

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

El laberinto político judicial de la corrupción
Una mirada sobre las causas de corrupción de los juzgados de
Comodoro Py

Alumna: Lara Forlino
Tutora: Andrea Castagnola

Agosto 2020

Abstract

En las últimas décadas la opinión pública argentina ha demostrado una preocupación central por la corrupción política. La percepción ciudadana sobre el involucramiento de funcionarios públicos en casos de corrupción y la baja capacidad del Estado para lidiar con este problema han sido inquietudes sumamente frecuentes en múltiples encuestas de opinión. Aun así, el accionar de los jueces sobre las causas de corrupción ha sido insuficientemente investigado por la Ciencia Política. En esta investigación se analiza el manejo de las causas de corrupción de funcionarios públicos en la Justicia Nacional en lo Criminal y Correccional Federal y el impacto de la influencia política en el comportamiento de los magistrados. Se identifica mediante un análisis estadístico cuáles son posibles factores que explican la extensa y variable duración, así como las resoluciones que los expedientes de esta jurisdicción obtienen. A través de un análisis empírico de 150 causas de corrupción que van desde 1992 hasta 2019, donde 113 funcionarios que ocuparon más de 70 cargos diferentes se encuentran o encontraron comprometidos, se concluye que el tiempo en que el proceso penal se desarrolla, así como las sentencias con las que finalizan estas causas, pueden variar según la capacidad de influencia de los funcionarios sobre los jueces. Se presenta evidencia empírica que demuestra que las causas de corrupción de los imputados que estuvieron en funciones al momento de cierre del expediente, así como los funcionarios que han ocupado un cargo de rango alto en la Administración pública, no sólo han durado menos tiempo que las de los ex funcionarios y de los cargos de menor jerarquía, sino que también han obtenido sentencias más favorables.

AGRADECIMIENTOS

A mi abuelo José de quien heredé la pasión por la política.

A Lilian, Daniel, Mauro y Paul por ser los pilares de mi vida.

A Andrea Castagnola por su inigualable guía y dedicación en cada paso del proceso.

A Lorena Re y Florencia Gayraud por su valiosísima ayuda y aportes.

A mis amigos y familiares por el apoyo.

A los docentes de UTDT por la inspiración.

ÍNDICE

Capítulo I: Introducción.....	1
Capítulo II: Estado de la cuestión.....	3
Judicial Politics	3
Corrupción	4
Democracia	6
Independencia Judicial.....	8
Capítulo III: Hipótesis	10
Capítulo IV: Metodología.....	13
Datos	13
Variable dependiente.....	18
Variable independiente	19
Capítulo V: Una mirada sobre las causas de corrupción en Comodoro Py	20
La duración de las causas	20
Apertura y cierre de las causas	23
Los cargos.....	29
La influencia partidaria	33
Resoluciones	34
Capítulo VI: Reflexiones finales	40
Referencias bibliográficas	45

“El poder es tener impunidad. Ser poderoso es ser un impune, un hombre al que no le llega nada”

Alfredo Yabrán, entrevista realizada el 16 de marzo de 1997, Clarín

Capítulo I: Introducción

El 93% de los argentinos afirma que la corrupción en el gobierno es un gran problema¹ y más de la mitad cree que el presidente y sus ministros están involucrados en actos de corrupción². Sin embargo, sólo tres de cada diez expedientes que han llegado a la instancia de juicio oral en la Justicia Nacional en lo Criminal y Correccional Federal han culminado con sentencias condenatorias³.

El Consejo de la Magistratura, un órgano constitucional autárquico encargado de la selección y remoción de los magistrados, que si bien no integra la estructura del Poder Judicial sí forma parte de la gobernanza de la justicia, publicó en 2018 los hallazgos de una auditoría de relevamientos de causas de corrupción sobre los juzgados y tribunales federales con competencia penal a lo largo y ancho del país para el periodo 1996-2016. La auditoría histórica reveló que el promedio de duración de las 1159 causas culminadas para los 12 juzgados de primera instancia de la Justicia Nacional en lo Criminal y Correccional Federal fue de *2 años, 9 meses y 12 días* (excluyendo el tiempo en que estos expedientes están radicados en tribunales orales o en la Cámara de Apelaciones de la misma jurisdicción). El promedio de duración de las 698 causas en trámite, por su parte, es de *3 años, 6 meses y 9 días*. Sin embargo, según un informe del 2012 de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia [ACIJ], el Centro de Investigación y Prevención contra la Criminalidad Económica [CIPCE] y la Oficina de Coordinación y Seguimiento en Materia de Delitos contra la Administración Pública [OCDAP] -dos de los organismos no gubernamentales protagonistas en la defensa de derechos y políticas de prevención y una oficina de la Procuración General de la Nación- las principales causas que en la actualidad trata la Justicia Nacional en lo Criminal y Correccional Federal superan ese promedio e incluso duran alrededor de 11 años (contemplando la duración en la etapa de juicio).

¹ Transparency International, 2019.

² Latinobarómetro, 2018.

³ Consejo de la Magistratura, 2020.

Esta investigación analiza el manejo de las causas de corrupción radicadas en los juzgados de Comodoro Py, es decir, la cámara del fuero federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que se encarga de investigar los casos correspondientes a los funcionarios públicos nacionales. Una base de datos de elaboración propia que cuenta con 150 causas de corrupción iniciadas entre 1992 y 2019 permite realizar un análisis estadístico para observar la influencia de diversos factores sobre los tiempos que conlleva el tratamiento de estas causas y las resoluciones de las mismas. Así se identifican tendencias generales que surgen del análisis exploratorio de los datos y se pone a prueba una hipótesis basada en los bajos niveles de independencia judicial en Argentina: los funcionarios públicos involucrados en las causas de corrupción pueden incidir en el tratamiento que los jueces les dan a las mismas.

¿Qué tienen en particular las causas que ingresan en los juzgados de Comodoro Py? ¿Por qué estos expedientes demoran alrededor de diez años en cerrarse? ¿Por qué hay tan pocas sentencias condenatorias? El foco del presente análisis está puesto sobre quiénes son los protagonistas de las causas de corrupción en esta jurisdicción: los funcionarios públicos a nivel nacional, entre los cuales principalmente se encuentran miembros del Poder Ejecutivo y, en menor medida, del Poder Legislativo y Judicial.

Bajo el supuesto de que los poderes judiciales con bajos niveles de independencia son menos activos en la toma de decisiones, se argumenta que las causas de corrupción se tratan de manera diferente dependiendo de factores estrechamente relacionados con quién es el funcionario público imputado en cada caso. En otras palabras, la presión e influencia política (ya sea directa o indirecta) que pueden ser ejercidas sobre el Poder Judicial permitirían modificar los tiempos y las formas en que los jueces federales fallan en las causas de corrupción donde hay funcionarios públicos directamente vinculados.

El trabajo se organizará de la siguiente manera: en el capítulo II se realiza una revisión de la bibliografía sobre la corrupción, sus vínculos con la democracia y la independencia judicial. Asimismo, se exponen las principales teorías sobre el comportamiento de los jueces que surgen de la investigación en el campo de Judicial Politics. El capítulo III presenta y describe las hipótesis. El capítulo IV describe la metodología utilizada, la recopilación de información y la construcción de la base de datos con sus respectivas características y limitaciones. Además, se identifican las variables seleccionadas, así como los indicadores utilizados para medir cada una de ellas. El capítulo V analiza la evidencia empírica, desarrolla el análisis descriptivo de los datos

y evalúa las hipótesis. Finalmente, el capítulo VI resume e interpreta los hallazgos bajo una óptica más general y plantea preguntas para futuras investigaciones.

Capítulo II: Estado de la cuestión

Como punto de partida es adecuado realizar una revisión de la literatura que permita comprender las tendencias básicas del accionar del Poder Judicial y sus vínculos con otras instituciones políticas, así como la bibliografía sobre la corrupción de funcionarios públicos. Se han identificado dos grandes bloques de literatura que contribuyen a alcanzar este objetivo. En primer lugar y en un intento por comprender la toma de decisiones y el tratamiento variable que los magistrados le dan a las causas de corrupción de los funcionarios públicos, se examina la literatura proveniente de la *Judicial Politics*, en particular las principales teorías sobre el comportamiento de los jueces. En segundo lugar y debido a que esta investigación pone su foco específicamente en las causas de corrupción, se analiza la literatura relacionada con este tipo de delitos, su impacto sobre la democracia y sus instituciones y la incidencia de la independencia judicial.

Judicial Politics

La presente investigación se enmarca en el campo de estudio conocido como *Judicial Politics* que abarca principalmente el estudio de las cortes supremas y constitucionales, así como también el comportamiento de los jueces. Uno de los principales objetivos de esta literatura, que la presente investigación pretende seguir, es el estudio del poder judicial bajo una perspectiva política. Es así que el poder judicial es tratado como un actor político más que -utilizando el enfoque de Robert Dahl (1957) para la Corte Suprema estadounidense- *forma parte* de la alianza política dominante (aunque conservando algunas bases de poder) y decide no sólo según criterios jurídicos sino también en base a las particularidades y visiones subjetivas de cada caso.

Existen tres grandes modelos que estudian el comportamiento de los jueces: el legal, el actitudinal y el estratégico. En cuanto al primero, la hipótesis es que las decisiones de los jueces se ven afectadas por las particularidades del caso en cuestión, pero siempre en base a los estatutos, el precedente, la Constitución y la intención de los constituyentes a la hora de redactar la ley (Segal y Spaeth, 2002). Según el modelo legal, los jueces deciden en base a las leyes existentes sin la incidencia de otros factores tales

como las creencias, la política o la ideología. El modelo actitudinal que surge como una explicación alternativa al enfoque legal, por el contrario, postula que los jueces tienen en cuenta no sólo las peculiaridades del caso en cuestión y la ley, sino también su propia ideología y valores a la hora de tomar decisiones⁴. Por último, el modelo estratégico o de rational choice se basa, en parte, en el voto estratégico de los jueces. A diferencia del voto sincero que sólo contempla las preferencias personales de los magistrados, el voto estratégico tiene en cuenta los efectos colaterales que se producirían al votar de una u otra forma. Además, los jueces se comportan estratégicamente cuando votan con el fin de alcanzar sus propios intereses y de evitar que la forma en que votan los alejen de sus objetivos principales, sin importar si esa decisión o posición va en contra de su propia ideología (Baum, 1997).

Las investigaciones sobre el comportamiento de los jueces en Argentina han utilizado mayormente el enfoque estratégico que ha demostrado tener, al menos para este caso, una mayor capacidad explicativa. Un excelente ejemplo es el famoso trabajo cuantitativo de Gretchen Helmke (2002) sobre el comportamiento de los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que verifica que los magistrados de este organismo tienden a actuar estratégicamente a favor del próximo gobierno en situaciones de incertidumbre electoral cercana a la finalización de un mandato presidencial (que a su vez implica el debilitamiento del poder político de turno). La idea central detrás del argumento es que la falta de independencia de la Corte Suprema lleva a que los jueces se comporten de una forma estratégica y alineada al poder político ya que no son aversos al riesgo y tienen temor de las represalias que puedan tomar en su contra. De esta manera, los jueces votan estratégicamente tratando de priorizar su principal motivación que, en el caso argentino, es mantenerse en el cargo.

Corrupción

La corrupción, como todo fenómeno mundial, ha tenido incontables definiciones provenientes de diferentes disciplinas tales como la Ciencia Política, la Economía y el Derecho. La definición clásica propuesta por Joseph Nye es de gran utilidad debido a que contempla la influencia tanto pública como privada:

⁴ Segal y Spaeth, 2002.

La corrupción es un comportamiento que se desvía de los deberes formales del rol público debido a ganancias pecuniarias o de estatus privado (personal, familiar cercano o camarillas privadas); o viola las reglas contra el ejercicio de ciertos tipos de influencia privada (Nye, 1967, p. 419).

Aureano y Ducatenzeiler (2002) han identificado dos niveles de análisis que referentes de la Ciencia Política han utilizado para estudiar la corrupción. El primer nivel se basa en la corrupción política como conducta individual de los funcionarios, haciendo referencia al uso indebido de bienes públicos para beneficio personal, que potencialmente podría derivar en una patología del mundo político (Friedrich, 1972). El segundo nivel, por otra parte, analiza la corrupción no como un comportamiento personal sino como uno colectivo que tiene lugar en lo que Scott (1969) denomina como *machine politics* donde la corrupción es un medio articulado con cuidado y una “forma de hacer política” que permite maximizar el apoyo electoral y garantizar la permanencia de los funcionarios en los cargos.

Es necesario reconocer que si bien la academia le ha prestado mucha atención a la corrupción política, los hallazgos significativos son acotados debido a las dificultades generales que se presentan a la hora de estudiar sucesos que ocurren en la informalidad y mediante transacciones ilegales como la corrupción. Este hecho implica grandes obstáculos para obtener registros, datos y estadísticas exhaustivas o confiables, lo a que a su vez genera dificultades tanto para definir como para medir la corrupción y, por lo tanto, para establecer relaciones causales y entender sus consecuencias. Sin embargo, muchos investigadores han analizado los efectos de la corrupción sobre la democracia y el sistema político y, a pesar de existir teorías diferentes, hay una gran variedad de trabajos que encuentran evidencia significativa para sostener la hipótesis de que la corrupción tiene un impacto negativo sobre la legitimidad y confianza en el gobierno, las agencias estatales y las instituciones políticas tales como los partidos o la democracia misma (Bailey, 2006; Morris y Klesner, 2010; Rose-Ackerman, 1999; Seligson, 2002).

Por otra parte, se ha descubierto que la corrupción está correlacionada con la inestabilidad política. Richard Damania, Per Fredriksson y Muthukumara Mani (2004) demuestran que la calidad de las instituciones se ve afectada en los sistemas políticos inestables, lo que contribuye a crear un ambiente favorable para la persistencia de la corrupción política. Esto es así porque la inestabilidad política está correlacionada con la ineficiencia judicial y, a su vez, la ineficiencia judicial está asociada con niveles más altos de corrupción. Además se han identificado otras causas de la persistencia y multiplicación

del fenómeno de la corrupción, muchas de las cuales hacen referencia a la debilidad del estado de derecho en cumplir la igualdad de los ciudadanos ante la ley y garantizar una rendición de cuentas tanto horizontal como vertical.

Entender porqué la corrupción es tan frecuente y persistente y porqué las causas de corrupción de los funcionarios públicos demoran tanto en tratarse, o se hace de una manera insatisfactoria, puede permitir que futuras investigaciones encuentren una solución al problema de uno de los delitos que más preocupa a la sociedad y que tiene severas consecuencias como la baja confianza de los ciudadanos en las instituciones, la creación de una imagen de impunidad que protege a los funcionarios políticos más poderosos y la percepción de que la corrupción ya no es un hecho aislado sino una patología del mundo de lo público. Entender y solucionar la debilidad estatal para resolver estas cuestiones reforzaría la transparencia, la rendición de cuentas y la legitimidad de las instituciones y del régimen jurídico-político (Aureano y Ducatenzeiler, 2002).

Democracia

Si analizamos las principales encuestas de opinión en América Latina veremos que la corrupción es una preocupación central no sólo para Argentina sino para casi toda la región⁵. Más de la mitad de los ciudadanos latinoamericanos cree que la corrupción ha aumentado en su país y que el gobierno no ha hecho lo suficiente para combatirla⁶. Argentina no es la excepción: casi el 70% cree que el gobierno no está haciendo un buen trabajo para luchar contra la corrupción y el 49% cree que la corrupción ha aumentado de un año al otro, según datos de 2019⁷.

Como se ha mencionado en la sección anterior, uno de los efectos principales de la corrupción política es la disminución de confianza y legitimidad del sistema político y sus instituciones. La percepción de la corrupción por parte de la ciudadanía está correlacionada con una menor confianza en la democracia como régimen, en los gobernantes en funciones, en las políticas públicas y en las agencias específicas (Bailey, 2006). Este argumento puede verse reflejado en la opinión pública argentina: sólo el 24%

⁵ Si bien la corrupción no es considerada como el principal problema del país, las encuestas muestran una gran preocupación respecto al involucramiento de funcionarios en casos de corrupción y la baja capacidad del Estado para combatir este problema. Véase el informe del Latino Barómetro para el año 2018 o el Barómetro Global de la Corrupción para 2019.

⁶ Transparency International, 2019.

⁷ Ibidem.

de los argentinos confía en el Poder Judicial, 26% en el Congreso y 14% en los partidos políticos⁸. Respecto al apoyo a la democracia, las cifras vienen decreciendo al menos desde el 2013, cuando un 73% de los encuestados manifestaban su apoyo en comparación a un 58% para el año 2018 según el Latinobarómetro. Estas cifras llaman de por sí la atención y probablemente respondan al impacto de varios factores, pero los argumentos presentados con anterioridad nos permiten sostener que la percepción de la corrupción por parte de la sociedad puede explicar al menos una parte de estos resultados. Es una tarea para futuras investigaciones cuantificar el impacto de la percepción de los niveles de corrupción en la satisfacción que los ciudadanos tienen sobre la democracia en Argentina.

Si hablamos de la desconfianza y sus expresiones institucionalizadas, es relevante traer a colación el concepto de accountability horizontal y sus implicancias teóricas. Guillermo O'Donnell propone una definición muy clara:

La existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos (O'Donnell 1999, p. 19).

Como expone O'Donnell (2004), en muchas democracias latinoamericanas es usual que los presidentes intenten debilitar o suprimir todo tipo de agencias de accountability horizontal lo que, al mismo tiempo, produce una disminución de la calidad democrática. Vale la pena preguntarnos, entonces, si los altos niveles de corrupción percibidos por la ciudadanía, sumado a las consideraciones de que el gobierno no hace lo suficiente para combatirla, representan un problema de ausencia de accountability horizontal y por lo tanto una democracia de calidad inferior. El Poder Judicial es ciertamente una institución estatal que ejerce -o al menos debería ejercer- accountability horizontal. Sin embargo, como manifiesta O'Donnell (2004), el Poder Judicial (al igual que el Ejecutivo y el Legislativo) ejerce accountability horizontal de balance⁹, que frecuentemente se ve limitada debido a que estas instituciones actúan de forma reactiva e intermitente frente a posibles transgresiones de los otros grandes poderes y, a su vez, estas acciones -que

⁸ Latinobarómetro, 2018.

⁹ O'Donnell (2004) denomina accountability horizontal de balance a la accountability ejercida por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, ya que son los poderes que las constituciones usualmente intentan balancear.

muchas veces se ven motivadas por causas partidarias o políticas- tienden a crear altos y costosos niveles de conflicto entre poderes. Todos estos motivos dificultan el ejercicio de la accountability horizontal y las posibilidades de resolver los conflictos que se presenten. Vale la pena destacar, además, que según el autor las amenazas más graves que se presentan en las democracias contemporáneas provienen generalmente de transgresiones y/o corrupción por parte del Poder Ejecutivo y burócratas estatales no electos. Ahora, y teniendo en mente estos argumentos, ¿cómo afectan los (bajos) niveles de independencia al control que tiene el Poder Judicial sobre los otros poderes?

Independencia Judicial

Gerald Rosenberg (1992) define a la independencia judicial como la capacidad que tienen las cortes de tomar decisiones a corto plazo sin tener en cuenta los intereses de los funcionarios públicos. Aydin (2013), que entiende a la independencia judicial como la capacidad de los magistrados de decidir en base a sus propias interpretaciones de la ley, independientemente de los influjos políticos, sociales o económicos externos, resalta dos características fundamentales de la independencia del sistema judicial: en primer lugar la imparcialidad, es decir, que los jueces a la hora de tomar decisiones se basen en los hechos y en la ley y, en segundo lugar, la insularidad política, esto es, la abstracción de la justicia de todo tipo de influencia política, que no debe afectar la imparcialidad de los jueces.

Como han demostrado diversos estudios, la independencia del Poder Judicial argentino -especialmente respecto a la Corte Suprema- deja mucho que desear (Helmke, 2002; Kapiszweski, 2012; Llanos et. al., 2014; Pérez Liñán y Castagnola, 2009). La baja independencia de esta rama de gobierno es crucial para entender el comportamiento de los jueces, ya que en un contexto de poca independencia judicial éstos temen que su accionar provoque represalias futuras por parte de los otros poderes políticos, tales como la remoción de su cargo, el juicio político, persecuciones, reducción de sus facultades, sobornos, entre otras (Castagnola, 2018; van Aaken, Feld y Voigt, 2010) y como consecuencia tienen menores incentivos para actuar como *watchdogs* de los demás poderes (Alt y Lassen, 2008).

La academia ha encontrado diferentes e interesantes formas de medir la independencia judicial. La investigación de Andrea Castagnola y Aníbal Pérez Liñán (2009) acerca del control presidencial sobre las Cortes Supremas de América Latina ha

demostrado con claridad que los jueces que gozan de más estabilidad en sus cargos serán al mismo tiempo más independientes. Para el caso argentino que nos compete, los autores demuestran a través de un análisis estadístico que raramente son los jueces quienes deciden cuando se retiran de su cargo. Por el contrario, encuentran que el principal predictor es un cambio en el partido gobernante, que usualmente encuentra algún mecanismo no formal para remover jueces y nombrar nuevos miembros que se encuentren ideológicamente más cercanos a ellos. Respecto a la designación de los magistrados, se ha argumentado que cuando los jueces y fiscales son elegidos a través de nombramientos políticos aumenta la probabilidad de que éstos sean discretos en la investigación de casos de corrupción ya que muchas veces su accionar puede estar guiado por motivaciones políticas (Gordon, 2009) o sólo lo hacen como medio para obtener ganancias políticas partidarias (Abrams y Beale, 2006).

En lo que compete a los responsables específicos a cargo de investigar los crímenes de corrupción de los funcionarios públicos (como jueces o fiscales) la literatura nuevamente ha manifestado que cuando son independientes de las instrucciones del gobierno, los niveles de corrupción serán menores (van Aaken, Salzberger y Voigt, 2004). Siguiendo el mismo argumento, van Aaken et al. (2010) encuentran, a través de un test empírico que abarca 78 países, que la independencia de facto del poder judicial reduce ampliamente la corrupción de los funcionarios públicos. Este tipo de independencia implica que los miembros del cuerpo judicial no teman que su comportamiento resulte en represalias por parte del poder político como ser expulsados o que sus salarios se vean reducidos. Un dato no menor que surge de este estudio y que es vital para entender al Poder Judicial argentino es que mientras Argentina se encuentra en primer lugar en la tabla de posiciones del indicador que han construido para medir la independencia de jure, está en el puesto número 69 -casi al final- en lo que respecta a la independencia de facto.

Sobre cómo impactan los bajos niveles de independencia en la toma de decisiones del Poder Judicial es relevante mencionar el estudio de Mariana Llanos, Charlotte Heyl, Alexander Stroh y Tibi Weber (2014) en el cual investigan sobre las inferencias informales -tales como las amenazas, premios o castigos- de los poderes electos hacia el Poder Judicial en nuevas democracias. De esta manera, y en particular para el caso argentino, los autores mencionados exponen el uso de mecanismos no formales por parte del poder político para influir en las decisiones tomadas por los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y sostienen que vínculos sociales y personales son

frecuentemente utilizados (aunque de forma secreta) para establecer comunicaciones informales entre jueces y funcionarios públicos. Estas prácticas son formas de ejercer presión utilizadas por parte del poder político con el objetivo de impactar en el comportamiento de los jueces y que son llevadas a cabo a través de la informalidad. En esta misma línea, podemos citar también el trabajo de Diana Kapiszweski (2012) en el cual se argumenta -en una comparación con el caso brasileño- que la baja independencia del Poder Judicial argentino, de la Corte Suprema en particular, ha derivado en una larga historia de relaciones con el Poder Ejecutivo Nacional que varía entre la obediencia y el conflicto. Esta interacción, una vez más, está caracterizada por sus rasgos informales que se han convertido en permanentes y han moldeado el vínculo entre los poderes que, a su vez, erosiona los *checks and balances* que debería producir la separación republicana de poderes. De esta forma es improbable que un Poder Judicial poco independiente desafíe a un Poder Ejecutivo muy poderoso, reduciendo así los niveles de accountability horizontal.

Capítulo III: Hipótesis

El argumento central de esta investigación es que dados los bajos niveles de independencia judicial en Argentina¹⁰, y bajo el supuesto de que los jueces no son aversos al riesgo, los funcionarios públicos involucrados en una causa de corrupción pueden incidir en el tratamiento que los jueces les dan a estos expedientes. Esto es así porque la baja independencia judicial implica que los magistrados serán menos activos en la toma de decisiones y será así menos probable que desafíen a otros poderes por temor a las represalias futuras. Esta hipótesis será aplicada al accionar de los jueces que integran la Justicia Nacional en lo Criminal y Correccional Federal sobre las causas de corrupción de funcionarios públicos nacionales en particular. Si bien ya se ha verificado la validez de argumentos similares para decisiones que han tomado los jueces de la Corte Suprema en casos donde intereses de actores políticos relevantes se han visto afectados¹¹, no se han encontrado antecedentes que analicen el comportamiento de los magistrados del fuero federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en específico.

¹⁰ Kapiszweski, 2012, Llanos et al., 2014; Pérez Liñán y Castagnola, 2009; van Aaken et al., 2009.

¹¹ Véase Helmke, 2002.

Ahora, ¿por qué analizar las causas de corrupción? En primer lugar, y como se ha expuesto en el capítulo II, la corrupción política es uno de los problemas centrales entre las preocupaciones ciudadanas que, a su vez, puede derivar en graves consecuencias para el apoyo y confianza en la democracia, algo crucial y sumamente necesario para el mantenimiento de regímenes democráticos de calidad. En segundo lugar, pero no menos importante, las causas de corrupción tienen una particularidad y es que involucran directamente a los funcionarios políticos individuales con el Poder Judicial y no indirectamente como en los casos donde sólo sus intereses y preferencias de política pública se ven comprometidos. Las decisiones que se tomen en una causa de corrupción pueden ser determinantes para el futuro político y la legitimidad de un funcionario. Por el contrario, cuando el Poder Judicial interviene en la toma de decisiones de política pública, las consecuencias -que claramente hay- pueden ser más opacas y ciertamente menos determinantes para sus carreras políticas. Por consiguiente, en este tipo de causas podemos pensar que de alguna forma el Poder Judicial se enfrenta a los otros grandes poderes y tiene la capacidad para tomar decisiones tajantes que sin dudas implican considerables niveles de conflictos, de mediatización y que inevitablemente conllevan a algún grado de politización de la justicia basada en los bajos niveles de independencia judicial. Por último, las cortes con capacidad para decidir sobre asuntos controversiales y/o políticamente relevantes -como los tribunales de Comodoro Py sobre las causas de corrupción- serán con mayor frecuencia el objeto de interés para la intervención o control por parte de otros actores políticos (Llanos et al., 2014).

Está claro que con un bajo nivel de independencia judicial el poder político puede incidir en el comportamiento y las decisiones de los jueces. Sin embargo, argumentamos que la influencia que pueden ejercer los funcionarios varía dependiendo de múltiples factores como el tipo de cargo que ha tenido o los tiempos de apertura y cierre de la causa. Más aún, un mismo funcionario puede ejercer distintos tipos de influencia en distintos periodos de tiempo dependiendo, por ejemplo, de si está en funciones o si es un ex funcionario en los momentos de inicio como de culminación del expediente. De este modo nuestra variable independiente, la influencia política sobre el Poder Judicial, puede modificar la forma en que los jueces federales fallan en los casos de corrupción.

Una primera forma de observar y medir la influencia política sobre la justicia es el tiempo que los expedientes de corrupción demoran en cerrarse. Como previamente se menciona, los jueces tienden a comportarse estratégicamente y no confrontar con el poder

político cuando tiene la posibilidad de tomar represalias en su contra¹². De esta manera, es esperable que mientras mayor capacidad y recursos para ejercer presión sobre un juez tengan los imputados (como estar en funciones o tener un cargo de alta jerarquía en la Administración pública) menores serán las posibilidades de que los jueces los desafíen. En términos de duración de los expedientes, los funcionarios con mayores capacidades para presionar a los jueces lograrán que sus causas se cierren pronto y al mismo tiempo el juez no tendrá incentivos para desafiarlo. En base a este argumento, y debido a la influencia política cambiante que se puede ejercer sobre los jueces, proponemos, en específico, las siguientes hipótesis:

-Hipótesis 1: la duración de las causas será menor cuando el imputado está en funciones al momento de *apertura* de la causa.

-Hipótesis 2: la duración de las causas será menor cuando el imputado está en funciones al momento de *cierre* de la causa.

-Hipótesis 3: la duración de las causas será menor cuando el imputado ocupa (o ha ocupado) un cargo de rango alto en la Administración pública.

Una segunda forma de observar la influencia política sobre el tratamiento que los jueces le dan a las causas de corrupción de funcionarios públicos tiene que ver con las resoluciones con las que se cierran los expedientes en cuestión. La lógica es la misma que la explicada para la duración de las causas: los funcionarios con más y mejores medios para ejercer presión sobre los jueces serán quienes menores probabilidades de castigo tendrán (y por lo tanto, mayores serán las chances de que sus expedientes se cierren con una resolución favorable tales como un sobreseimiento o absolución). Una vez más, en un escenario de bajos niveles de independencia judicial es improbable que los magistrados estén dispuestos a desafiar a funcionarios poderosos y, en especial, al Poder Ejecutivo. Es así que planteamos las siguientes hipótesis:

-Hipótesis 4: la probabilidad de recibir una condena disminuye cuando el imputado está en funciones al momento de *apertura* de la causa.

-Hipótesis 5: la probabilidad de recibir una condena disminuye cuando el imputado está en funciones al momento de *cierre* de la causa.

-Hipótesis 6: la posibilidad de ser condenado disminuye cuando el imputado ocupa (o ha ocupado) un cargo de rango alto en la Administración pública.

¹² Castagnola, 2018; van Aaken et al., 2010

En caso de que las seis hipótesis se corroboren, el impacto de la influencia política sobre el comportamiento de los jueces será mayor ya que el efecto esperado es aditivo. En otras palabras, el poder de influencia que va a tener el funcionario imputado para afectar en primer lugar los tiempos y en segundo las sentencias de las causas en las que se encuentran involucrados tiende a aumentar cuando estas hipótesis se cumplen.

Capítulo IV: Metodología

Datos

Para evaluar estas hipótesis contamos con una base de datos de elaboración propia que contiene 150 expedientes en las cuales se encuentran comprometidos 113 funcionarios públicos diferentes que han ocupado más de 70 cargos distintos. Dado que la unidad de análisis es el funcionario imputado -y no la causa en sí misma- contamos con 243 observaciones ya que generalmente hay más de un funcionario público involucrado en cada expediente. La disponibilidad de datos sobre las causas que trata la Justicia Nacional en lo Criminal y Correccional Federal es limitada: no hay fuentes oficiales disponibles y de fácil acceso que cuenten con la información detallada necesaria para los fines de este estudio. Lamentablemente a pesar de haber hecho pedidos de acceso a la información pública tanto al Consejo de la Magistratura como al Centro de Información Judicial (CIJ) no se ha logrado conseguir datos completos oficiales¹³. Es por ello que se procedió recopilando la información disponible y anteriormente recolectada por CIPCE y ACIJ, dos de los organismos no gubernamentales citados previamente, y los datos disponibles de la página web del CIJ¹⁴. Es importante destacar, por lo tanto, que la base de datos es necesariamente incompleta y constituye sólo una muestra no aleatoria de los datos de interés disponibles que si bien no es suficiente para llevar a cabo un análisis inferencial, sí nos permite realizar un análisis descriptivo, calcular medidas de asociación

¹³ Es relevante aclarar que a pesar de haber contado con respuestas del Consejo de la Magistratura, la emergencia sanitaria que despertó la pandemia del coronavirus, a la cual le siguió un periodo extenso de aislamiento social y una feria judicial con sólo guardias mínimas, fue imposible avanzar con los pedidos de acceso a la información que se habían realizado previamente.

¹⁴ En el caso de CIPCE, se utilizó la base de datos online “Información sobre causas de corrupción y delitos económicos en Argentina”. Los datos de ACIJ fueron solicitados y recibidos por privado y la información del CIJ fue extraída a través del “Observatorio de Corrupción” de su página web.

y correlación y construir histogramas, gráficos de barra, de dispersión o boxplots que nos permiten visualizar y explorar los datos a través del software R.

La base de datos, entonces, es una lista preliminar de causas de corrupción tanto en trámite como culminadas de la Justicia Nacional en lo Criminal y Correccional Federal. Tiene en cuenta únicamente las causas de corrupción que involucran a un funcionario público, por lo que una cantidad considerable de expedientes -que involucran sólo actores privados- se han excluido. La base incluye, como dijimos, 150 causas que han iniciado entre 1992 y 2019, de las cuales 99 (172 observaciones) aún están abiertas y 51 (71 observaciones) ya se han cerrado. Para cada expediente se ha codificado los datos del juzgado, el o los delitos de acusación, la etapa del proceso, la situación procesal del acusado, la fecha de la denuncia, el denunciante, el sexo, la identificación partidaria, las presidencias correspondientes en los momentos de apertura y cierre de la causa así como si el funcionario estuvo en funciones en esas instancias y los cargos que ha ocupado.

Todos los expedientes contemplados están o estuvieron radicados en la Justicia Nacional en lo Criminal y Correccional Federal, o como se la conoce en la jerga argentina, “los juzgados de Comodoro Py”, que forma parte de la Justicia Federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta jurisdicción que tiene competencia específica en materia criminal y correccional está conformada por 12 juzgados, 8 tribunales orales y la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal en el año 2020. Nos enfocamos principalmente en los juzgados de primera instancia y sus respectivos jueces, ya que son quienes concentran en su poder la mayor parte del proceso (la crítica etapa de instrucción previa al debate oral y público) y por lo tanto su accionar será determinante (sin embargo, los jueces a cargo de los tribunales orales también conservan un rol fundamental en el proceso).

Tabla 1: Composición de los juzgados de primera instancia de la Justicia Nacional en lo Criminal y Correccional Federal en el año 2020

Juzgado	Juez	Desde - Hasta	Designante
1	Servini de Cubría, María Romilda	1990 - Actualidad	Menem, Carlos
2	Ramos, Sebastián	2012 -Actualidad	Fernández, Cristina
3	Rafecas, Daniel	2004 - Actualidad	Kirchner, Nestor
4	Lijo, Oscar	2004 - Actualidad	Kirchner, Nestor
5	Capuchetti, Maria Eugenia	2019 - Actualidad	Macri, Mauricio
6	Canicoba Corral, Rodolfo	1993 - 2020	Menem, Carlos
7	Casanello, Sebastián	2012 - Actualidad	Fernández, Cristina

8	Martínez de Giorgi, Marcelo	2012 - Actualidad	Fernández, Cristina
9	Rodríguez, Luis Osvaldo	2012 - Actualidad	Fernández, Cristina
10	Ercolini, Julián	2004 - Actualidad	Kirchner, Nestor
11	Bonadio, Claudio	1994 - 2019	Menem, Carlos
12	Torres, Sergio	2001 - 2019	De la Rúa, Fernando

Fuente: elaboración propia. Nota: los juzgados 6, 11 y 12 se encuentran vacantes actualmente.

En la reforma constitucional de 1994 se incorporó al Consejo de la Magistratura como órgano constitucional autárquico que tiene a su cargo la administración de la justicia y en particular la designación y remoción de los magistrados. El consejo está integrado por 13 miembros y procura mantener un balance entre los representantes de los órganos resultantes de la elección popular (un representante del Poder Ejecutivo y seis legisladores), de los jueces de todas las instancias (tres jueces), de abogados con matrícula federal (dos abogados) y un representante del ámbito científico y académico.

A pesar de que el Consejo de la Magistratura es quien inicia y controla el proceso de designación de los jueces manteniendo un rol crucial y determinante, el procedimiento que se desarrolla hasta efectivamente seleccionar a un magistrado no es sencillo e implica la intervención de otros actores políticos. La primera selección es hecha por el Consejo de la Magistratura mediante un concurso público que determina una terna vinculante de tres candidatos que luego debe ser remitida al Poder Ejecutivo. Posteriormente el presidente nombra a uno de los tres postulantes ante la Cámara de Senadores, quien deberá dar su acuerdo en sesión pública. Si el Senado rechaza la propuesta del presidente, el Consejo de la Magistratura deberá convocar a un nuevo concurso y el proceso comienza de nuevo. La intervención del Poder Ejecutivo en el proceso de selección de los magistrados es sumamente relevante si tenemos en cuenta el supuesto de que los presidentes prefieren tener jueces afines a sus intereses para maximizar su influencia política sobre las cortes¹⁵.

En cuanto a los delitos contemplados para la construcción de la base de datos, es necesario aclarar que si bien en el Código Penal argentino no existe un delito denominado “corrupción” hay una serie de crímenes que se consideran parte de este grupo más amplio. Dado que la base de datos en la que se basa este estudio se construyó a partir de la información recopilada por CIPCE y ACIJ, organizaciones que hace años realizan

¹⁵ Véase Andrea Castagnola y Aníbal Pérez Liñán (2009) sobre el control presidencial de las Cortes Supremas en América Latina.

investigaciones en este ámbito, utilizamos la misma clasificación que éstas proponen. De esta manera, contemplamos en particular los delitos de la tabla 2.

Tabla 2: Delitos contemplados

Delitos de corrupción	Observaciones
Defraudación contra la Administración pública/administración fraudulenta	91
Cohecho	43
Abuso de autoridad y violación de los deberes de los funcionarios públicos	40
Malversación de caudales públicos	37
Enriquecimiento ilícito	29
Asociación ilícita	26
Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas	23
Encubrimiento	12
Falsificación de documentos	10
Incumplimiento de los deberes de funcionario público	9
Lavado de activos	7
Delito de acción pública	4
Tráfico de influencias	4
Contrabando	3
Omisión Maliciosa	2
Evasión agravada	1

Fuente: elaboración propia en base a la información recopilada por CIPCE y ACIJ.

Como se puede observar, el delito más frecuente es el denominado defraudación contra la Administración pública, seguido por el cohecho y el abuso de autoridad y violación de los deberes de los funcionarios públicos. Estos hallazgos son similares a los de la auditoría histórica del Consejo de la Magistratura (2018) citada previamente, en la cual la defraudación contra la Administración pública también constituye el delito más frecuente, seguido por el abuso de autoridad y violación de los deberes de los funcionarios públicos y, en tercer lugar, las negociaciones incompatibles con el ejercicio de las funciones públicas. Es importante aclarar que en cada causa, generalmente, se acusa por el cometimiento de más de un delito. Además, hay cuatro observaciones en las cuales el delito no está definido y se codificaron como “averiguación de delito” y otras ocho que incluyen delitos menos habituales.

Como mencionamos, hay 91 observaciones en las cuales diferentes funcionarios públicos han sido acusados y hasta condenados por cometer el delito de defraudación contra la Administración pública o administración fraudulenta. Este concepto, sin embargo, resulta bastante vago e incluye tanto a funcionarios de alto rango como

presidentes hasta burócratas estatales de baja jerarquía. Los hechos van desde anomalías en el proceso de privatización de empresas estatales, pago de sobreprecios, hasta irregularidades en maniobras para la emisión de deuda o venta de dólar futuro. A continuación analizaremos algunos ejemplos para ilustrar mejor este punto.

En la causa 8414/2017, mejor conocida como “bono a cien años”, se los acusa al ex presidente Mauricio Macri, al ex jefe de Gabinete Marcos Peña, al ex ministro de Hacienda Nicolás Dujovne y al ex ministro de Finanzas Luis Caputo, de cometer el delito de defraudación contra la Administración pública por la emisión de deuda a cien años. Los denunciantes, entonces diputados del bloque Frente para la Victoria-Partido Justicialista, argumentan que esta maniobra constituye un perjuicio económico para el Estado y sostienen en su denuncia que “se podría obtener el mismo resultado en cuanto a obtención de financiamiento, pero comprometiendo pagar esa tasa de interés durante sólo 10 años”.

Otro ejemplo constituye el expediente 9578/2001 por la causa “Thales Spectrum” donde se encuentra procesado el ex presidente Carlos Menem, junto a otros ex funcionarios de la Nación por una presunta defraudación al Estado en la concesión del espacio radioeléctrico a la empresa francesa Thales Spectrum TSA. Estos contratos se rescindieron en el mandato presidencial de Néstor Kirchner por ser considerados como un perjuicio hacia el Estado, pero la investigación que involucra al ex presidente Menem sigue en curso.

Un último ejemplo es el expediente 1710/2012 que contempla la tragedia ferroviaria de Once ocurrida en 2012, en la cual un tren de la línea Sarmiento chocó y provocó la muerte de 52 personas y más de 700 heridos. En esta causa se condenó por 5 años y 8 meses al ex ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Julio de Vido, y se lo inhabilitó a ejercer cargos públicos de por vida por haber cometido el delito de administración fraudulenta en perjuicio de la Administración pública. Si bien se absolvió al funcionario por el estrago culposo, sí se lo consideró partícipe necesario de una defraudación contra la Administración pública por el mal estado del servicio ferroviario.

Variable dependiente

La variable dependiente, el tratamiento que los jueces le dan a las causas de corrupción de los funcionarios públicos, está basada en la literatura sobre el estudio científico de las cortes y la bibliografía sobre la conducta de los jueces, particularmente en las teorías de comportamiento estratégico que sostienen que el comportamiento de los mismos depende de cuál sea la motivación del magistrado en cuestión¹⁶. El objetivo de esta investigación es explicar el grado de influencia y presión política sobre el accionar de los jueces en las causas de corrupción de funcionarios públicos. Sin embargo, y dado que la influencia política sobre las cortes es intangible, la forma de operacionalizar y observar esta variable es a través de dos indicadores: la duración de las causas y el tipo de resolución con la que culminan.

Argumentamos que una forma de medir el accionar de los jueces en el tratamiento de las causas de corrupción será el tiempo que éstas tardan en cerrarse. Tomamos este indicador primero por la clara diferencia observada entre el promedio de esta jurisdicción identificado por el Consejo de la Magistratura (un poco menos de 3 años) y el promedio particular que surge del informe de los organismos no gubernamentales citados previamente y de la base de datos propia (que varía entre 8 y 11 años según la fuente y la forma de medición). A pesar de que el promedio de duración ofrecido por el Consejo de la Magistratura sólo contempla el tiempo en que los expedientes están radicados en los juzgados de primera instancia, también exponen que sólo 1,24% de las causas culminadas en la etapa de juicio oral dura más de diez años y un 9,24% dura de 6 a 10 años. Segundo, tomamos la duración de las causas como indicador por la importante variación en los tiempos de las causas pertenecientes a la misma jurisdicción, que van de un mínimo de 110 días a un máximo de 25 años, 2 meses y 11 días según los datos recolectados. ¿A qué se deben estas variaciones? ¿Cuáles son los factores que inciden en los tiempos que tarda una causa en cerrarse? ¿En qué situaciones podemos esperar que tarden más o menos tiempo? Un segundo indicador que observamos para medir el comportamiento de los jueces en el tratamiento de estos expedientes son las resoluciones de las causas que ya se han cerrado. Esta elección se basa en el hecho de que, como mencionamos en la introducción, son muy pocas las causas que finalizan con una sentencia condenatoria en esta jurisdicción. Por lo tanto, buscamos descifrar en qué casos los expedientes tienden a

¹⁶ Baum, 1997; Helmke 2002; Segal y Spaeth, 2002.

culminar con una condena y en cuáles con una sentencia más favorable como una absolucón o sobreseimiento.

Variable independiente

Sostenemos que el tratamiento que los magistrados le dan a las causas de corrupci3n puede variar seg3n la influencia pol3tica que los funcionarios p3blicos involucrados puedan ejercer sobre los jueces. Es as3 que la elecci3n de la variable independiente, la influencia pol3tica, est3 basada en la literatura sobre la independencia judicial que sostiene que con bajos niveles de independencia, el poder pol3tico tiene capacidad de incidir en el comportamiento del poder judicial en general y de los jueces en particular. Como ha demostrado ampliamente la Ciencia Pol3tica, los jueces deben ser pol3ticamente independientes para que sus decisiones no est3n contaminadas por presiones externas e intereses pol3ticos de corto plazo (Domingo, 2000) y as3 poder controlar los abusos de poder de actores dominantes, especialmente los que provienen del Poder Ejecutivo (Bill Ch3vez, 2007). Este postulado es compatible con el argumento central de esta investigaci3n: con bajos niveles de independencia, el hecho de que un funcionario p3blico est3 involucrado en una causa puede influir sobre el comportamiento de los jueces a la hora de tomar decisiones que afecten ese caso.

Los indicadores seleccionados para medir la influencia que pueden ejercer los funcionarios vinculados en una causa sobre el Poder Judicial son: a) estar en funciones tanto al momento de inicio como b) de cierre del expediente, ya que de este modo es m3s probable que el funcionario en cuesti3n tenga m3s y mejores medios a su alcance para incidir en el comportamiento de los jueces as3 como para tomar represalias futuras de ser necesario, c) el tipo de cargo que el funcionario ha ocupado, ya que argumentamos que mientras m3s alto sea el cargo, mayores recursos y por ende m3s poder de influencia tendr3 y d) si ha accedido a un cargo electivo dado que esperamos que tambi3n tenga m3s poder de influencia debido a que la elecci3n popular no s3lo genera mayor legitimidad sino que tambi3n es la puerta de entrada a los cargos m3s importantes del Poder Ejecutivo y Legislativo.

Tabla 3: Variables e indicadores

VARIABLE DEPENDIENTE: Comportamiento de los jueces	
INDICADOR	DESCRIPCIÓN
Duración	Duración de la causa medida en días, desde que se presenta la denuncia hasta que se dicta sentencia. Variable cuantitativa.
Resolución	Sentencia con la que se cierra la causa: sobreseimiento, absolución o condena. Variable nominal.
VARIABLE INDEPENDIENTE: Influencia política	
En funciones inicio	¿El acusado estaba en funciones al momento de apertura de la causa? Variable dicotómica.
En funciones cierre	¿El acusado estaba en funciones al momento de cierre de la causa? Variable dicotómica.
Rango	¿Qué tipo de cargo ha ocupado el funcionario? Variable nominal.
Electivo	¿El acusado ha accedido a algún cargo a través de elecciones populares? Variable dicotómica.

Fuente: elaboración propia.

Capítulo V: Una mirada sobre las causas de corrupción en Comodoro Py

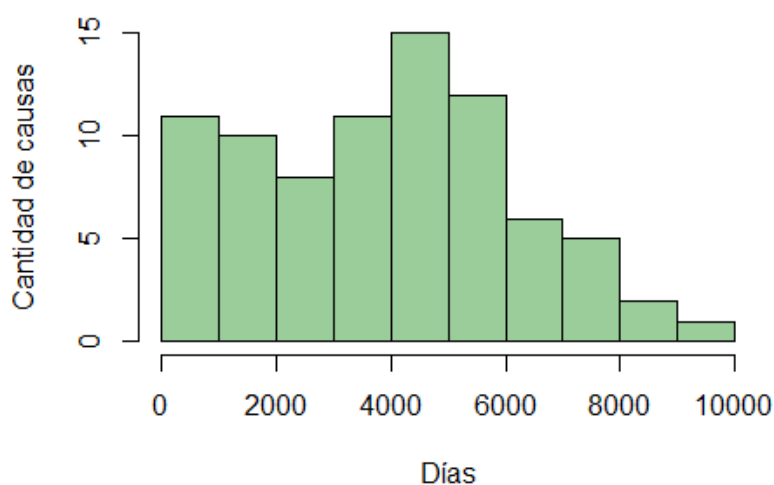
La duración de las causas

Lo primero a mencionar es uno de los intereses principales de esta investigación: la duración de las causas de corrupción. Calculamos la duración de los expedientes desde la fecha en que fue presentada la denuncia hasta su finalización¹⁷. El promedio obtenido para las causas culminadas es de *10 años, 4 meses y 17 días* (3789 días). Este número es

¹⁷ Es importante aclarar que las medidas se calcularon sobre la base de las observaciones (es decir, por funcionario) y no por expediente. Esto es así porque en algunas causas se dicta sentencia a los diferentes imputados en momentos distintos. En estos casos la misma causa se “cierra” en momentos diferentes para cada imputado por lo que es conveniente tenerlo en cuenta.

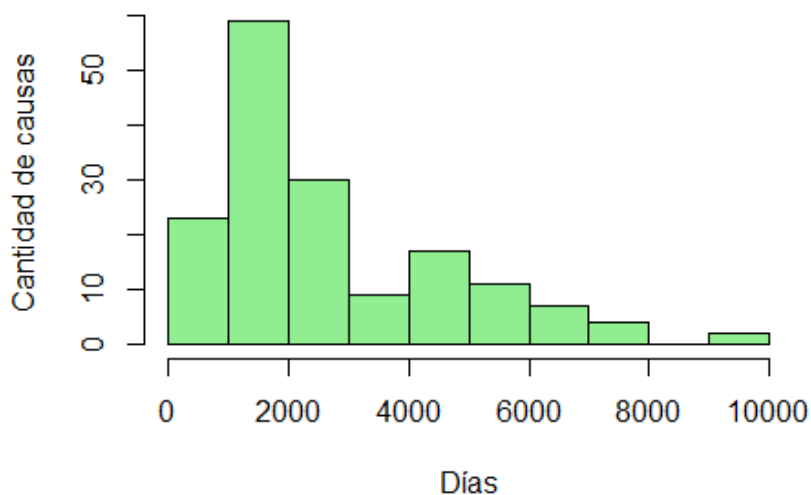
similar al encontrado por el estudio de ACIJ, CIPCE y OCDAP (2012) citado en la introducción, 11 años, a pesar de que ese informe sólo tuvo en cuenta 21 causas mientras que nuestra base de datos contiene 150 (aunque únicamente 51 expedientes están cerrados, lo que representa 71 observaciones). A su vez, el mínimo de la duración es 110 días y el máximo es de 25 años. Lo que llama realmente la atención es la varianza dentro de la misma jurisdicción: mientras algunas causas se cierran en menos de un año, otras tardan más de diez.

Gráfico 1: duración de las causas culminadas



Fuente: elaboración propia. Nota: la mediana se encuentra en 10 años y 11 meses (4016 días). El primer cuartil se ubica en 5 años y 2 meses (1885 días) y el tercer cuartil en 15 años (5502 días). El desvío estándar es de 6 años y 3 meses (2293 días).

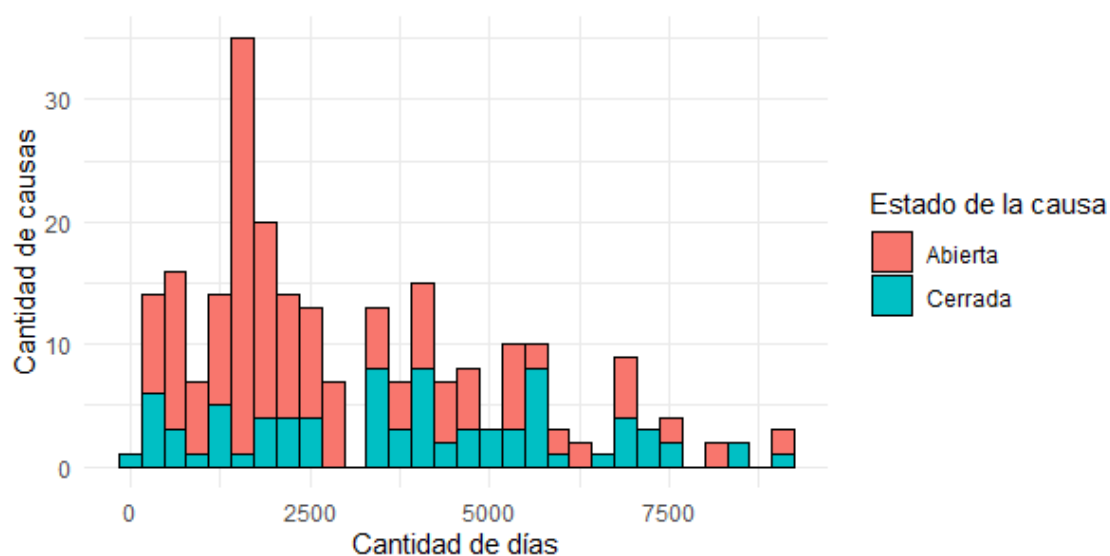
En cuanto a las causas abiertas, calculamos un aproximado de tiempo (es decir, cuanto tiempo llevan estos expedientes abiertos) suponiendo que las causas se cerraron el 01/06/2020. El promedio para las causas en trámite es de 7 años y 4 meses (2703 días). Teniendo en cuenta ambas medidas en conjunto, las causas culminadas y los expedientes en trámite, el promedio sería de *8 años, 4 meses y 23 días* (3065 días) y la mediana 6 años, 7 meses y 19 días (2422 días). En cualquier caso, observamos que el tiempo de resolución de las causas que han sido contempladas es sumamente alto y mucho mayor al promedio identificado por el Consejo de la Magistratura (2018) para esta jurisdicción.

Gráfico 2: duración de las causas abiertas

Fuente: elaboración propia. Nota: la mediana se encuentra en 5 años y 4 meses (1973 días), el primer cuartil en 4 años (1473 días) y el tercer cuartil en 10 años y 11 meses (3994 días). El desvío estándar es de 5 años y 5 meses (1984 días).

Como mencionamos en la introducción, la auditoría del Consejo de la Magistratura sobre las causas de corrupción para los años 1996-2016 expone que el promedio de duración de las causas de Comodoro Py en los juzgados de primera instancia es de 2 años, 9 meses y 12 días para las causas culminadas y de 3 años, 6 meses y 7 días para las causas en trámite. A su vez, exhiben que de las 1159 causas culminadas que tuvieron en cuenta, sólo 6,56 % duraron más de 10 años y 7,94 % entre 6 y 10 años en los juzgados de primera instancia. De las 698 causas aún en trámite, sólo 6,59 % demoraron más de 10 años y 12,29 % entre 6 y 10.

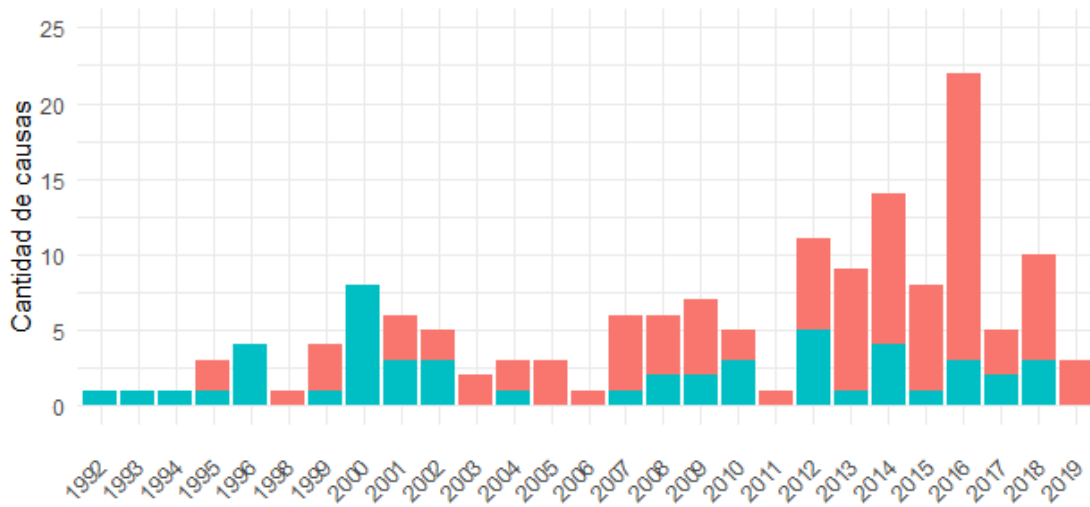
En el caso de los tribunales orales, de los 563 expedientes culminados, únicamente el 1,24 % duró más de diez años y 9,24 % entre 6 y 10. Para las 149 causas en trámite, los porcentajes fueron de 4,70 % y 12,08 % respectivamente. Nuestros hallazgos, si bien contienen menos observaciones, contrastan fuertemente con estos datos. Como mencionamos, el 50 % de los casos culminados y más del 25 % de los casos en trámite demora más de 10 años. En las siguientes secciones analizaremos cómo varía la duración de las causas en base a otros factores.

Gráfico 3: Duración de las causas abiertas y cerradas

Fuente: elaboración propia. Nota: la mediana se encuentra en 2422 días, es decir, 6 años, 7 meses y 19 días. El primer cuartil en 4 años (1476 días) y el tercero en 12 años y 3 meses (4497).

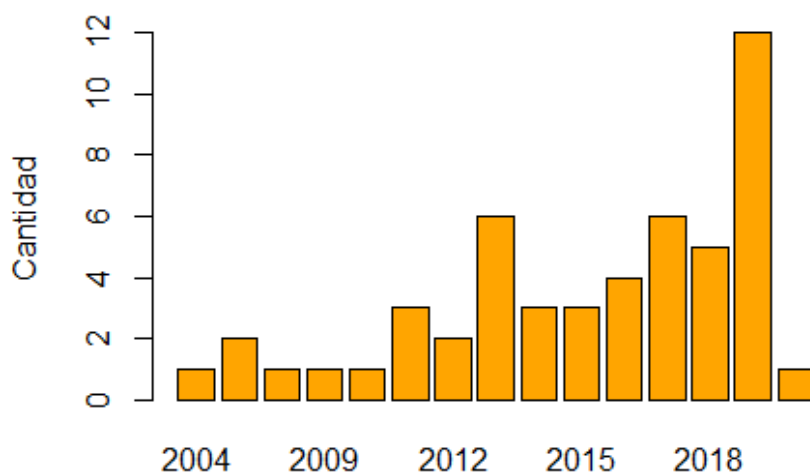
Apertura y cierre de las causas

Es pertinente realizar un análisis sobre el momento en que se abren las causas. Hemos observado una tendencia creciente de apertura de causas con un pico en el año 2016 (estos datos se corresponden, además, con los datos oficiales de la auditoría histórica del Consejo de la Magistratura). Este puede ser un hallazgo importante ya que el 2016 representa el primer año de la gestión presidencial de Mauricio Macri, luego de un periodo de 12 años de gobiernos kirchneristas. Esto apoyaría el argumento de que el Poder Judicial es parte de la alianza política dominante y que es poco probable que desafíen a un Poder Ejecutivo poderoso, especialmente si tenemos en cuenta que de los 37 funcionarios públicos acusados en estas causas que se abrieron en 2016, sólo 7 no fueron parte de las gestiones kirchneristas. Sin embargo, la mayor parte de las causas que se abrieron en 2016 aún permanecen en trámite, como se puede observar en el gráfico 4.

Gráfico 4: Causas según año de apertura y estado

Fuente: elaboración propia. Nota: el color rojo representa a las causas abiertas mientras que el celeste representa a las causas cerradas.

Por otra parte, es necesario analizar los años en que se cierran las causas. Aquí también observamos, en líneas generales, una tendencia creciente. Más importante aún, observamos un pico de cierre de causas en 2019 que coincide con el último año de la gestión macrista. Sin embargo, las causas que se cerraron en 2019 no son las mismas que se abrieron en 2016. Una vez más, de los 21 funcionarios implicados en estas causas, sólo 5 son ajenos al Partido Justicialista, de los cuales 4 (uno de la UCR, dos de Cambiemos y un juez federal) fueron sobreseídos y sólo uno obtuvo una sentencia condenatoria, Juan José Galeano, ex juez federal. De los 16 funcionarios pertenecientes al justicialismo, sólo 4 obtuvieron sentencias condenatorias, 3 absoluciones y 7 fueron sobreseídos. Las sentencias, salvo las cuatro excepciones de las condenas, fueron favorables: ¿es esto un indicador de defección estratégica?

Gráfico 5: Cantidad de causas cerradas por año

Fuente: elaboración propia.

Otro hallazgo curioso respecto a los expedientes ya culminados es que las causas que se abrieron en años más recientes han demorado menos tiempo en finalizarse que las causas que se abrieron hace muchos años. Es decir, las causas de corrupción demoran cada vez menos tiempo en cerrarse. A su vez los expedientes de quienes han estado en funciones al momento de cierre de la causa en general tienen una duración menor, evidencia a favor de nuestra segunda hipótesis, en la cual argumentamos que si el imputado está en funciones cuando la causa culmina, el tiempo que demorará en cerrarse será menor. En el gráfico 6 a continuación se puede observar que los puntos verdes (que representan a los imputados en funciones al momento de finalización de la causa), en general se ubican más abajo, lo que indica que sus expedientes demoran menos en cerrarse que los de los ex funcionarios.

Gráfico 6: duración de las causas según el año de inicio

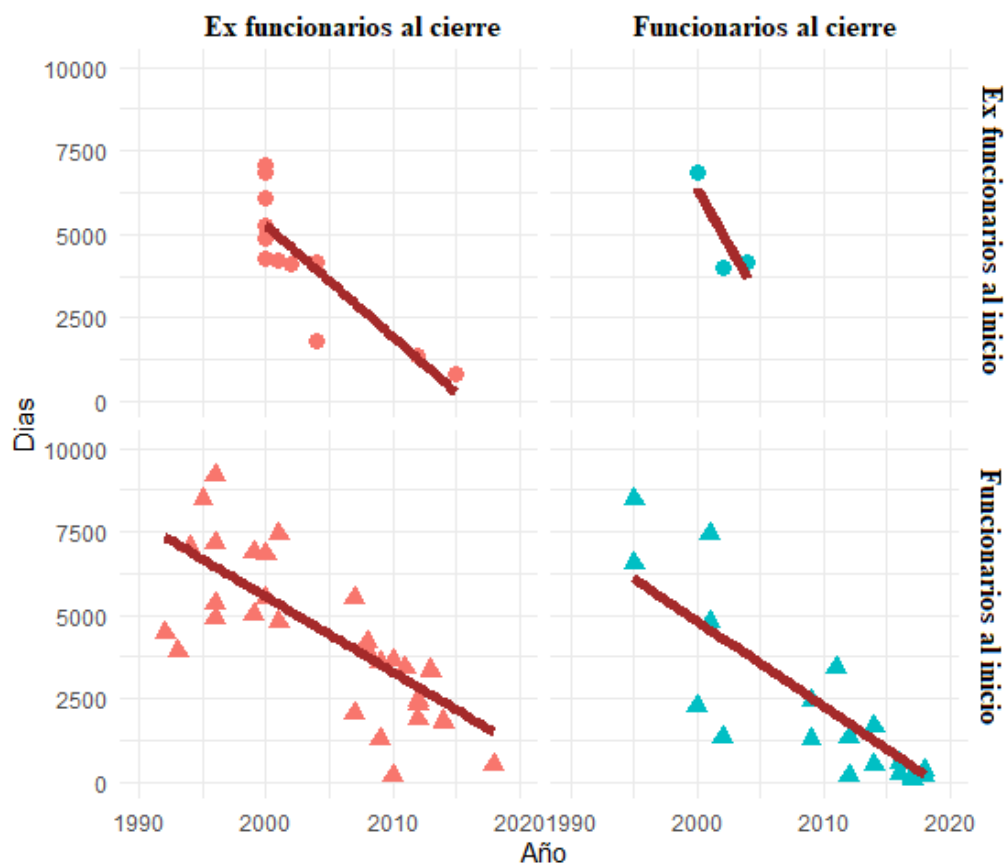

Fuente: elaboración propia. Nota: el color verde representa a imputados en funciones al momento de cierre de la causa, mientras que el rojo representa a ex funcionarios.

Si analizamos como varía la duración de las causas de los funcionarios dependiendo de si los acusados han estado en funciones al momento de la *apertura* como de *cierre* del expediente, observamos que la duración de las mismas ha sido menor que la de los ex funcionarios, lo que corrobora nuestra primera y segunda hipótesis. Si observamos las causas de los funcionarios de turno al momento de inicio, notamos que han demorado en promedio 9 años y 10 meses, mientras que las de los ex funcionarios han durado 12 años y 1 mes. La diferencia en el momento de finalización de la causa es aún más marcada: los expedientes de quienes han estado en funciones al cierre han tenido una duración media de 7 años y 8 meses, en tanto la duración para los ex funcionarios fue de 11 años y 10 meses.

Ahora bien, teniendo en cuenta estas dos variables (imputados en funciones al inicio e imputados en funciones al cierre del expediente) obtenemos cuatro combinaciones o perfiles de funcionarios: a) los que han estado en funciones tanto en la apertura como en la finalización de la causa, b) los que no han estado en funciones en ninguno de estos momentos, c) los que han estado en funciones al inicio pero no al cierre del expediente y d) los que sólo estuvieron en funciones al cierre.

Se ha elaborado un gráfico de dispersión para cada uno de estos perfiles según la duración de la causa y el año de apertura para los 51 expedientes cerrados que representan 71 observaciones.

Gráfico 7: perfiles del funcionario al momento de apertura y cierre de la causa



Fuente: elaboración propia. Nota: el color azul indica en funciones al cierre y el rojo ex funcionario al cierre. Los triángulos representan a los imputados en funciones al inicio y los círculos a los ex funcionarios al inicio.

Como es de observar, la situación más frecuente es la de imputados que han estado en funciones cuando se hizo la denuncia pero fueron ex funcionarios al momento de finalización de la causa. En este caso la duración de los expedientes está muy dispersa, pero sigue la tendencia general de que los casos más recientes han demorado menos en cerrarse. Pareciera ser que en estos casos la variable de interés que está presente, “en funciones al inicio”, no puede explicar demasiado sobre la duración de las causas, ya que notamos una importante variación en los tiempos. Este es el perfil, por ejemplo, del expediente 1302/2012, más conocido como “CICCONE”, en la cual el Tribunal Oral N° 4 condenó en 2018 a Amado Boudou (y a otros actores empresariales) por haber cometido

los delitos de cohecho y negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas en su rol como ministro de Economía, por la “apropiación indebida” de acciones de CICCONE través de testaferros.

La segunda situación más frecuente es quizás la más interesante para los fines de este estudio: los casos en que los imputados han estado en funciones tanto al inicio como al cierre. En este gráfico sí podemos observar una concentración de los casos en la parte inferior, lo que indica una tendencia a favor de nuestra primera y segunda hipótesis, es decir, un mayor poder de influencia política sobre los jueces que deriva en una menor duración de las causas¹⁸. Este fue el caso, por ejemplo, del expediente con menor duración de nuestra muestra: el 439/2017/2, en el cual se acusó a Gustavo Arribas, ex director general de la Agencia Federal de Inteligencia, por lavado de dinero relacionado con una presunta coima de la empresa brasileña Odebrecht. Ciento diez días más tarde de que la ex diputada Elisa Carrió haya presentado la denuncia, el juez Canicoba Corral sobreseyó a Arribas por falta de acción.

En tercer lugar, en cuanto a la frecuencia, tenemos los casos de imputados que no han estado en funciones en ninguno de estos momentos. Podemos deducir que son casos donde recién se ha judicializado el presunto cometimiento del delito una vez que abandonaron sus cargos. Aquí observamos una leve tendencia de concentración en la parte superior del gráfico, por encima de los 3000 días (8 años), que también se considera evidencia a favor de nuestra hipótesis, ya que al no estar en funciones ni al inicio ni al cierre del expediente, los ex funcionarios tienen menor capacidad para influir sobre el comportamiento de los jueces (sin embargo hay pocas observaciones). Este fue el caso del expediente 1101/2000 en el cual el Tribunal Oral N° 6 condenó a María Julia Alsogaray por defraudación contra la Administración pública en su rol de interventora en el proceso de disolución y liquidación de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (E.N.Tel). Este caso se judicializó más de cinco años después de la fecha de los hechos y demoró más de trece años en cerrarse.

Por último, tenemos unos pocos casos de funcionarios que no han estado en funciones al inicio, pero sí al cierre de la causa. Es esperable que esta sea una situación

¹⁸ El coeficiente de correlación R de Pearson entre la variable en funciones al cierre y la duración de las causas tiene un valor de -0,33 y es estadísticamente significativo al 95%. Para la variable en funciones al inicio y duración de las causas, el coeficiente de Pearson es de 0,17 y no es estadísticamente significativo.

poco frecuente debido a que no es usual que un funcionario tenga la legitimidad y confianza suficiente para acceder a un cargo si ya ha estado previamente involucrado en escándalos de corrupción. El ex presidente Carlos Menem parece ser la excepción, ya que está involucrado en los únicos tres expedientes de nuestra muestra que cumplen con esta combinación de variables. Las causas se ubican en la parte superior del gráfico ya que duraron entre 11 y 18 años. Carlos Menem ha sido absuelto en dos de estos expedientes (en el 12432/2002 por presuntas declaraciones falsas en su declaración jurada y en el 4789/2000 por la causa AMIA) y condenado en 2015 por la causa 5926/2004 en la cual se lo acusó (junto a otros ex ministros) de pagar sobresueldos a funcionarios estatales a través de fondos reservados de la ex Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE).

Una conclusión general de este gráfico comparativo de perfiles de funcionarios involucrados en causas de corrupción es que la mayoría de los expedientes inician cuando el imputado está en funciones. En otras palabras, en general no se espera hasta que el funcionario deje su cargo para judicializar el presunto crimen. Sin embargo, hay que aclarar que esto no implica que el tratamiento e investigación de la causa sean más rápidos o que el procedimiento esté aislado de influencias políticas.

Los cargos

Vale la pena observar qué cargos han ocupado los funcionarios involucrados en causas de corrupción al momento de cometer estos delitos. En la siguiente nube de palabras se puede observar los cargos identificados en los expedientes contemplados. Mientras más grande la palabra, más frecuente fue la aparición de ese cargo.

Gráfico 8: Cargos de los funcionarios involucrados en las causas de corrupción



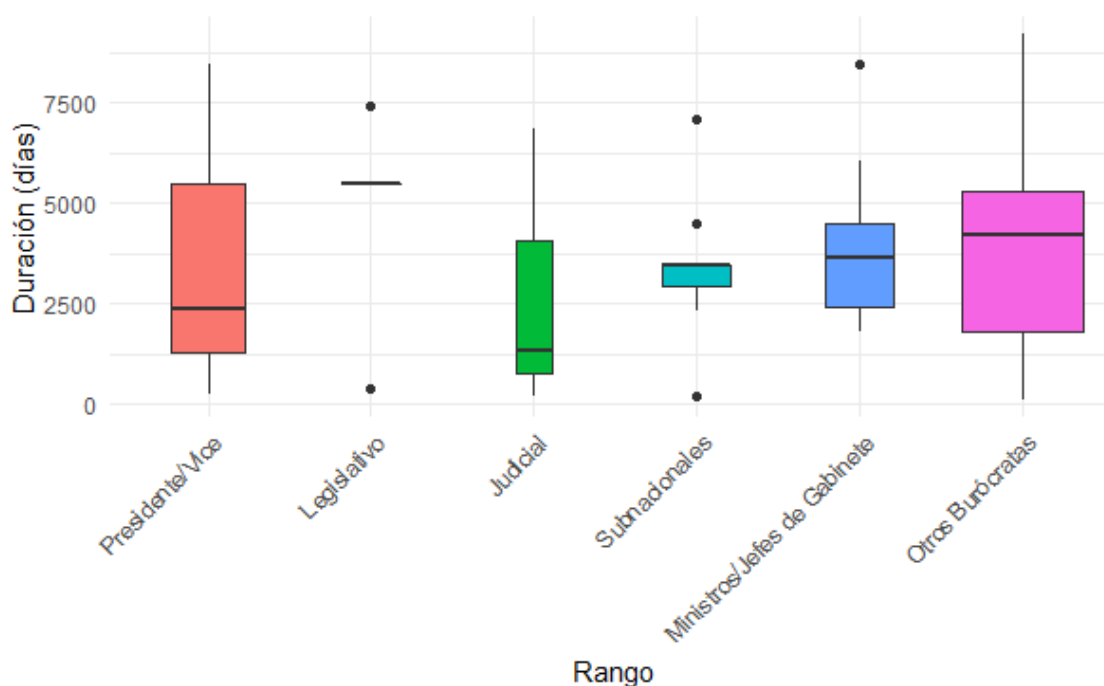
Fuente: elaboración propia. Nota: los colores azules representan a funcionarios vinculados con el Poder Ejecutivo (más oscuro para los cargos de presidente y vicepresidente y más claro para

burócratas estatales no electos), el verde representa a funcionarios del Poder Judicial, el rojo del Poder Legislativo, el violeta cargos subnacionales y el negro funcionarios de las Fuerzas Armadas.

Pareciera ser cierto el argumento de O'Donnell (2004) presentado en el capítulo II, respecto a que la mayor amenaza proviene generalmente de transgresiones y/o corrupción por parte del Poder Ejecutivo y burócratas estatales no electos. Los cargos más frecuentes han sido ministro, presidente y secretario respectivamente. De esta manera los cargos más comunes en estas causas están vinculados con el Poder Ejecutivo: ya sea el titular de este poder (el presidente) o responsables de ministerios o dependencias del Poder Ejecutivo que son designados por o responden al presidente (ministros, secretarios o titulares).

Llama la atención la poca cantidad de causas que contienen miembros de los otros dos grandes poderes, el Legislativo y el Judicial, al menos en comparación con los expedientes que incluyen a miembros o dependientes del Poder Ejecutivo. Podemos pensar, a priori, en tres razones: algunos delitos de corrupción que involucran a estos funcionarios pueden estar radicadas en jurisdicciones provinciales o siendo tratados por el Consejo de la Magistratura (en el caso de los jueces), sus miembros están menos asociados a delitos de corrupción porque, por ejemplo, manejan menos fondos que los cargos vinculados al Poder Ejecutivo o, directamente, son menos investigados por el Poder Judicial. Esta es una pregunta abierta que queda pendiente para futuras investigaciones.

Ahora, ¿cómo varía el tiempo de resolución de las causas según el tipo de cargo que han ocupado los funcionarios? Para observar la relación entre estas variables dividimos las causas en seis categorías de funcionarios: 1) presidente y vicepresidente, 2) miembros del Poder Legislativo, 3) miembros del Poder Judicial, 4) cargos subnacionales, 5) ministros y jefes de gabinete y 6) otros burócratas estatales de menor jerarquía.

Gráfico 9: duración de las causas según tipo de cargo

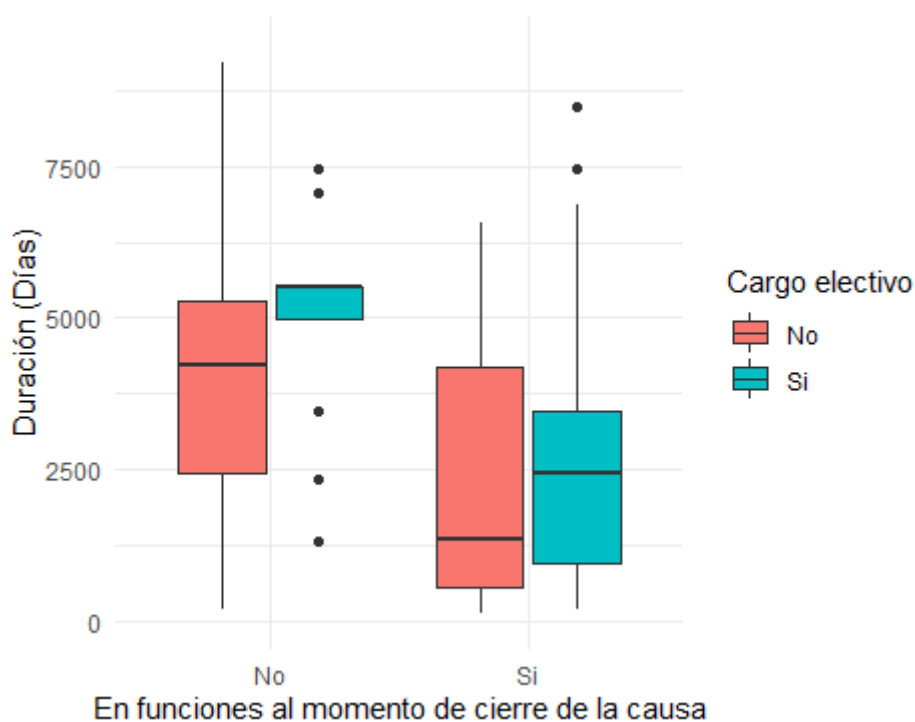
Fuente: elaboración propia.

Lo que observamos en el gráfico 9 es que las causas de los miembros del Poder Legislativo son las que más duran en promedio, pero tenemos una muestra muy pequeña y por ende poco representativa para este tipo de funcionarios. Debido a ello nos enfocamos en el segundo grupo que corresponde a los burócratas estatales de menor jerarquía seguido de los ministros y jefes de gabinete como las causas más duraderas. Los presidentes y vicepresidentes, que se podrían considerar como el cargo con mayor poder de influencia, ya que tienen mayores recursos y alcance para incidir en el comportamiento de los jueces, son los casos que demoran menos en promedio junto con las causas de los integrantes del Poder Judicial, que por cuestiones obvias tienen alta capacidad para influir en el tratamiento de las causas. Esto constituye evidencia a favor de nuestra tercera hipótesis, es decir, que mientras más alto sea el rango del funcionario en cuestión, menor la duración de las causas ya que, como se ha explicado previamente, los funcionarios tendrán más capacidad de presión sobre los jueces cuando ocupen cargos de mayor jerarquía¹⁹. Sobre los cargos subnacionales no podemos sacar conclusiones interesantes debido a la baja cantidad de observaciones y la poca variabilidad de sus causas.

¹⁹ Se ha calculado el coeficiente de asociación V de Cramer para las variables tipo de cargo del funcionario y duración de las causas y se ha obtenido un valor de 0,348.

Otra de las variables que introdujimos en el análisis para observar la influencia política sobre los jueces en relación al tipo de cargo al que han accedido los funcionarios fue si los imputados en estas causas tuvieron un cargo electivo o no (es decir, si han sido electos para ocupar sus cargos a través del sufragio popular). Como es de saber, la elección popular de un representante dota a ese funcionario de mucha legitimidad para sí mismo y para la toma de decisiones. Además, es una variable de interés ya que, como vimos, los principales cargos vinculados a las causas de corrupción son parte del Poder Ejecutivo pero se dividen entre funcionarios electos y no electos. Es por eso que comparamos cómo cambia el tiempo de duración de las causas para funcionarios que han estado en funciones al momento de cierre y que a su vez han accedido a sus cargos mediante el voto popular en contraposición a los que no.

Gráfico 10: duración de las causas según cargo electivo y situación del imputado al momento del cierre



Fuente: elaboración propia.

Lo que podemos deducir a través del gráfico 10 es en primer lugar que la duración de las causas, como ya mencionamos, es menor cuando el funcionario está en funciones al momento del cierre independientemente del tipo de cargo (y por lo tanto que las causas de los ex funcionarios demoran más). De hecho, para los funcionarios la duración promedio es de 7 años y 8 meses mientras que para los ex funcionarios la media es de 11

años y 10 meses: más de 4 años de diferencia promedio. Como se diría en la jerga argentina, es más probable que una causa se “cajonee” en el caso de los ex funcionarios. En segundo lugar, el hecho de que el cargo sea o no electivo no tiene un impacto tan relevante. Hay una diferencia, aunque baja, en el caso de los ex funcionarios, pero en el sentido contrario al esperado: las causas de corrupción de los ex funcionarios que fueron electos popularmente demoran más en cerrarse. En este caso, la influencia que esperábamos otorgue haber sido electo democráticamente no reduce el tiempo de duración de las causas.

La influencia partidaria

Es adecuado preguntarnos si la pertenencia partidaria afecta de algún modo el tratamiento que los jueces le dan a las causas de corrupción: ¿cómo varían los tiempos de resolución de los expedientes según la identificación partidaria de cada imputado? Es necesario, sin embargo, hacer algunas aclaraciones: el Partido Justicialista (PJ) contiene muchas más observaciones que los otros partidos o alianzas. Uno de los motivos es que de los 27 años contemplados, sólo 6 han tenido gobiernos ajenos al Partido Justicialista (dos años de Fernando de la Rúa y cuatro de Mauricio Macri). Por la misma razón es lógico que haya pocas causas de la Unión Cívica Radical (UCR) que estuvo únicamente dos años en el gobierno, así como de la coalición Cambiemos que sólo ha gobernado durante un periodo presidencial que además es muy reciente. En el siguiente cuadro se resume la información respecto a la cantidad de observaciones de causas tanto abiertas como cerradas de los funcionarios de cada partido y el promedio de años que tardaron en culminar o que llevan en trámite. Por último, se presenta una medida conjunta que contempla ambos promedios de tiempo.

Tabla 4: cantidad y duración de las causas según identificación partidaria

	Observaciones cerradas	Observaciones abiertas	Promedio de años (cerradas)	Promedio de años (abiertas)	Medida conjunta en años
Partido Justicialista	57	137	11,4	8,3	9,9
Unión Cívica Radical	5	2	14,5	17,8	16,1
Cambiemos /PRO	6	27	2,4	3,4	2,9

Fuente: elaboración propia.

Podemos observar que las causas de la UCR son las que más tiempo han demorado en cerrarse así como las que más tiempo llevan abiertas. Sin embargo, dado que la muestra especialmente de funcionarios de la UCR es muy pequeña y por lo tanto no representativa (y porque la UCR forma parte de la coalición política Cambiemos) es interesante unificar los expedientes de la UCR y de Cambiemos bajo la misma etiqueta partidaria (oposición al justicialismo) para analizar así cómo cambian los promedios de duración.

Tabla 5: cantidad y duración de las causas según pertenencia al Partido Justicialista

	Observaciones cerradas	Observaciones abiertas	Promedio de años (cerradas)	Promedio de años (abiertas)	Medida conjunta en años
Partido Justicialista	57	137	11,4	8,3	9,9
Oposición al justicialismo (UCR + Cambiemos)	11	29	8,4	10,6	9,5

Fuente: elaboración propia.

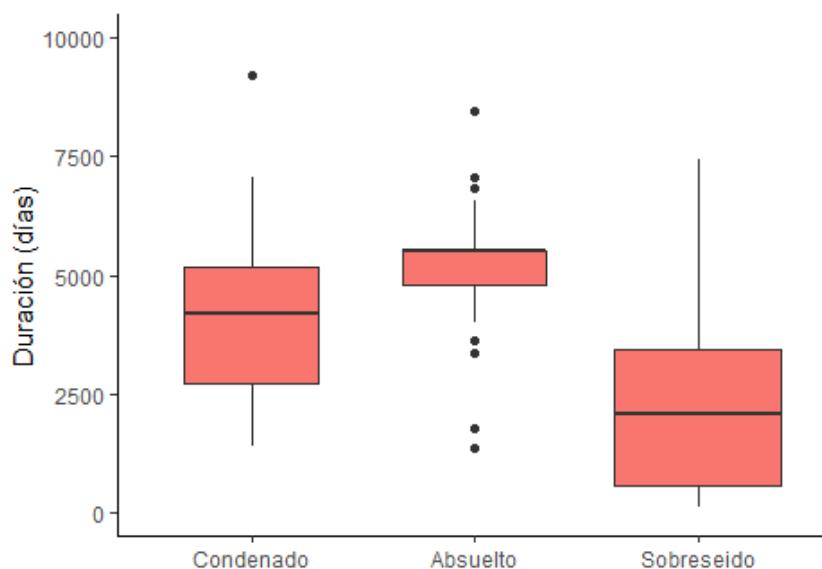
En esta tabla encontramos promedios casi idénticos entre el Partido Justicialista y su oposición política. Mientras que el PJ tiene un promedio de duración más alto que la oposición para las causas cerradas, es al revés para los expedientes que continúan en trámite. Sin embargo, si observamos sólo la medida conjunta, los tiempos son muy similares y pareciera que la identificación partidaria no puede explicar demasiado sobre los tiempos de duración de las causas.

En el caso de las resoluciones de las causas la pertenencia partidaria de los imputados tampoco nos permite sacar conclusiones relevantes. De las 81 observaciones de funcionarios que ya tienen algún tipo de sentencia, 64 corresponden a funcionarios del Partido Justicialista. Por lo tanto, es probable que los imputados de este partido estén sobrerrepresentados en todas las categorías de resoluciones (ya sea condenas, absoluciones o sentencias). Por ejemplo, de los 22 funcionarios de nuestra muestra que han sido condenados, 21 han pertenecido al Partido Justicialista, con la única excepción del juez federal Juan José Galeano. De las 25 absoluciones, 20 corresponden al Partido Justicialista, mientras que de los 34 sobreseimientos, 23 han sido funcionarios de este partido.

Resoluciones

Como mencionamos en la introducción, según los datos oficiales del Consejo de la Magistratura, sólo tres de cada diez expedientes que han llegado a la instancia de juicio oral en la Justicia Nacional en lo Criminal y Correccional Federal han culminado con sentencias condenatorias. En nuestra base de datos esta tendencia se confirma: de las 81 observaciones de funcionarios que ya tienen sentencia²⁰, sólo 22 presentan sentencias condenatorias, 34 fueron sobreseimientos y 25 fueron absoluciones. Además, como se puede observar en el gráfico 11, la duración de las causas que cerraron con una condena (la situación menos favorable) es en general mayor que las que culminaron con sobreseimientos (la situación más favorable). Esto coincide con el argumento de esta investigación ya que observamos que las causas que duran menos tiempo son a su vez las que tienen sentencias más favorables, es decir, la mejor situación para el funcionario imputado y, por lo tanto, podemos esperar que sean los casos donde más poder de influencia sobre la justicia tengan los funcionarios en cuestión. Las absoluciones presentan un caso curioso ya que a pesar de ser considerado como un escenario intermedio (ni el más ni el menos favorable) son las que en promedio duran más tiempo.

Gráfico 11: duración de las causas según sentencia



Fuente: elaboración propia.

²⁰ Algunos de estos expedientes se encuentran codificados como “abiertos” ya que en ciertos casos se dicta sentencia sólo a uno de los acusados de la causa y el resto aún permanece procesado, es decir, la investigación sigue en curso.

Para el caso de los sobreseimientos, el escenario más favorable debido a su corta duración y al tipo de sentencia, se ha observado que la mayor parte de los funcionarios que han sido sobreseídos han estado en funciones tanto al inicio como al cierre de la causa (61,76%), lo cual es compatible con nuestra cuarta y quinta hipótesis ya que en estos casos postulamos que es menos probable que los funcionarios reciban una condena²¹. En cuanto a las condenas, mientras el 59% de los funcionarios estaba en funciones al inicio de la causa, sólo uno de los funcionarios condenados estaba en funciones al momento del cierre. Lo último también coincide con nuestras hipótesis ya que sostenemos que la influencia que puede ejercer un funcionario es menor cuando no está en funciones y pareciera que especialmente inferior cuando no está ejerciendo su cargo al momento de *cierre* de la causa, justamente el momento en el que se dicta la sentencia. Las absoluciones nuevamente representan un caso curioso que no puede ser explicado de forma coherente por las hipótesis que proponemos en este estudio.

Tabla 6: Situación del imputado al momento del cierre del expediente

Sentencia	En funciones al momento del cierre	Ex funcionario al momento del cierre	Totales
Condena	1	21	22
Absolución	6	19	25
Sobreseimiento	21	13	34
Totales	29	52	81

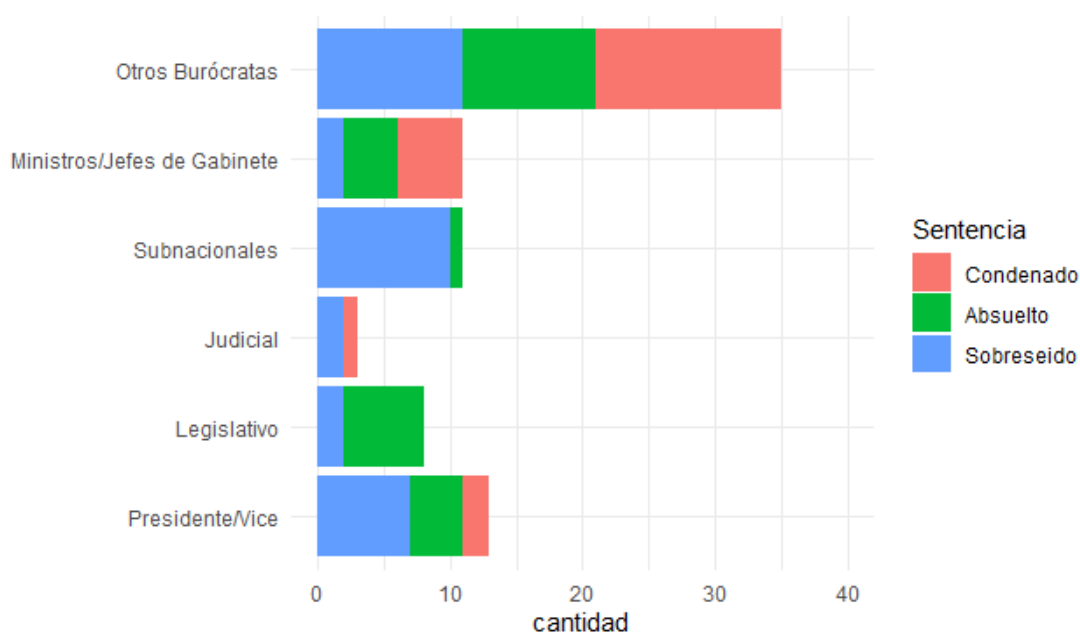
Fuente: elaboración propia.

Para analizar nuestra sexta hipótesis vale la pena observar las sentencias que han obtenido los funcionarios de diferentes cargos. Como se puede ver en el gráfico 12 a continuación, los burócratas de baja jerarquía no sólo representan el grupo de funcionarios con más causas sino que también han sido los funcionarios más condenados junto a los ministros y los jefes de gabinete. El segundo grupo de interés, los presidentes y los vicepresidentes, han sido mayormente sobreseídos, igual que los miembros del Poder

²¹ Para observar la asociación entre el tipo de sentencia y si el imputado en cuestión ha estado en funciones al momento del cierre se ha calculado el coeficiente V de Cramer y se ha obtenido como resultado 0,466. Para la asociación entre la resolución de la causa y si el imputado era un funcionario de turno al momento del inicio hemos obtenido un valor de 0,226.

Judicial y los cargos subnacionales (generalmente gobernadores y en menor medida intendentes). Este hallazgo constituye evidencia a favor de la sexta hipótesis: los imputados con cargos de mayor rango tienen menos probabilidades de recibir una condena (y más chances de recibir una sentencia favorable como lo es el sobreseimiento)²².

Gráfico 12: Cantidad de causas según tipo de cargo y sentencia recibida



Fuente: elaboración propia.

Ahora, y dado que el objetivo principal de esta investigación es analizar la influencia política sobre el Poder Judicial, analizamos particularmente los casos que se abrieron y cerraron en el mismo mandato presidencial. En otras palabras, son causas que no sólo duraron muy poco tiempo en finalizarse -en comparación con el promedio- sino que además culminaron antes de que haya un cambio en el partido gobernante. De las 243 observaciones sólo 11 cumplen con estas condiciones, que serán analizadas como evidencia cualitativa.

²² Se ha obtenido un coeficiente V de Cramer de 0,416 para las variables resolución de la causa y tipo de cargo (rango).

Tabla 7: Causas abiertas y cerradas en la misma presidencia

Años	Duración (días)	Juez	Denunciado	Sentencia	Cargo	En funciones inicio	En funciones cierre	Alineado
2009 - 2012	1299	Oyarbide	Néstor Kirchner	Sobreseído	Presidente	Si	No	Si
2009 - 2012	1299	Oyarbide	Cristina Fernández de Kirchner	Sobreseído	Presidente	Si	Si	Si
2010 - 2010	177	Servini de Cubria	Martín Pérez Redrado	Sobreseído	Presidente del BCRA	Si	No	Si
2012 - 2012	217	Bonadio	Amado Boudou	Sobreseído	Vicepresidente	Si	Si	Si
2014 - 2015	535	Rodriguez	Carlos Liuzzi	Sobreseído	Subsecretario Legal y Técnica	Si	Si	Si
2016 - 2017	572	Casanello	Mauricio Macri	Sobreseído	Presidente	Si	Si	Si
2016 - 2017	264	Lijo	Gabriela Michetti	Sobreseído	Vicepresidente	Si	Si	Si
2017 - 2017	110	Canicoba Corral	Gustavo Arribas	Sobreseído	Director de la AFI	Si	Si	Si
2017- 2018	187	Ramos	Graciela Ocaña	Sobreseído	Diputada	Si	Si	Si
2018 - 2019	360	Ercolini	Graciela Ocaña	Sobreseído	Diputada	Si	Si	Si
2018 - 2019	199	Casanello	Claudio Bonadio	Sobreseído	Juez Federal	Si	Si	No aplica

Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en la tabla 7, el primer hallazgo relevante es que en todos los casos la sentencia fue un sobreseimiento, que representa, como mencionamos, el desenlace más favorable para el funcionario acusado. Además, todos los acusados estaban alineados en términos de pertenencia partidaria con el Poder Ejecutivo de turno, con la excepción del juez federal Claudio Bonadio. Respecto a los cargos, la mayoría dependen del Poder Ejecutivo con la excepción, una vez más, del juez Bonadio y, en este caso también, de la diputada Graciela Ocaña. En cuanto a si estaban en funciones al momento de apertura y cierre de los expedientes, a pesar de unas pocas excepciones, la tendencia general es positiva.

Esta serie de causas representan evidencia a favor de nuestras primera, segunda, cuarta y quinta hipótesis, dado que casi la totalidad de los funcionarios involucrados estuvieron en funciones tanto al inicio como al cierre de estos expedientes y se observa en general una duración baja así como ninguna condena. Por otro lado, el impacto de nuestra tercera y sexta hipótesis, relacionadas al tipo de cargo, tiene una influencia más opaca ya que a pesar de que estos funcionarios hayan estado vinculados en su mayoría con el Poder Ejecutivo hay una gran variedad de cargos presentes, de distintas jerarquías, tanto electivos como no. Aun así, este grupo de expedientes nos permiten extraer una conclusión importante: estar en funciones al momento de apertura y de cierre del expediente, así como estar alineado con el Poder Ejecutivo de turno, parecería ser la clave del éxito, más allá del tipo de cargo. Estas causas no sólo presentan una duración corta, sino que además todas obtuvieron sobreseimientos.

Si analizamos el total de observaciones que presentan imputados involucrados que han estado en funciones tanto al inicio como al cierre de los expedientes (25) notamos algo similar. En primer lugar, y una vez más, no se registra ninguna condena; estas causas sólo culminaron con sobreseimientos y absoluciones. Del total, 21 funcionarios recibieron un sobreseimiento, entre los cuales sólo 9 no estaban alineados en términos partidarios con el Poder Ejecutivo al momento del cierre del expediente. Por otra parte, sólo 4 funcionarios recibieron absoluciones, de los cuales sólo uno no estaba alineado con el Poder Ejecutivo.

Capítulo VI: Reflexiones finales

El manejo de las causas de corrupción de los funcionarios públicos nacionales que tiene lugar en la Justicia Nacional en lo Criminal y Correccional Federal no es el mismo en todos los casos. Argumentamos que los funcionarios públicos involucrados en causas de corrupción pueden incidir en el tratamiento que los jueces le dan a estos expedientes. Sin embargo, la influencia política que se puede ejercer sobre el Poder Judicial varía dependiendo de qué cargo ha ocupado el imputado en cada caso y si ha estado en funciones en dos momentos claves: el de apertura y el de cierre de los expedientes. Así, medimos cómo la influencia política sobre los jueces impacta en el tratamiento de las causas en base a dos indicadores: la duración y las resoluciones de los expedientes de corrupción radicados en los juzgados de Comodoro Py. Argüimos que quienes han estado en funciones en los dos momentos claves identificados y quienes han ocupado un cargo de rango alto en la Administración pública podrán ejercer más influencia política sobre los jueces y así obtener un resultado más propicio: una menor duración y una sentencia más favorable en estas causas de corrupción.

Una de nuestras hipótesis argumenta que si el imputado ha estado en funciones al momento del cierre del expediente la duración de las causas será menor. La evidencia empírica demostró que las causas de los funcionarios de turno al momento de finalización del expediente han durado menos que las de los ex funcionarios. Más específicamente, las causas de los funcionarios al momento del cierre duran en promedio el 65% de lo que demoran las causas de los ex funcionarios. A su vez, sostuvimos que el hecho de estar en funciones al momento de cierre de las causas también impacta en las resoluciones de las mismas. Los datos de nuestra muestra han demostrado que el estar en funciones al momento de finalización aumenta la probabilidad de recibir un sobreseimiento y disminuye las chances de recibir una condena. Es así que los ex funcionarios han tendido a recibir más sentencias condenatorias que los funcionarios, que han sido con más frecuencia sobreseídos.

Otra de nuestras hipótesis sostiene que si el acusado estuvo en funciones al momento de apertura de la causa, el tiempo que demora una causa en cerrarse también disminuye. Pese a ello, el impacto en este caso es menos sólido que el descrito en el párrafo anterior. Notamos que los expedientes de quienes han estado en funciones en el

momento de apertura han demorado menos en cerrarse que las causas de quienes no. Sin embargo, la diferencia es menor que la observada en el momento del cierre. En este caso, la duración para los funcionarios ha sido un 82% de lo que fue para los ex funcionarios. Por otra parte, en consideración a las sentencias, estar en funciones al momento de apertura de la causa pareciera ser también menos determinante que estarlo al momento de cierre. Esta observación, empero, tiene una lógica bastante visible: la sentencia se determina en el momento de finalización del expediente, por lo que tiene sentido esperar una mayor capacidad de ejercer influencia política para quienes hayan estado en funciones específicamente en ese momento. Como mencionamos previamente, el promedio de duración de las causas culminadas que hemos observado ha sido de 10 años, 4 meses y 17 días. En la mayoría de las causas, los imputados han estado en funciones al momento de apertura (74% del total), pero dado que el tratamiento de los expedientes en general conlleva un periodo muy extenso de tiempo, la mayoría de los imputados que en el inicio estaban en funciones se han convertido en ex funcionarios para el momento del cierre de la causa (el 61% de quienes fueron denunciados estando en funciones dejaron sus cargos para el momento del cierre). Es esperable, por lo tanto, que la influencia política que puedan tener estos imputados se vaya progresivamente evaporando a medida que pasa el tiempo desde que han abandonado sus cargos. Así, es coherente pensar que quienes hayan estado en funciones al inicio pero no al cierre del expediente no tengan la misma capacidad de incidir en el modo de culminación de la causa en comparación a quienes han permanecido en su cargo en ambos momentos.

Por los motivos explicados en el párrafo previo, la historia es un poco diferente en los casos donde los imputados han estado en funciones tanto al inicio como al cierre de la causa. Como se ha mencionado anteriormente, de las 25 observaciones que cumplen estas condiciones, 21 funcionarios fueron sobreseídos y 4 fueron absueltos. Lo que hay que destacar es que en ningún funcionario fue castigado con una condena. En esta situación, entonces, observamos una tendencia clara: estar en funciones en estos dos momentos claves aumenta las probabilidades de obtener una sentencia más favorable y, en términos de nuestras hipótesis, aumenta la influencia política de los funcionarios sobre las cortes. Por otro lado, la duración media de estas causas fue de 7 años (2566 días), que se encuentra por debajo del promedio de duración de las causas culminadas en general (10 años y 4 meses) y muy similar, pero aún inferior, a la duración media de las causas de imputados en funciones al momento del cierre (7 años y 8 meses).

Por último, también argumentamos que las causas de los funcionarios que han ocupado un rango alto en la Administración pública tendrán una duración inferior así como menores chances de finalizar con una condena. Respecto a la duración de las causas, encontramos evidencia a favor de nuestra hipótesis cuando observamos la variación de los tiempos según el tipo de cargo del funcionario: las causas que involucran a cargos de rango alto y con mucho poder para influir sobre el Poder Judicial como presidentes y vicepresidentes o los mismos miembros del Poder Judicial son las que menor duración presentan. A pesar de que las observaciones para funcionarios judiciales son muy pocas y no representativas, la duración media para sus causas es de 7 años y 7 meses, para presidentes y vicepresidentes es de 9 años y 5 meses, mientras que las de ministros y jefes de gabinetes es de 10 años y 10 meses. El impacto del tipo de cargo sobre las sentencias es todavía más evidente: excluyendo a los cargos subnacionales (ya que esta investigación pone el foco en funcionarios nacionales), nuevamente los miembros del Poder Judicial y los presidentes y vicepresidentes han sido los más beneficiados en las resoluciones de las causas debido a que fueron quienes más sobreseimientos han obtenido en promedio. Mientras tanto, los ministros, jefes de gabinetes y otros burócratas estatales no electos han sido los funcionarios más castigados dado que han recibido en promedio más sentencias condenatorias que otros cargos.

En relación a lo antes expuesto, hemos encontrado evidencia empírica a favor de nuestras seis hipótesis. No obstante, la evidencia ha sido más robusta para la hipótesis dos, tres, cinco y seis, vinculadas con ser un funcionario de turno al momento de finalización del expediente así como ocupar un rango de alta jerarquía. En este sentido, podemos alegar que el estar en funciones al momento de cierre de la causa, así como ocupar un puesto de rango alto en la Administración pública, son factores con gran incidencia a la hora de analizar el tratamiento que los jueces de la Justicia Nacional en lo Criminal y Correccional Federal le dan a las causas de corrupción que involucran a funcionarios públicos nacionales. Por lo tanto, los imputados que han estado en funciones al momento de cierre de la causa y que han ocupado un cargo de rango alto tienen más probabilidades de obtener un resultado beneficioso en cuanto al tratamiento de los expedientes de corrupción en los que se encuentran implicados, es decir, es más probable que las causas de este tipo de funcionarios obtengan una menor duración y una sentencia más favorable.

En un sentido más amplio y general, es adecuado evaluar la contribución que esta investigación realiza. Se han identificado dos grandes aportes. En primera instancia, un aporte empírico: se ha construido una base de datos con 150 causas de corrupción que representa 243 observaciones de funcionarios públicos involucrados en causas de corrupción. Es importante aclarar, sin embargo, que para testear nuestras hipótesis con una precisión adecuada sólo se han considerado los expedientes finalizados (71 observaciones), o que ya cuentan con algún tipo de resolución (como condenas, absoluciones o sobreseimientos) mientras que los que aún permanecen en trámite sólo se han utilizado para identificar tendencias generales en términos de duración y pertenencia partidaria de los imputados. Al mismo tiempo, esta base de datos contiene un mayor número de casos que los estudios de organismos no gubernamentales (ACIJ, CIPCE Y OCDAP, 2012) que se han citado a lo largo de la investigación (y aun así los hallazgos se corresponden) y de otros estudios no oficiales que se han encontrado.

En segunda instancia, este trabajo realiza un aporte a la literatura de Judicial Politics. En primer lugar, no se han encontrado investigaciones previas que investiguen el manejo de las causas de corrupción por parte de los jueces federales en Argentina utilizando una perspectiva política o alguna de las teorías principales de comportamiento de los jueces que surge de esta literatura. En segundo lugar, los patrones generales identificados en esta tesis permiten deducir que los jueces de la Justicia Nacional en lo Criminal y Correccional Federal tienen un comportamiento estratégico al igual que los de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Se ha verificado que los magistrados de los tribunales de Comodoro Py tratan de manera diferente las causas de corrupción de distintos funcionarios, lo que puede verse reflejado en la duración y en las resoluciones de estos expedientes. Los jueces tienen en cuenta el poder de presión o influencia que los diferentes funcionarios pueden ejercer sobre la justicia y, por lo tanto, toman decisiones que no vayan en contra de sus principales intereses que, podemos argüir, incluyen mantenerse en sus cargos.

Por último, no hay que dejar de aclarar una vez más que la muestra a partir de la cual se trabajó en esta investigación se basó en la disponibilidad de datos y contiene sólo 243 observaciones no aleatorias. Por consiguiente, los hallazgos de este trabajo son sólo una primera aproximación a un área poco investigada por la Ciencia Política en Argentina: el comportamiento de los jueces federales en general y el manejo de las causas de corrupción en particular. En consecuencia, aún quedan infinitas preguntas por

responder, algunas de las cuales he planteado en el desarrollo de este estudio: ¿de qué modo se pueden reducir los extensos tiempos que conlleva el tratamiento de estas causas? ¿Se puede observar un comportamiento de defección estratégica en la Justicia Federal argentina? ¿Por qué se registran más causas que involucran a funcionarios vinculados con el Poder Ejecutivo que con el Legislativo y Judicial? ¿Qué sucede con las causas de corrupción de funcionarios públicos en el nivel subnacional? ¿Cuánto impacta la percepción ciudadana de los niveles de corrupción en la satisfacción y confianza en la democracia y sus instituciones?

Referencias bibliográficas

- Abrams, N. y Beale, S. (2006). *Federal Criminal Law and its Enforcement*. 4th ed. Saint Paul, MN: West Group.
- Alt, J., y Lassen, D. (2008). Political and Judicial Checks on Corruption: Evidence from American States Governments. *Economics and Politics*, 20(1), 33-61.
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Oficina de Coordinación y Seguimiento en Materia de Delitos contra la Administración Pública y Centro de Investigación y Prevención contra la Criminalidad Económica. (2012). Los Procesos Judiciales en Materia de Corrupción. Recuperado de http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_arg_proc.pdf
- Aureano, G., y Ducatzenzeiler, G. (2002). Corrupción y democracia: algunas consideraciones a partir del caso Argentino. *Revista Mexicana de Sociología*, 64(1), 67-98.
- Aydin, A. (2013). Judicial Independence across Democratic Regimes: Understanding the Varying Impact of Political Competition. *Law & Society Review*, 47(1), 105-134.
- Bailey, J. (2009). Corruption and Democratic Governability. En C. Blake y S. Morris. (Ed.), *Corruption and Democracy in Latin America* (pp. 60-76). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Baum, L. (1997). *The Puzzle of Judicial Behavior*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bermolén, M. (2018). *Indicadores internacionales de la corrupción en la Argentina 2018*. Observatorio de Calidad Institucional, Universidad Austral.
- Bill Chávez, R. (2007). The Appointment and Removal Process for Judges in Argentina: The Role of Judicial. *Latin American Politics and Society*, Summer, 49(2), 33-58.
- Brinks, Daniel (2004). Judicial Reform and Independence in Brazil and Argentina: The Beginning of a New Millennium??. *Texas International Law Journal*, 40.

- Castagnola, A. (2018). *Manipulating Courts in New Democracies. Forcing Judges off the Bench in Argentina*. Nueva York: Routledge.
- Consejo de la Magistratura. (2018). Informe sobre Auditoría de Relevamiento de Causas de Corrupción.
- Consejo de la Magistratura. (2020). Auditoría de relevamientos de causas de corrupción. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: *Auditorías*. Recuperado de: <https://auditorias.pjn.gov.ar/corrupcion>
- Dahl, R. (1957). Decision-making in a Democracy: the Supreme Court as a National Policy-maker. *Journal of Public Law*, Fall, 6, 279-295.
- Damania, R., Fredriksson, P., y Mani, M. (2004). The Persistence of Corruption and Regulatory Compliance Failures: Theory and Evidence. *Public Choice*. 121, 363-390.
- Domingo, P. (2000). Judicial Independence: The Politics of Supreme Court Judge in Mexico. *Journal of Latin American Studies*, 32, 705-735.
- Ducatenzeiler, G., y Aureano, G. (2002). Corrupción y democracia: algunas consideraciones a partir del caso argentino (Corruption and Democracy: Some Ideas Based on the Case of Argentina). *Revista Mexicana de Sociología*, 64(1), 67-98.
- Friedrich, C. (1972). *The Pathology of Politics: Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy, and Propaganda*. Nueva York: Harper & Row Publishers.
- Gordon, S. (2009). Assessing Partisan Bias in Federal Public Corruption Prosecutions. *American Political Science Review*, 103(4), 534-554.
- Helmke, G. (2002). The Logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina Under Dictatorship and Democracy. *American Political Science Review*, 96(2), 291-303.
- Kapiszewski, D. (2012). *High Courts and Economic Governance in Argentina and Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Latinobarómetro. (2018). Informe 2018. Recuperado de:
<https://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>
- Llanos, M., Weber, T., Heyl, C., y Stroh, A. (2014). Informal Interference in the Judiciary in New Democracies: A Comparison of Six African and Latin American Cases. *GIGA Working Papers*, 245.
- Morris, S. D., y Klesner, J. L. (2010). Corruption and Trust: Theoretical Considerations and Evidence From Mexico. *Comparative Political Studies*, 43(10), 1258–1285.
- Nye, J. (1967). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *The American Political Science Review*, 61(2), 417-427.
- O'Donnell, G. (1999). Horizontal accountability and new polyarchies. En A. Schedler. (Ed.), *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies* (pp. 29-52). Boulder: Lynne Rienner.
- O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, 11, 11-31.
- Pérez Liñán, A. y Castagnola, A. (2009). Presidential Control of High Courts in Latin America: A Long Term View (1904-2006), *Journal of Politics in Latin America*, 2, 87-114.
- Popova, M. (2012). Why Doesn't the Bulgarian Judiciary Prosecute Corruption? *Problems of Post-Communism*, 59(5), 35-49.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press
- Rosenberg, G. (1992). Judicial Independence and the Reality of Political Power. *The Review of Politics*, Summer, 54(3), 369-398.
- Scott, J. (1969). Corruption, Machine Politics, and Political Change. *The American Political Science Review*, 63.
- Segal, J., y Spaeth, H. (2002). *The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Seligson, M. (2002). The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries. *The Journal of Politics*, 64(2), 408-433
- Transparency International. (2019). Barómetro Global de la Corrupción. Recuperado de: <https://www.transparency.org/es/publications/global-corruption-barometer-latin-america-and-the-caribbean-2019>
- van Aaken, A., Feld, L. y Voigt, S. (2010). Do Independent Prosecutors Deter Political Corruption? An Empirical Evaluation across Seventy-eight Countries. *American Law and Economics Review*, 12(1), 204-244.
- van Aaken, A., Salzberger E. y Voigt, S. (2004). The Prosecution of the Public Figures and the Separation of Powers. Confusion between the Executive Branch - A Conceptual Framework. *Constitutional Political Economy*, 15(3), 3261-280.