sanciona el uso con fines de lucro por parte de los funcionarios públicos de información reservada obtenida en la función pública, y la omisión en la presentación de declaraciones juradas patrimoniales que deben remitir los funcionarios públicos, como así también la omisión o falseamiento malicioso de la información contenida en aquéllas.

Considerando todos los departamentos judiciales de la provincia de Buenos Aires, ésta es la **cantidad total de investigaciones iniciadas por enriquecimiento ilícito**:



Además, la información oficial indica que:

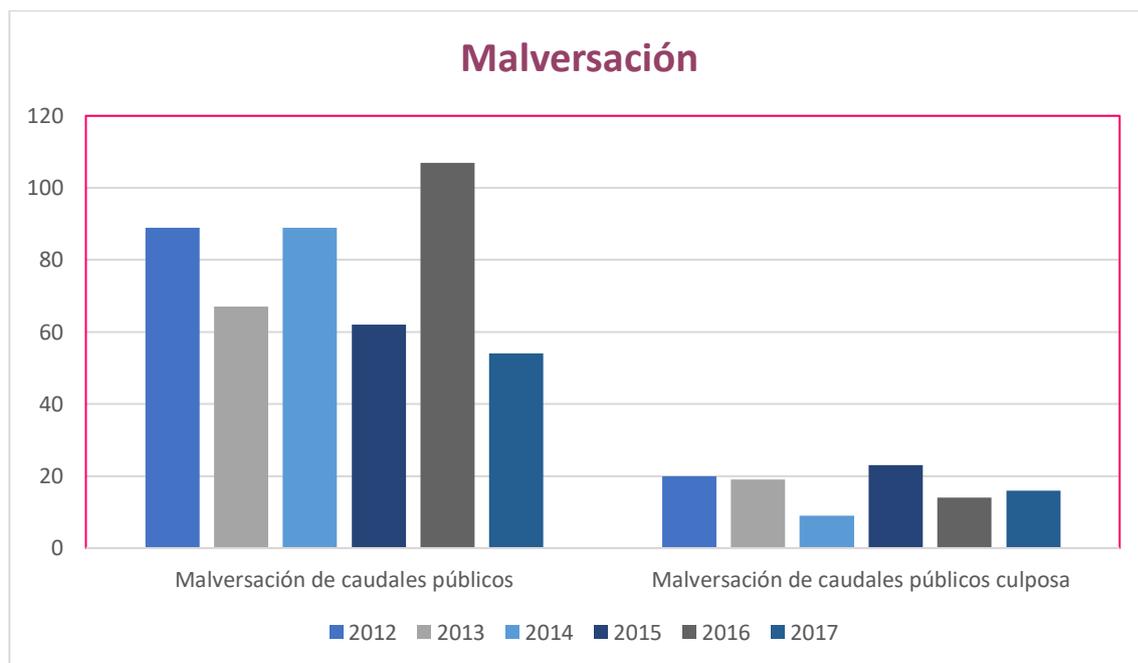
- Existió solo 1 investigación por omisión maliciosa de presentación de declaración jurada patrimonial, para todos los años y todos los departamentos.
- Existieron 11 investigaciones, para los mismos seis años y en todos los departamentos judiciales, respecto de falsificación u omisión maliciosa de datos.
- Existieron tan solo 3 investigaciones, en esos 6 años, por utilización con fines de lucro de informaciones o datos reservados.

La información pública indica que, para estos delitos, **los requerimientos de elevación a juicio son prácticamente nulos**: en todos los departamentos judiciales, a lo largo de los seis años abarcados en este documento, **hubo solo 1 requerimiento en 2016, en el Departamento de La Plata, y uno en 2014, en el de Mercedes**. Para el mismo periodo **no existe ninguna sentencia condenatoria**.

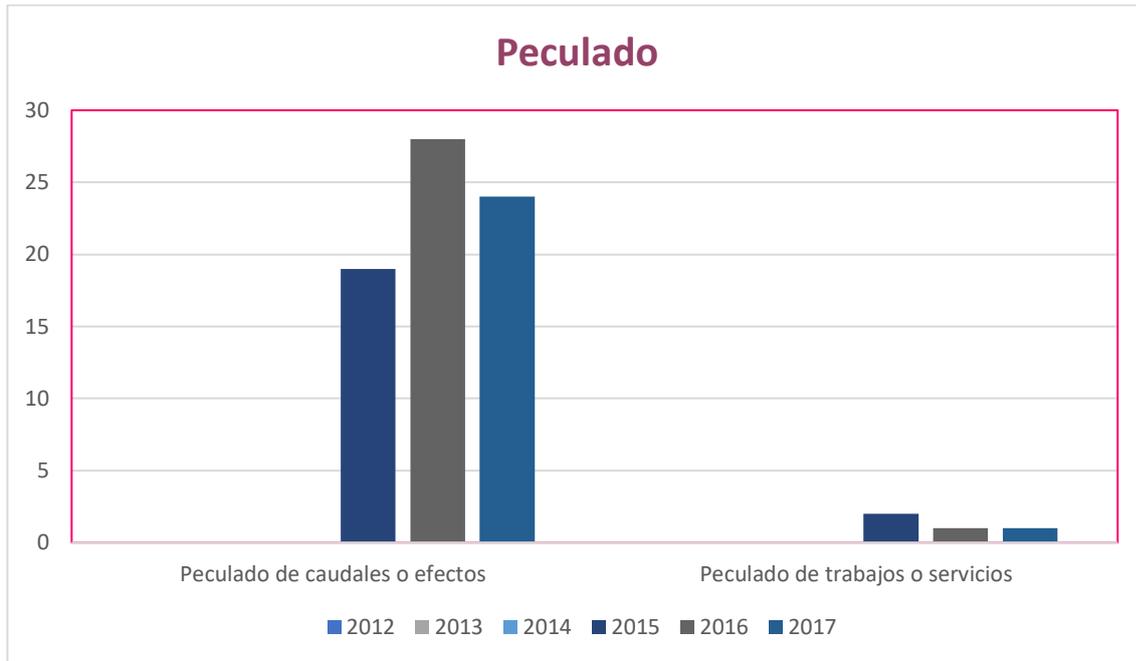
iii. Malversación de caudales públicos

El Capítulo VII del título IX del Libro Segundo del Código Penal regula la figura de la “malversación de caudales públicos”. Con ella, se sancionan el uso de los efectos administrados por un funcionario público para destinos diferentes de los previstos (malversación), y la sustracción de esos efectos o de trabajos (peculado)⁵. También se penalizan las demoras injustificadas para efectuar pagos, o la negativa a entregar efectos bajo la custodia o administración del funcionario.

De acuerdo con información oficial, ésta es la cantidad de investigaciones iniciadas cada año para los casos de malversación y de peculado:



⁵ Sería interesante confrontar estos datos con las acciones llevadas a cabo por los organismos de control (Tribunal de Cuentas, Contaduría General y Fiscalía de Estado) con el fin de analizar las acciones administrativas de lucha contra la corrupción y su relación con el ámbito judicial. Por ejemplo, sería bueno conocer cuántas IPP se iniciaron a instancia de denuncias derivadas del accionar de los organismos de control.



Es decir que, para el año y delito que más investigaciones se iniciaron (malversación, en 2016) apenas se pasaron las 100, siendo la cantidad de investigaciones sustancialmente menor en todos los otros casos. Por lo demás, en el caso de peculado (es decir, el delito más grave), no se inició investigación alguna respecto de ninguna de sus formas en 2012, 2013, ni en 2014. Cabe agregar que, a estas investigaciones, se suman 2 por demoras injustificadas de pago y 44 por la figura del “depositario infiel”, para todos los departamentos judiciales, y a lo largo de los seis años comprendidos entre 2012 y 2017.

Si se compara este delito con la **estafa, por ejemplo, que protege contra la defraudación entre particulares, se observa que en 2016 se iniciaron 7.862 investigaciones. Es decir, más de 271 veces las investigaciones iniciadas por peculados en cualquiera de sus formas, en ese mismo año, y más de 64 veces las investigaciones iniciadas por cualquier forma de malversación.**

En cuanto a las sentencias condenatorias, existieron entre 2012 y 2017 inclusive, para todos los departamentos judiciales, 22 por peculado en cualquiera de sus formas, y 13 por malversación de fondos.

iv. Exacciones ilegales

El Capítulo IX del título IX del Libro Segundo del Código Penal regula las denominadas “exacciones ilegales”. En él se sanciona a quienes con abuso de su cargo pidiesen o hiciesen entregar contribuciones, derechos, o dádivas, o cobrasen más derechos de los que corresponden (sea por sí o mediante una persona interpuesta). La figura se agrava por el medio empleado (por ejemplo, si se usa intimidación o invoca la orden de un superior). En este capítulo también se sanciona al funcionario que convierta en provecho propio o de otra persona las exacciones a las que nos acabamos de referir (delito de “concusión”). De acuerdo con la información oficial, éstas son las investigaciones iniciadas en cada uno de los años entre 2012 y 2017, para estos delitos (los datos refieren a todos los departamentos judiciales de la Provincia):

Delito	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Concusión	0	0	0	4	6	4
Exacciones ilegales	64	58	63	47	103	101
Exacciones ilegales agravadas por el medio empleado	0	0	0	1	4	2

Es decir que **no existen, prácticamente, investigaciones sobre el delito de concusión** (de hecho, no existió ninguna en 2012, 2013 y 2014, años en que tampoco se inició investigación alguna sobre exacciones agravadas). Se advierte, por último, un **aumento sustancial de las investigaciones por exacciones en los años 2016 y 2017.**

Por otra parte, en el periodo entre 2012 y 2017, en todos los departamentos judiciales de la provincia existieron 18 sentencias condenatorias por exacciones ilegales

en todas sus formas, y 8 por concusión (que pueden obedecer, claro, a investigaciones iniciadas en periodos anteriores).

b. Delitos relacionados con la Administración de Justicia

i. Prevaricato

El Código Penal también sanciona el denominado “prevaricato”. Con esta terminología, se tipifica el dictado de resoluciones judiciales contrarias a la ley, o basadas en hechos falsos. Se tipifica por separado el dictado de una prisión preventiva improcedente, o su prolongación indebida. A su vez, se sanciona a los abogados que representen partes contrarias en un juicio o de cualquier forma perjudiquen deliberadamente “la causa que le estuviere confiada” (este último delito alcanza también a fiscales, asesores y demás funcionarios encargados de emitir dictámenes).

En seis años, y en todos los departamentos judiciales de la Provincia, solo se iniciaron 74 investigaciones por prevaricato, y 10 por prevaricato de los abogados y otros profesionales. Estas cifras, de por sí mínimas, son aún más exiguas si se considera que **en todo ese periodo, y también en toda la Provincia de Buenos Aires, solo se realizaron tres requerimientos de elevación a juicio por prevaricato, y 1 por prevaricato de los abogados. No existe ninguna condena, para el mismo periodo, por esos delitos.**

ii. Denegación y retardo de justicia

El Código Penal también sanciona a los jueces que se negaren a juzgar, alegando “obscuridad, insuficiencia o silencio de la ley”, como así también a quienes retarden maliciosamente la administración de justicia. Asimismo, el Código tipifica la conducta de los funcionarios que, faltando a las obligaciones de su cargo, omitan perseguir delitos.

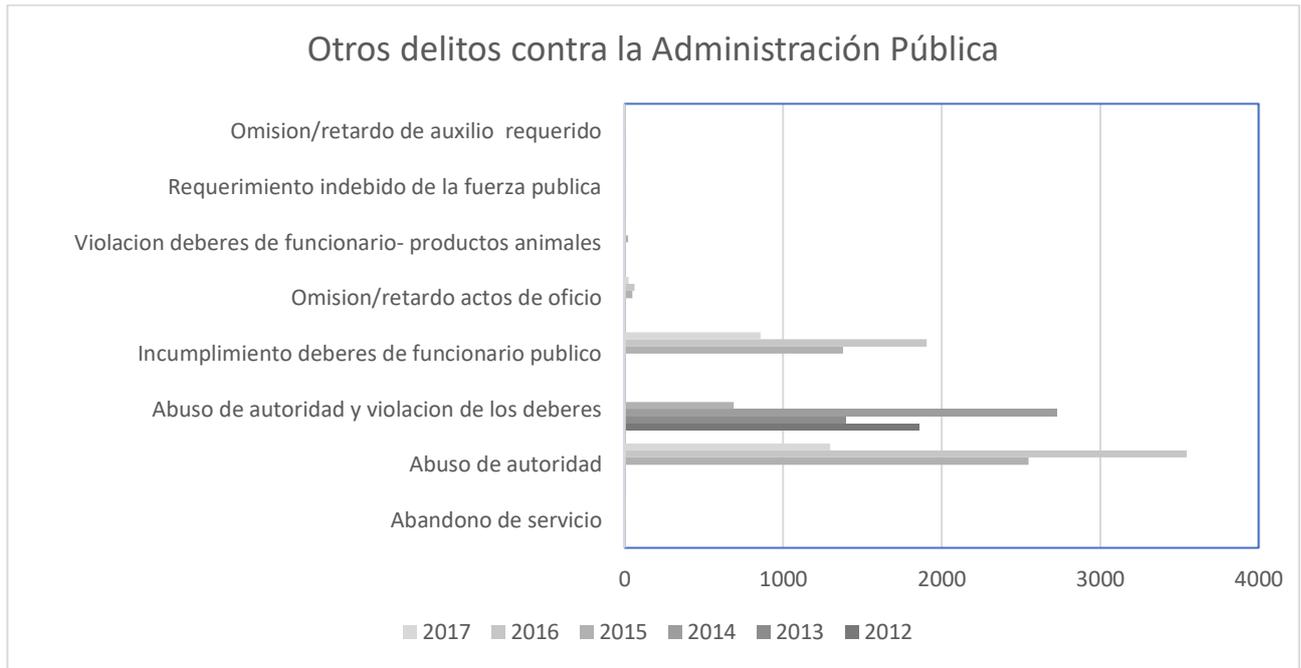
Por denegación y retardo de justicia, en seis años se iniciaron tan solo 60 investigaciones en toda la provincia. Fueron más las investigaciones iniciadas por “incumplimiento de la obligación de promover la persecución y represión”: 81. **En**

cuanto a los requerimientos de elevación a juicio, para el mismo periodo solo se efectuaron 3 en el caso de denegación de justicia, y 5 en el caso de “incumplimiento de la obligación de promover la persecución y represión.” No existieron sentencias condenatorias, en todo el periodo, por el primero de esos delitos; y existió sola una, en el Departamento Judicial Zárata-Campana, para el segundo de ellos.

c. Otros delitos contra la Administración Pública.

Por último, nos referiremos a los delitos que el Capítulo IV del título IX del Libro Segundo del Código Penal engloba bajo la terminología de “abuso de autoridad y violación de los deberes de los funcionarios públicos”. Allí se incluyen varios delitos contra la Administración Pública en general, como el dictado o ejecución de resoluciones contrarias a la ley, la omisión o retardo de actos de la función pública, la omisión en prestar auxilio por parte de las fuerzas públicas, el abandono de la función pública con daño al servicio público, etc.

En estos casos, la cantidad de investigaciones iniciadas es sustancialmente mayor que en los anteriores. Sin embargo, es notable que hasta el año 2015, en todos los departamentos judiciales, los únicos delitos por los que se iniciaron investigaciones, en el marco de este capítulo del Código Penal, fueron abuso de autoridad y violación de los deberes del funcionario público. Luego se empiezan a iniciar investigaciones penales respecto de otros delitos: abandono de servicio por funcionario público, omisión o retardo de actos de oficio, requerimiento indebido de la fuerza pública, y omisión o retardo de auxilio por funcionario público legalmente requerido. El siguiente gráfico condensa esta información:



d. Otros datos referidos a todos los delitos contra la Administración Pública

Otro punto interesante para conocer acerca de las causas penales por corrupción (en sentido amplio) en la Provincia, se relaciona con los **requerimientos de prisión preventiva** que tienen lugar en las IPP por delitos contra la Administración Pública. El abuso en la aplicación de esta figura en la Provincia es de conocimiento público. De acuerdo con información oficial, para fines de 2015 en la Provincia había 17.135 personas detenidas, más 5.330 detenidas con sentencias condenatorias no firmes (además de 17.462 detenidas con condena).

Para ese mismo año, los detenidos por delitos contra la Administración Pública constituían el 1% del total de personas detenidas. Respecto de estos delitos existieron 9 requerimientos de prisión preventiva en 2012; 11 en 2013; 20 en 2014; 19 en 2015; 20 en 2016; y 18 en 2017. En algunos departamentos judiciales no ha habido ningún requerimiento de prisión preventiva en los seis años abarcados en este informe (Junín, Pergamino, Zárate Campana). Para 2009, de acuerdo con información oficial de la Provincia, las personas detenidas ingresadas ese año representaban un 3% de las investigaciones penales iniciadas⁶.

⁶ Este cálculo supone, de alguna manera, una premisa falaz, que es suponer que en cualquier IPP se podría haber usado la prisión preventiva, lo que es incorrecto.

Si este ejercicio se replica solo para los delitos contra la Administración Pública, la relación es mucho menor. En 2012, los requerimientos de prisión preventiva representaron el 0.36% de las IPP iniciadas por delitos contra la Administración; en 2013, 0.56%; en 2014, 0,58%; en 2015, 0,37%; en 2016, 0,32%; y en 2017, 0,5%.

Es bueno también evaluar la existencia de **prescripciones** en el contexto de estas causas, por el impacto negativo que tiene el paso del tiempo en estos procesos penales⁷. La persecución penal de la corrupción debe ser ágil⁸. Las demoras excesivas son ineficientes en términos de uso de recursos y generan incentivos para la corrupción. También deslegitiman al Poder Judicial, a la vez que afectan las garantías de quienes están imputados en un proceso penal y tienen derecho a que aquél termine en un plazo razonable. De acuerdo con datos oficiales, en 2012, 2013 y 2014 hubo 7 investigaciones penales con requerimiento o notificación de prescripción; 9 en 2015; 15 en 2016 y 13 en 2017.

Por último, el siguiente cuadro sintetiza algunos de los resultados centrales de estas causas:

Año	Requerimiento o notificación de sobreseimiento	Notificación de sentencia condenatoria
2012	31	31
2013	22	36
2014	24	30
2015	23	32
2016	29	45
2017	28	36

La información oficial también indica que, a lo largo de 6 años, el departamento judicial en el que más sentencias condenatorias hubo tuvo solo 38. La Plata, sede de la administración pública provincial, tuvo 16 condenas en 6 años. Necochea, por caso, no tuvo ninguna.

⁷ Existe una discusión abierta acerca de si los delitos de corrupción deberían ser imprescriptibles o no.

⁸ Estudios para otros fueros han revelado que el promedio de duración de los procesos penales en casos de corrupción o criminalidad económica es de 14 años (ver CIPCE, “Búsqueda de un modelo integrado para neutralizar la criminalidad económica. Diseño de nuevos mecanismos institucionales de recuperación de fondos económicos para el Estado, disponible en www.acij.org.ar/boletin/informe%20CIPCE.pdf).