

LA CORRUPCIÓN EN ARGENTINA

Antonio María HERNÁNDEZ

SUMARIO: I. *Breve análisis histórico y de la actualidad.* II. *La corrupción, la ética pública, los convenios internacionales y el sistema republicano y democrático en la Constitución Nacional.* III. *La Ley de Ética Pública, la Oficina Anticorrupción y los sistemas de control en el gobierno federal, en las provincias, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en los municipios.* IV. *Conclusiones y propuestas de lucha contra la corrupción.*

I. BREVE ANÁLISIS HISTÓRICO¹ Y DE LA ACTUALIDAD

Desde los tiempos coloniales hubo prácticas corruptas en Argentina. Así se menciona lo vinculado a la entrega de tierras, al contrabando y a los envíos realizados a España. En una lista que no es exhaustiva podemos recordar, después de la Revolución de mayo de 1810, los siguientes hechos: la enfiteusis rivadaviana, que originó latifundios, y el ruinoso préstamo de la Baring Brothers, que comenzó el endeudamiento argentino con países extranjeros, con sobornos incluidos. Luego se menciona la Campaña del Desierto y el dispendioso reparto de tierras efectuado. También fue denunciada por la Unión Cívica la corrupción gubernamental en tiempos de la Revolución de 1890 y, en particular, por la fogosa oratoria de Leandro N. Alem.

Ya en el siglo XX esta fue una de las razones de la denominación de la Década Infame, luego del golpe de Estado de 1930, atento los escándalos producidos por la compra de voluntades de políticos y concejales por parte de las empresas extranjeras de electricidad para la prórroga de las concesiones de la compañía Italo; a lo que se sumó la investigación impulsada por el senador De la Torre sobre las vinculaciones de un ministro con las empresas frigoríficas inglesas que evadían impuestos y el escándalo por la venta de tierras del Palomar.

Aquí seguimos lo expuesto en nuestra obra, *Fortalezas y debilidades constitucionales. Una lectura crítica en el bicentenario*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2012.

Posteriormente deben mencionarse las maniobras producidas por el endeudamiento externo durante el último proceso militar; y muy especialmente lo acontecido en la década de los noventa a causa de las privatizaciones. Esto dio lugar a ventas de empresas por un valor menor, licitaciones dirigidas y vinculaciones presuntamente delictivas entre funcionarios y empresarios. Todavía se investigan negocios como la venta de armas a Ecuador y Croacia, por la que fue condenado el expresidente Menem.²

Y la serie de hechos con fuertes sospechas de corrupción continuaron con las presidencias siguientes.³ Natalio Botana sostuvo al respecto:

² Marcos Aguinis, en su obra *El atroz encanto de ser argentinos*, efectúa una enumeración de 20 casos denunciados de corrupción que todavía están impunes durante dicho gobierno (pp. 216 y 217). Seguidamente expresa: “Ante semejante lodazal, ¿podemos seguir afirmando que las causas de nuestro deterioro son fundamentalmente económicas?” (p. 218). En uno de los pocos procesos judiciales por enriquecimiento ilícito fue condenada María Julia Alsogaray, que ocupó muy altos cargos en esa etapa.

³ Como lo indica esta enumeración, que tampoco es exhaustiva: la compra de votos en el Senado de la Nación durante el gobierno de De la Rúa para la modificación de la legislación laboral; las denuncias efectuadas en relación al corralito, y la muy extensa lista de hechos producidos durante el gobierno de Néstor y Cristina Kirchner. En tal sentido, se mencionan los siguientes casos: *Skanska*; el de la ministra de Economía Felisa Miceli; la valija con 800 000 dólares de Antonini Wilson, presumiblemente para la campaña presidencial; el caso *Jaime*; las denuncias al ministro De Vido por la obra pública; las compras y ventas de terrenos del matrimonio presidencial en Calafate; las denuncias por el aumento del patrimonio de los Kirchner; las investigaciones de la justicia suiza de Hugo Moyano; los casos de Lázaro Báez, Cristóbal López y de Rudy Ulloa, cercanamente ligados al poder y que en pocos años devinieron en importantes empresarios (cfr. Aguinis, Marcos, *Pobre patria mía*, Buenos Aires, Sudamericana, 2009, p. 111); las ventas de empresas públicas a empresarios cercanos al poder político (como Eduardo Eskinazi en YPF) y las relaciones con los concesionarios del Estado que conforman un capitalismo de “amigos” (como Eduardo Eurnekian, Aldo Roggio y Electroingeniería, además de los antes mencionados. Nos tocó dictaminar la rescisión del contrato entre el Estado nacional y Aeropuertos Argentina 2000, por la concesión del sistema aeroportuario argentino, atento al extraordinario grado de incumplimiento del concesionario, por la deuda que existía en el pago del canon fijado que alcanzaba a 700 millones de dólares y la falta de realización de las obras públicas comprometidas en el contrato. Véase nuestro Dictamen jurídico en el marco de la Comisión 301/2001, designada por el presidente De la Rúa y que obra en la *Revista de Derecho Público de Rubinzal Culzoni*, Buenos Aires, núm. 1, 2002). También deben incluirse los negocios de la droga y el juego (véase Aguinis, Marcos, *op. cit.*, p. 115-121, con referencias al juego en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en la provincia del mismo nombre). En la provincia de Córdoba, durante el gobierno de José M. de la Sota se entregó en concesión el juego al Grupo Roggio, a través de la empresa CET, para los lugares turísticos. En el gobierno de Schiavetti se aumentó, por ley de la legislatura, el número de máquinas de *slots* (tragamonedas) en 2 100 (véase informe de *La Voz del Interior* de domingo 6 de marzo de 2011). Aunque en el contrato se mencionaba que los casinos se instalarían en zonas turísticas, de las 19 salas existentes, hay algunas en localidades que no lo son, como Río Cuarto, Villa María, Deán Funes, Laboulaye, General Roca, Cruz Alta, Corral de Bustos, San Francisco y Morteros. Del producido del juego, las municipalidades

En el índice de Percepción de la Corrupción de 2010, que prepara Transparencia Internacional (una organización civil que reclama el estricto cumplimiento de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción), la Argentina está ubicada en una especie de suburbio del planeta en esta materia, debajo de los 100 primeros países sobre un total de 178. En una escala que, de menor a mayor corrupción, va del 10 al 0, la Argentina marca 2,9 cuando Chile tiene 7,2; Uruguay, 6,9 y Costa Rica, 5,3. Brasil (3,7), Colombia y Perú (ambos con 3,5), gozan de una mejor valoración que la que los argentinos se adjudican a ellos mismos. Nos queda, sin embargo, un premio consuelo, pues Nicaragua (2,5) y Venezuela (2,0) están peor situados.⁴

Destacábamos asimismo otro aspecto que hacía más grave la situación, pues no obstante la sanción de una más que importante legislación en la materia, la misma no se cumplía, empezando por la normativa del artículo 36 de la Constitución Nacional, a la que más adelante me referiré; llegando a la conclusión de que el problema de la corrupción se había agravado notablemente en el segundo bicentenario.

Y agregaba en aquella oportunidad: “La impunidad reinante produce efectos demoledores sobre las bases éticas y espirituales de nuestra democracia”⁵

sedes de los casinos perciben solo el 3%, mientras que el 27% es para Lotería de Córdoba y el resto para la concesionaria. Ante la gravedad del problema de la ludopatía la municipalidad de Río Cuarto, por ordenanza y en ejercicio de su poder de policía, intentó reducir el horario de funcionamiento del casino, por lo que la empresa CET recurrió al Tribunal Superior de Justicia para impedirlo. Este Tribunal declaró la procedencia de la demanda, así como la inconstitucionalidad de la ordenanza, en evidente desconocimiento del poder de policía de moralidad y salubridad locales. Los recursos extraordinarios y de queja no fueron atendidos por dicho Tribunal y, finalmente, los conoció la Corte Suprema de Justicia. La resolución fue en 2017, en aplicación del artículo 280, por mayoría, ya que votó en disidencia el ministro Horacio Rosatti. Este precedente no corresponde con la jurisprudencia municipalista que se viene consolidando en el más alto tribunal, y que oportunamente he destacado.

⁴ Botana, Natalio, “Corrupciones del poder”, *La Nación*, 6 de abril de 2011.

⁵ Sobre la mutua dependencia entre ética y democracia, el renombrado profesor de Filosofía Política de la Universidad de Harvard, Dennis F. Thompson, sostiene: “Se trata de una relación más íntima de lo que por lo general sugieren filósofos y politólogos. La ética y la política plantean serios problemas una a la otra, pero también intercambian recursos para resolverlos. La ética política respalda las políticas democráticas y lo hace de diversas formas. Proporciona criterios en virtud de los cuales los ciudadanos pueden juzgar con más precisión los actos de los funcionarios y atribuirles responsabilidades. Señala qué recursos se necesitan para promover la rendición de cuentas democrática y ayuda a superar, en este aspecto, las objeciones basadas en principios. La política democrática sustenta a su vez la ética democrática. Muchas de las polémicas en este ámbito, aun las que conciernen a los principios fundamentales, deben resolverse en último términos y al menos parcialmente, a través de algún tipo de proceso democrático”. Y más adelante agrega: “[...] una adecuada concepción de la democracia debería incluir, como condición necesaria, la deliberación colectiva de las controversias sobre

y sobre la confianza en las instituciones, como lo acreditan las distintas encuestas realizadas”.⁶

Y aquí aparece de nuevo la inocultable responsabilidad de los órganos de control políticos, administrativos y, especialmente, del Poder Judicial en los fueros más vinculados a estos hechos: los penales, electorales y tributarios.

Por eso aquí insisto en que se encuentra afectado otro de los principios cardinales del sistema republicano: la independencia del Poder Judicial.

Resulta penoso comprobar que existe una ley no escrita, que tiene muy pocas excepciones: no avanzan las investigaciones penales cuando se trata de funcionarios que ejercen el poder.

Es lamentable comprobar cómo los fiscales no promueven acciones penales en delitos de acción pública, cuanto se trata de hechos vinculados al poder, o cómo disputan sobre la competencia entre ellos —lo mismo que los jueces—, para excusarse de intervenir en esas causas. O cómo, en otras oportunidades, tanto jueces como fiscales actúan con gran diligencia para dictar los sobreseimientos que benefician al poder político de turno... Además, la lentitud de la justicia es de tal magnitud que la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia ha estimado en 14 años la duración de las causas de corrupción, por lo que exime de más comentarios.⁷

Más recientemente se han conocido libros y artículos de periodistas de investigación y opinión como Hugo Alconada Mon,⁸ Daniel Santoro,⁹

los valores fundamentales. Es imprescindible entonces que el proceso democrático cumpla con ciertas restricciones éticas, tales como el requisito de publicidad, que exige a los funcionarios el actuar según principios admitidos por todos los ciudadanos”. Thompson, Dennis, *La ética política y el ejercicio de los cargos públicos*, Barcelona, Gedisa, 1999, pp. 13 y 14. El título original del libro es *Political ethics and public office*, Massachusetts, Harvard University Press, 1987.

⁶ Véase Hernández, Antonio María; Zovatto, Daniel y Mora y Araujo Manuel, “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, en *Percepciones sobre el congreso y sobre el Poder Judicial y el sistema judicial*, pp. 74-76 y ss., y Hernández, Antonio María; Zovatto, Daniel y Fidanza, Eduardo, “Segunda encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, en *Percepciones sobre la democracia y las instituciones*, Buenos Aires, Eudeba, 2016, cap. II, pp. 42 y ss.

⁷ Hernández, Antonio María, *Fortalezas y debilidades constitucionales...*, cit., p. 155.

⁸ Con sus libros *Los secretos de la valija. Del caso Antonini Wilson a la petrodíplomacia de Hugo Chávez*, Buenos Aires, Planeta, 2009; *Boudou Ciccone y la máquina de hacer billetes*, Buenos Aires, Planeta, 2013; *La piñata: el ABC de la corrupción de la burguesía nacional kirchnerista y del “capitalismo de amigos”*, Buenos Aires, Planeta, 2015; y, especialmente, *La raíz de todos los males. Cómo el poder montó un sistema para la corrupción y la impunidad*, Buenos Aires, Planeta, 2018. En esta última obra, el autor analiza la corrupción en las distintas esferas, demostrando su carácter sistemático y poniendo de relieve la impunidad existente. Recuerda, en tal sentido, la frase del empresario Alfredo Yabrán, en la década de los noventa: “El poder es impunidad”.

⁹ Con sus libros *La ruta del dinero K: la trama secreta de los escándalos de Lázaro Báez, Hotesur y otras causas que llevarán a rendir cuentas ante los tribunales a Máximo y Cristina Kirchner*, Buenos Aires,

Luis Majul,¹⁰ Carlos Pagni,¹¹ Joaquín Morales Solá,¹² Diego Cabot¹³ y Jorge Lanata,¹⁴ que expusieron el fenómeno de la corrupción sistemática y estructural que padeció Argentina, especialmente entre los años 2003 y 2015. También deben destacarse las denuncias judiciales efectuadas por algunas legisladoras, como Elisa Carrió, Margarita Stolbizer y Graciela Ocaña, entre otros. Asimismo, hubo libros en la materia de Mariano Grondona¹⁵ y de Héctor Mairal¹⁶ y artículos de Jorge Vanossi,¹⁷ Alfonso Santiago¹⁸ y Eduardo P. Jiménez.¹⁹

De todo ello se puede afirmar que Argentina es penosamente uno de los casos descritos por el grupo de expertos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que antes citaba, ya que se produjo la apropiación y captura del Estado para su saqueo mediante un sistema de corrupción que abarcó todas las esferas de la obra pública, de las concesiones, del transporte, de los subsidios y del juego. A ello debe sumarse la corrupción en los sectores empresarios, sindicales,²⁰ políticos, judiciales y en la prensa, además de la que se

Ediciones B, 2014; *La ruta secreta de la efedrina*, Buenos Aires, Ediciones B, 2017, y *El mecanismo. La corrupción kirchnerista: contratos energéticos, delatores y Odebrecht*, Buenos Aires, Planeta, 2018.

¹⁰ Con su libro *El dueño: la historia secreta de Néstor Kirchner, el hombre que maneja los negocios públicos y privados de la Argentina*, Buenos Aires, Planeta, 2009.

¹¹ Especialmente a través de sus artículos de opinión en *La Nación* y en su programa de TV “Odisea argentina”, en LN+.

¹² Especialmente a través de sus artículos de opinión en *La Nación* y en su programa de TV “Desde el llano”, por TN.

¹³ En su libro en coautoría con Francisco Olivera, *Hablen con Julio. Julio de Vido y las historias ocultas del poder kirchnerista*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2007 y en sus artículos de opinión de *La Nación*. Fue además el periodista que recibió los cuadernos en 2018 y que dio comienzo a la más importante investigación sobre corrupción en el país, lo que será analizado más adelante.

¹⁴ Con su libro *La década robada*, Buenos Aires, Planeta, 2014, sus artículos de opinión en *Clarín* y en sus programas de TV “Periodismo para todos” y en Radio Mitre.

¹⁵ Autor del libro *La corrupción*, Buenos Aires, Planeta, 1993.

¹⁶ Autor del libro *Las raíces legales de la corrupción o de cómo el derecho público fomenta la corrupción en lugar de combatirla*, pról. de Agustín Gordillo, Buenos Aires, Rap, 2007.

¹⁷ Vanossi, Jorge, “La problemática constitucional de la corrupción”, *Boletín Informativo de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional*, agosto de 1993.

¹⁸ El artículo sobre “La cláusula ética del art. 36”.

¹⁹ Jiménez, Eduardo P., “Corrupción y ética pública (algunos apuntes institucionales)”, *El derecho*, 21 de julio de 1997, y “En defensa del orden constitucional y la vida democrática”, en García Lema, Alberto y Hernández, Antonio María (coords.), *A veinte años de la reforma constitucional de 1994. Número Especial de Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, 20 de agosto de 2014, pp. 44 y ss.

²⁰ Es particularmente impresionante la corrupción y excentricidad de algunos dirigentes gremiales, convertidos en empresarios acaudalados y que se mantienen por décadas en sus

produce en la vida diaria de la sociedad. Por otra parte, al comprobarse que no existe una repulsa a la corrupción en vastos sectores de la población, se puede considerar que en Argentina existe una “cultura de la corrupción”.²¹

En torno a la ocurrido en esta materia, debe señalarse que luego del cambio de gobierno operado en el nivel federal en 2015 se produjo un más adecuado funcionamiento del sistema republicano, que implicó una mayor independencia del Poder Judicial, un mayor equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y el funcionamiento de la Oficina Anticorrupción, además del ejercicio de un federalismo de concertación. Igualmente, se advirtió más eficiencia por parte del Consejo de la Magistratura y, significativamente, se sancionaron leyes de especial importancia en la lucha contra la corrupción, como las de acceso a la información pública, N° 27.275 de 2016, de los arrepentidos, N° 27.304 de 2016, y de responsabilidad penal de las personas jurídicas privadas, N° 27.401 de 2017.

cargos, en lo que constituye una de las corporaciones más poderosas del país. Citamos como ejemplo a Raúl Álvarez, que desde hace 19 años es el secretario general de la Federación Argentina de Trabajadores de Aguas Gaseosas y Afines (FATAGA), gremio que figura como uno de los tres propietarios de caballos frisonos (los que usa la monarquía de Holanda) en el país, además de 74 automóviles, algunos de lujo, que se observan en un campo de 70 ha., en General Rodríguez, provincia de Buenos Aires (cf. *Clarín Política*, versión electrónica de 7 de octubre de 2018, que hace referencia al programa respectivo de TV de Jorge Lanata, “Periodismo para Todos”). Otro ejemplo conocido es el de Marcelo Balcedo y su familia, que durante años manejaron el Sindicato de Obreros y Empleados de Minoridad y Educación (SOEME), uno de los sindicatos de la educación de la provincia de Buenos Aires y que eran propietarios de la lujosa mansión “El Gran Chaparral”, en Piriápolis, Uruguay, con autos de alta gama, además del *Diario Hoy*, de La Plata, entre otros bienes. Balcedo y su esposa fueron detenidos en el vecino país, con captura internacional por orden del juez Ernesto Kreplak, de La Plata, por delitos tributarios y lavado de dinero, según información de *Infobae*, 4 de enero de 2018.

²¹ Recuérdese la conocida frase del dirigente sindical Luis Barrionuevo: “Tenemos que dejar de robar por lo menos dos años”, pronunciada en 1990 y reeditada en 2012 al decir: “Este gobierno tiene que dejar de robar por 30 segundos y salimos adelante” (*Clarín Política*, 6 de septiembre de 2012). “Desde la cárcel se postula para volver a ser Intendente de Pilar”, es el título de *La Voz del Interior*, de 7 de febrero de 2019, en referencia a Diego Bechis, que fue separado del cargo y que está preso por actos de corrupción desde 2018, pero, al no tener todavía condena, no existiría impedimento legal para ello. La noticia causa estupor, pero es reveladora de lo que estamos ejemplificando. Y, posteriormente, el intendente municipal de Pichanal, Julio Jalit, dijo ante el Concejo Deliberante en la apertura de sesiones de 2019, que “había que ser inteligente hasta para robar y yo me considero un tipo inteligente”, entre los aplausos de los asistentes. Es intendente desde 2003 y ha tenido un enorme crecimiento patrimonial, que incluye decenas de campos con producción sojera, pese a que antes trabajaba en una estación de servicio, según lo expone *Infobae*, en la edición de 7 de marzo de 2019. Por otra parte, esta cultura de la corrupción está íntimamente vinculada a la falta de cultura constitucional y legal que se padece, como hemos analizado en la obra Hernández, Antonio María; Zovatto, Daniel y Fidanza, Eduardo (comps.), *op. cit.*

En ese marco político e institucional se produjo el comienzo de la investigación judicial más importante de la historia argentina sobre corrupción, que fuera denominada *Los cuadernos de las coimas o de la Corrupción K*.

Todo comenzó cuando el periodista Diego Cabot, de *La Nación*, el 10 de abril de 2018, hizo una declaración y denuncia de más de cinco horas ante el juez federal Claudio Bonadío y le entregó una copia de los ocho cuadernos Gloria, escritos por el chofer Óscar Centeno, sobre la corrupción. Centeno fue el chofer de Roberto Baratta, secretario de coordinación y control de gestión del Ministerio de Planificación Federal y Obras Públicas, a cargo de Julio de Vido.

Cabot precisó que había recibido esa copia el 8 de enero de 2018 y, al advertir su importancia y luego de ordenar y corroborar los datos, decidió efectuar la presentación judicial, demorando la publicación de la noticia hasta el 1 de agosto de 2018, fecha en que el juez Bonadío ordenaba las primeras detenciones por esa causa.²²

Cabot dice que en los cuadernos se exhibía

[...] el recorrido de las coimas, que partían de las instrucciones de Néstor Kirchner, continuaban con los recorridos millonarios de los laderos de Julio De Vido por las empresas contratistas del Estado para recolectar bolsos llenos de millones de dólares sucios y terminaban en la Quinta de Olivos, en la Jefatura de Gabinete o en el departamento de la familia de los Ex Presidentes, en Juncal y Uruguay. El chofer del autor, silencioso testigo de lo que acontecía en su Toyota Corolla en el que transportó a Roberto Baratta durante al menos diez años, se encargó, con la precisión de un orfebre, de tomar nota de todo lo que podía escuchar. Intentó con cada relato barnizar de veracidad su relato, no dejó escapar ni siquiera un número que vio al pasar, tomó las direcciones, los nombres, los montos y las características físicas de quienes no conocía. Y hasta el peso de los bolsos y las valijas.²³

A diferencia de lo ocurrido en anteriores oportunidades, el mencionado juez federal Bonadío, junto a los fiscales federales Carlos Stornelli y Carlos Rívolo, comenzaron una tarea de investigación que ya ha culminado, y que ha provocado un antes y un después en materia de lucha contra la corrupción. Especialmente, mediante la utilización de la figura del arrepentido,²⁴

²² Cabot, Diego, “Los cuadernos de las coimas: la enigmática caja que contenía una bitácora de la corrupción K”, *La Nación*, 1 de agosto de 2018.

²³ *Idem*.

²⁴ Entre los que se cuentan empresarios como Aldo Roggio, Angelo Calcaterra, Carlos Wagner, entre otros, además de quienes estuvieron muy cerca de los expresidentes Kirchner, como Ernesto Clarens, el financista, Víctor Manzanares, el contador personal y

se fueron acumulando pruebas y testimonios que corroboraron lo expuesto en los cuadernos y las denuncias antes efectuadas, y que fundamentaron los autos de procesamiento y prisión preventiva de altos funcionarios del anterior gobierno y de algunos de los más poderosos empresarios del país.

En efecto, el 17 de septiembre de 2018 así lo resolvió el juez Bonadío al procesar a 42 personas, incluyendo a los expresidentes Kirchner y Fernández de Kirchner, por liderar una asociación ilícita que percibió fondos ilegales entre 2003 y 2015 y que incluía a los exfuncionarios antes mencionados y a empresarios. Entre los empresarios procesados se encontraron Ángelo Calcaterra, Carlos Wagner, Carlos Mundin, Luis Betnaza, Aldo Roggio, Gerardo Ferreyra, Néstor Otero, Enrique Pescarmona, Juan Carlos Lascurain, Hugo Dragonetti, Osvaldo Acosta y Juan Chediack, entre otros.²⁵ Posteriormente fue procesado el CEO de Techint, Paolo Rocca, que es el empresario más poderoso del país.

Los procesamiento fueron confirmados por la Sala I de la Cámara Federal de Apelaciones en lo Criminal Federal, integrada por los jueces Leopoldo Bruglia y Pablo Bertuzzi, el 7 de marzo de 2019, aunque se modificaron las calificaciones de varios empresarios que habían sido señalados como miembros de la asociación ilícita, salvo el caso de Gerardo Ferreyra. Esta causa continúa, debiendo elevarse a juicio oral en los tiempos por venir, aunque no está exenta de algunas maniobras para detenerla.²⁶

Carolina Pochetti, la mujer del exsecretario privado, Daniel Muñoz, que era propietario de departamentos en Miami y Nueva York por un valor de 70 millones de dólares. Estas últimas declaraciones fueron produciendo nuevas investigaciones, por ejemplo, la de Claren, que presentó una lista de sobornos en la obra pública, por lo que el juez Bonadío comenzó el 20 de febrero de 2019 a recibir las indagatorias de 101 empresarios, incluidos los correspondientes a los grupos económicos más poderosos del país como Eduardo Eurnekian, José Cartellone, Angelo Calcaterra, Aldo Roggio, Gerardo Ferreyra, Osvaldo Acosta, entre otros, además de funcionarios como la expresidente, el exministro De Vido y sus secretarios José López y Roberto Baratta, a los que se suman los exdirectivos de la Dirección Nacional de Vialidad. Es muy ilustrativa la modalidad del pago de coimas declarada por el arrepentido Aldo Roggio, que identificó a cinco exfuncionarios por un monto de tres millones de dólares. Véase la nota de Carreras, Sergio, “Cuadernos: Aldo Roggio identificó a los cinco funcionarios que le pidieron fondos”, *La Voz del Interior*, lunes 17 de septiembre de 2018.

²⁵ Véase la copia de la resolución en autos “Fernández Cristina Elizabeth s. Asociación Ilícita”, *Clarín*, 17 de septiembre de 2018, en versión electrónica.

²⁶ El juez federal Alejo Ramos Padilla, de Dolores, procesó al fiscal Carlos Stornelli, al falso abogado Marcelo D'Alessio y al periodista Daniel Santoro, acusados de extorsionar al empresario Etchebest, para que no sea involucrado en la causa de *Los cuadernos de las coimas*. A su vez, el fiscal Stornelli denunció por fraude a D'Alessio por pedir sobornos en su nombre. *Cfr. Clarín*, 13 de febrero de 2019, p. 8. Esta causa será investigada por el juez federal Casanella. Asimismo, Stornelli recusó por parcialidad al juez Ramos Padilla y ha planteado su

En esta causa de *Los cuadernos* han quedado implicados dos jueces federales de Comodoro Py:²⁷ el ya retirado Norberto Oyarbide, pues el contador Víctor Manzanares denunció que manipuló una pericial para cerrar la investigación por enriquecimiento ilícito contra el matrimonio Kirchner²⁸ y el actual Luis Rodríguez, ya que Carolina Pochetti, viuda del secretario privado de los Kirchner, Daniel Muñoz, lo denunció por percibir un soborno de 10 millones de dólares, para beneficiar a su marido, que fuera sobreseído por enriquecimiento ilícito.²⁹ Esto confirma lo que venimos sosteniendo acerca de una corrupción estructural y sistémica, que exhibe la especial responsabilidad del Poder Judicial, por haber consagrado la impunidad, que es todavía más grave que la corrupción.

Por otra parte, es muy difícil precisar el monto de lo robado al Estado y al pueblo argentino, pero se puede dimensionar de alguna manera la magnitud del saqueo, a través de los embargos decretados por la justicia entre 2017 y 2018 en solo 10 causas de corrupción del kirchnerismo, y que ascienden a la suma de 270 000 000 000 de pesos, según lo informado por Laura Alonso, titular de la Oficina Anticorrupción.³⁰ Se comprende, en consecuencia, la imperiosa necesidad de contar con los instrumentos legales y las decisiones judiciales correspondientes para recuperar, a la máxima brevedad posible, esos fondos tan requeridos por la compleja situación de las finanzas del país.³¹

incompetencia para intervenir en esta causa. Por su parte, la diputada Carrió ha denunciado una maniobra para tratar de sacar de la causa de los cuadernos al fiscal Stornelli. Cfr. *Clarín*, 9 de febrero de 2019, p. 9. En relación con esto, el fiscal federal Federico Delgado declaró públicamente: “Si fracasa la causa de los cuadernos la crisis de la Justicia será terminal”. Cfr. *La Nación*, 7 de marzo de 2019, versión electrónica. En una muy importante sentencia de fines de 2020, los jueces Jiménez y Tazza de la Cámara Federal de Mar del Plata revocaron los procesamientos contra el fiscal Stornelli y el periodista Santoro, con severas críticas al juez de primera instancia. De todas maneras, está demorada la causa de *Los cuadernos* y otras causas de corrupción, como lo expondré más adelante.

²⁷ Sede de los 12 juzgados federales de la capital federal, en la Ciudad de Buenos Aires, donde está concentrada la mayor cantidad de causas vinculadas a la corrupción del gobierno federal.

²⁸ Por cuya razón, la Unidad de Información Financiera (UIF) ya fue aceptada como querellante en el reclamo para reabrir la causa que investigaba dicho enriquecimiento ilícito, por ser una “causa juzgada irrita”. Cfr. *Clarín*, 13 de febrero de 2019, p. 12.

²⁹ Motivo por el cual, el juez Rodríguez está siendo investigado por el Consejo de la Magistratura, a través de su Comisión de Acusación y Disciplina. Cfr. *ambito.com*, 6 de marzo de 2019, versión electrónica.

³⁰ Cfr. *La Voz del Interior*, 3 de febrero de 2019, p. 15.

³¹ En el Congreso se ha demorado por varios años la sanción de una ley de extinción del dominio, por lo que el Poder Ejecutivo dictó un decreto de necesidad y urgencia al respecto,

En este aspecto es importante consignar que, pese a las objeciones efectuadas contra la legislación sobre los arrepentidos, finalmente, la Cámara Federal de Casación Penal sostuvo la constitucionalidad de este tan decisivo medio de prueba.³²

No deja de sorprender la lentitud de la justicia en Argentina, ya que todo se demora, no solo la instrucción, sino también la iniciación y tramitación de los juicios orales, para que luego ocurra lo propio en el interminable proceso de apelaciones, hasta terminar en la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN).³³

En 2019 comenzaron algunos juicios orales para juzgar a los más altos funcionarios de los gobiernos de los Kirchner, entre los que se encuentra la expresidenta, que enfrenta 12 procesos.³⁴ El primero de los juicios orales comenzó el 21 de mayo y correspondió al direccionamiento de la obra pública, que beneficiara especialmente a Lázaro Báez, que en pocos años se convirtiera en importante empresario, no obstante haber sido un empleado bancario en Santa Cruz, vinculado a Néstor Kirchner.³⁵

No. 62. de 21 de enero de 2019, que fuera rechazado por la Comisión Bicameral y que debe ser tratado por cada una de las cámaras.

³² Mediante sentencia de 30 de noviembre de 2020. Véase la nota de Ini, Candela, “Cuadernos de las coimas: la Cámara de Casación Penal validó las declaraciones de los arrepentidos”, *La Nación*, 1 de diciembre de 2020.

³³ Ya referí la tardanza de las causas de corrupción que duran un promedio de 14 años y en las que solo se condena a 1% de los denunciados.

³⁴ La CSJN rechazó, el 7 de marzo de 2019, un recurso de queja planteado por la defensa de la expresidenta, quedando firme su procesamiento en la causa vinculada a la firma del memorándum con Irán, que se relaciona con la investigación de los atentados a la Amia y a la embajada de Israel, todavía impunes. Las otras causas con procesamiento son las de *Hotesur*, *Los Sauces*, la de cartelización de la obra pública, la de *Los cuadernos de la corrupción*, la de vialidad, la de irregularidades por los subsidios a trenes y subterráneos, la de irregularidades por los subsidios a los colectivos, la de corredores viales, la de uso de aviones oficiales para el envío de diarios y otros objetos desde Buenos Aires hasta Río Gallegos o *El Calafate*, la de compra de gas natural licuado y la vinculada a la posesión de una carta de San Martín a O'Higgins y antecedentes del presidente Yrigoyen. Véase “Cristina Kirchner ya suma 13 procesamiento y 7 prisiones preventivas”, *Infobae*, Buenos Aires, 6 de junio de 2019. Cinco de estas causas están en la etapa de juicio oral. Fue sobreseída de su procesamiento No. 13, por la Sala 1 de la Cámara Federal de Casación Penal en la causa del dólar futuro, con fallo de 13 de abril de 2021. Véase “Casación sobreseyó a Cristina Kirchner en la causa por el dólar futuro”, *La Nación*, Buenos Aires, 13 de abril de 2021.

³⁵ Báez recibió la concesión de 52 obras por un valor de 46 000 000 000 de pesos, durante los años 2004 a 2015. La causa duró años antes de llegar a esta instancia. Hubo una primera denuncia de Elisa Carrió en 2008 y, posteriormente, lo hizo la Dirección Nacional de Vialidad en 2016. En los últimos dos años, la expresidenta, De Vido y Báez atrasaron el caso con 51 quejas presentadas ante la Cámara Federal de Casación Penal (*Clarín*, Buenos Aires, martes 21 de mayo de 2019, p. 5). Por otra parte, la expresidenta lanzó su candidatura

Amado Boudou, que fuera vicepresidente de la Nación, fue condenado por cohecho pasivo y negociaciones incompatibles con la función pública, por intentar quedarse irregularmente con la Imprenta Ciccone Calcográfica para así lograr con el Estado la impresión de billetes y documentos oficiales. La sentencia del Tribunal Oral Federal No. 4 fue confirmada por la Cámara Federal de Casación Penal y quedó definitivamente firme con el rechazo de un recurso de queja que había presentado ante la CSJN, de fecha 2 de diciembre de 2020.

También fueron condenados otros altos exfuncionarios, como el exministro Julio de Vido, por administración fraudulenta en perjuicio del Estado, en la causa denominada *la Tragedia de Once*, por no haber controlado debidamente la prestación del servicio de trenes, lo cual derivó en el accidente de 2012 en dicha estación ferroviaria, que causó 52 muertos. La sentencia fue dictada por el Tribunal Oral Federal No. 4 y confirmada por la Cámara Federal de Casación Penal, el 22 de diciembre de 2020.³⁶ Asimismo, fueron previamente condenados por dicha tragedia ferroviaria los exsecretarios de Transporte Ricardo Jaime y Juan Pablo Schiavi, entre otros, con sentencia del Tribunal Oral Federal No. 2 de 2015, confirmada por la Cámara Federal de Casación Penal, en 2018.³⁷

Por su parte, José López, exsecretario de Obras Públicas de la Nación, fue condenado en 2016 por enriquecimiento ilícito en la denominada *Causa de los bolsos*, ya que fue filmado en el momento en que los llevaba, con casi nueve millones de dólares, a un convento. La sentencia fue dictada por el Tribunal Oral Federal Número 1.³⁸

a la vicepresidencia de la República, anunciando como su compañero de fórmula para la presidencia a Alberto Fernández. Se trata de una situación similar a la acontecida en Brasil con la candidatura frustrada de Lula da Silva en 2018, en razón de la condena judicial que sufriera por corrupción. Pero hay una diferencia muy significativa, ya que el Poder Judicial de Brasil se ha destacado por la independencia demostrada y por la aplicación estricta de la ley en plazos muy breves. En Argentina todo es impredecible, y la incertidumbre caracteriza la realidad, más allá de los consabidos problemas de la baja calidad institucional y de la cultura de la corrupción.

³⁶ Véase “Tragedia de Once: confirmaron la condena a de Vido por cinco años y ocho meses de prisión”, *Infobae*, Buenos Aires, 22 de diciembre de 2020.

³⁷ Véase “Tragedia de Once: Le otorgaron la libertad a Ricardo Jaime pero seguirá detenido”, *Infobae*, Buenos Aires, 26 de septiembre de 2020, donde se hace referencia, además, a las prisiones preventivas por otras causas de corrupción.

³⁸ Véase Salinas, Lucía, “Juicio por corrupción. José López fue condenado a seis años de prisión por los bolsos con dinero en el convento”, *Clarín*, Buenos Aires, 12 de junio de 2019. Con fecha 13 de abril de 2021, López fue dejado en libertad por un fallo del Tribunal Oral Federal Número 1, aunque no terminó de cumplir su condena de más de siete años y no obstante que está procesado en la causa del *Cuaderno de las coimas K*. Véanse las

Además, Lázaro Báez junto a sus cuatro hijos, el contador Pérez Gadin y los financistas Elaskar y Fariña, fueron condenados en la causa conocida como la *Ruta del dinero K*, por el Tribunal Oral Federal N° 4 de la Ciudad de Buenos Aires, el 24 de febrero de 2021, por lavado de dinero de aproximadamente 55 millones de dólares.³⁹

Y actualmente continúa la causa por la obra pública en Santa Cruz, antes referida, que está siendo juzgada por el Tribunal Oral Federal N° 2, donde Báez está imputado junto a Cristina Fernández de Kirchner, Julio de Vido y José López, entre otros.⁴⁰

A partir del cambio de gobierno federal, en diciembre de 2019, se vienen produciendo novedades sumamente graves en estas cuestiones judiciales relacionadas con la investigación de las causas de corrupción.⁴¹ Ya resulta claro que, no obstante la pandemia que afecta a la humanidad, y a Argentina en especial, una parte sustancial de la agenda oficial estuvo y está destinada a impedir el avance de las causas que afectan particularmente a la actual vicepresidente de la Nación.⁴²

notas periodísticas “Un ícono de la corrupción kirchnerista: José López queda en libertad bajo fianza”, *Perfil*, Buenos Aires, 13 de abril de 2021, y Morales Sola, Joaquín, “La justicia no siempre es justa”, *La Nación*, 14 de abril de 2021. Por otra parte, es lo que ha ocurrido con la casi totalidad de los exfuncionarios condenados y procesados, resultando evidente que los jueces y fiscales han cedido ante la presión efectuada. Téngase en cuenta que el propio presidente de la República ha abogado por la inocencia de la vicepresidenta en reiteradas oportunidades, en violación del art. 109, que expresa: “En ningún caso el Presidente de la Nación puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas”.

³⁹ Esta causa se había originado con la difusión televisiva efectuada por el periodista Jorge Lanata en abril de 2013 en su programa “Periodismo para todos”, de las declaraciones de Leonardo Fariña, con una cámara oculta, donde explicaba el accionar delictivo del lavado de dinero que efectuaba Báez.

⁴⁰ Véase “Tras la condena a Lázaro Báez por la «ruta del dinero K», hoy continúa el juicio en otra de las causas donde está acusado”, *Infobae*, Buenos Aires, 1 de marzo de 2021.

⁴¹ Véase la nota “Avanzada judicial: una por una, las acciones del kirchnerismo que impactaron en causas judiciales”, *La Nación*, Buenos Aires, 19 de mayo de 2020, donde se indica lo realizado por la Oficina Anticorrupción, la Secretaría de Derechos Humanos, la Procuración del Tesoro y en el Consejo de la Magistratura, entre otras acciones.

⁴² Véase la nota de Cappiello, Hernán, “Corrupción K: Cristina Kirchner no mejoró su situación judicial tras un año en el poder, pero sus aliados sí”, *La Nación*, Buenos Aires, 15 de noviembre de 2020. Allí se hace una referencia precisa a cada una de las causas, que siguen sustanciándose, aunque con notable demora, y, por otra parte, se indican las resoluciones que beneficiaron a otros altos funcionarios de su gobierno. Sin embargo, en fecha reciente, la vicepresidenta ha logrado su sobreseimiento en la causa del *dólar futuro* y, además, se ha ordenado la devolución de los bienes de Hotesur y Los Sauces y otros bienes de la sucesión de Néstor Kirchner (26 inmuebles) a la familia Kirchner, a pedido de su abogado Carlos Beraldi, no obstante que dichas causas continúan. Véase la nota de Salinas, Lucía, “TOF 5: la

En la Oficina Anticorrupción, por ejemplo, se resolvió desistir del rol de querellante en causas donde está acusada la familia Kirchner,⁴³ además de otros exfuncionarios.

Correlativamente, se comenzó a criticar el accionar de los jueces que intervinieron en las causas de corrupción y desde el Consejo de la Magistratura, el representante del Poder Ejecutivo Ustarroz cuestionó la legalidad de los traslados de tres de esos camaristas federales penales: Bertuzzi, Bruglia y Castelli. Ante ello, dichos magistrados presentaron acciones judiciales en defensa de su estabilidad, solicitando se declare el carácter definitivo de sus cargos.⁴⁴ Finalmente, la Corte Suprema, en la causa *Bertuzzi Pablo y otro-Amparo*,⁴⁵ en un fallo dividido y muy extenso, resolvió mantenerlos transitoriamente en sus cargos hasta la realización de nuevos concursos y modificó la jurisprudencia que admitía esos traslados, en una práctica calificada como *contra legem*, y mediante la declaración de inconstitucionalidad de resoluciones del Consejo de la Magistratura. Este fallo fue objeto de críticas por algunos autores.⁴⁶

justicia les devolvió a los Kirchner el manejo de sus empresas, hoteles y propiedades”, *Clarín*, 6 de abril de 2021.

⁴³ Véanse las notas de Winazki, Nicolás, “Corrupción K. La Oficina Anticorrupción dejó de ser querellante en dos causas emblemáticas de la familia Kirchner”, *Clarín*, Buenos Aires, 14 de mayo de 2020, con referencia a las causas *Hotesur* y *Los Sauces*, donde están procesados Cristina Fernández de Kirchner y sus hijos Máximo y Florencia; y de Paz Rodríguez, Niell, “Oficina Anticorrupción: cuáles son las 32 causas contra exfuncionarios en las que el gobierno dejará de ser querellante”, *La Nación*, Buenos Aires, 21 de octubre de 2020, referida a exfuncionarios de los gobiernos de Menem y de Kirchner y Fernández de Kirchner, como Boudou, De Vido, López, Jaime, Milani, Piccolotti, Aníbal Fernández, entre otros, por graves casos de corrupción como el caso de los cuadernos, Oderbrecht, de la venta de YPF, Ciccone y los enriquecimientos ilícitos de Boudou, López y Milani, entre otros.

⁴⁴ Fue presentado un amparo en primera instancia por parte de Bertuzzi y Bruglia y, ante su rechazo, recurrieron por recurso extraordinario *per saltum* ante la Corte Suprema de Justicia. Los camaristas solicitaron la declaración de inconstitucionalidad de la Resolución 183 del Consejo de la Magistratura, ya que en su momento habían sido designados por el propio Consejo y con base en las acordadas 4 y 7 de 2018 de la propia Corte Suprema de Justicia.

⁴⁵ De 29 de septiembre de 2020, con voto mayoritario de los ministros Lorenzetti, Maqueda y Rosatti más el voto concurrente de Highton de Nolasco y la disidencia de Rosenkrantz.

⁴⁶ Daniel Sabsay sostuvo que fue un fallo irresponsable de la mayoría, que modificó la jurisprudencia anterior de la Corte, y que lo hizo de manera retroactiva, afectando principios constitucionales sobre la estabilidad e independencia del Poder Judicial. Coincidió con el voto en minoría del doctor Rosenkrantz y agregó que se desconoció la seguridad jurídica. Que esta práctica de los traslados judiciales tiene más de 70 años y que con este nuevo precedente más de 60 magistrados quedaban ahora en la misma situación de los reclamantes (Radio Continental, 4 de noviembre de 2020 y “Daniel Sabsay: el fallo de la Corte es una tragedia institucional para el país”, *Perfil*, 6 de noviembre de 2021). Con argumentos similares se expresó Alberto Garay en su nota “El fallo de la Corte: un innecesario y enorme daño

Por mi parte, estimo que deben destacarse algunos criterios importantes en esta materia fijados por la Corte para el futuro: 1) la única manera de designar magistrados es mediante el procedimiento de los artículos 99, inciso 4, y 114 de la Constitución Nacional; 2) las designaciones así efectuadas son definitivas, mientras que los traslados son siempre transitorios; 3) las prácticas contrarias a la Constitución no tienen validez y contribuyen a la anomia referida por Carlos Nino, como se expresa en el considerando 25 del voto de mayoría;⁴⁷ 4) se insiste en el respeto a los precedentes *Uriarte*, *Rosza*, *Rizzo* y *Aparicio* y se declara la inconstitucionalidad de la Resolución 183/2020 del Consejo de la Magistratura, por no respetarse el artículo 99, inciso 4. Recuérdense que en el primero de estos fallos la Corte declaró la inconstitucionalidad de la Ley 27.145 de subrogancias, ya que esta práctica fue sumamente grave para el sistema judicial federal de Argentina, y 5) se solicita al Congreso la sanción de una nueva ley de traslados y mayor celeridad para cubrir las vacantes.⁴⁸

Asimismo, el Poder Ejecutivo impulsó una reforma judicial mediante el envío de un proyecto de ley para la modificación de la justicia federal penal y, por otra parte, creó una Comisión para el análisis de otros aspectos, donde se incluyó el funcionamiento del Consejo de la Magistratura, del Ministerio Público y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Se trata de la cuarta reforma judicial promovida durante los gobiernos de Menem, Kirchner, Fernández de Kirchner y ahora de Alberto Fernández.⁴⁹

al sistema judicial”, *Clarín*, 5 de noviembre de 2020. Por su parte Roberto Gargarella, en su artículo “A propósito del fallo de la Corte”, *Clarín*, 12 de noviembre de 2020, señaló que se modificó el criterio de la Acordada 7/2018 donde la Corte había avalado el traslado de los jueces ante una consulta del ministro de justicia y que esta sentencia se explica por las urgencias de la política más que por las exigencias del derecho y que faltó un diálogo y reflexión en conjunto sobre esta cuestión constitucional.

⁴⁷ Desde el fallo *Grau* de 1945, de la Corte Suprema, se hace referencia a los traslados judiciales, o sea, es una práctica de más de 75 años. Durante sus presidencias, Fernández de Kirchner dispuso 18 traslados y Macri lo hizo en 22 oportunidades.

⁴⁸ El voto de mayoría señaló que el promedio de duración de una nueva designación con la participación del Consejo de la Magistratura, Poder Ejecutivo y Congreso es de 3/2 años, aunque se pueden mencionar otros ejemplos de mucho mayor lentitud. Esto originó la existencia de gran cantidad de vacantes y, en no pocas oportunidades, ello fue utilizado para efectuar traslados y designar subrogantes, con lo que se afectó incuestionablemente la independencia del Poder Judicial y su adecuado funcionamiento. Piénsese que en la actualidad hay 291 vacantes sobre 988 cargos en la justicia federal. Pero, además, las 153 ternas elevadas por el Consejo de la Magistratura al Poder Ejecutivo han quedado allí, por decisión del nuevo gobierno electo en 2019.

⁴⁹ La primera reforma se efectuó en el gobierno de Menem y consistió en la ampliación de cinco a nueve del número de ministros de la Corte Suprema y de seis a 12 del número de jueces federales en lo penal federal de la capital federal, que son los que tienen la mayor

El proyecto de ley de reforma de la justicia federal penal,⁵⁰ que ya tiene aprobación del Senado desde el 28 de agosto de 2020, espera ahora su tratamiento por la Cámara de Diputados y consta de tres títulos.

El primero, destinado a la unificación del fuero penal federal con el fuero nacional en lo penal económico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Esto significa que de 23 juzgados actuales (12 penales federales y 11 nacionales en lo penal económico) se pasará al número de 46, con la denominación de penal federal. Cuatro tribunales orales en lo penal económico nacional se transforman en tribunales orales federales en lo penal, que se suman a los ocho existentes, y además se crean cinco tribunales orales más. Adviértase entonces la enorme cantidad de cargos que se efectúa para la Ciudad de Buenos Aires, tema que trataré nuevamente. Asimismo, las cámaras nacionales en lo criminal y correccional y en lo penal económico se transformarán en una nueva cámara federal de apelaciones en lo penal federal. Además, para las subrogancias en los nuevos juzgados creados se dispone, en el artículo 16, que la Cámara Nacional en lo criminal y correccional, dentro de los 10 días de sancionada la ley, elevará al Consejo de la Magistratura la lista de postulantes entre los actuales jueces nacionales en lo criminal y correccional. Asimismo, que el Consejo efectuará las designaciones dentro de los 30 días, con un plazo máximo de un año para los jueces subrogantes.

No obstante esa unificación de distintos fueros, que incluye unos nacionales, como el penal económico y otros del título segundo, se dispone la transferencia de la justicia nacional en lo penal a la CABA o, mejor dicho, de lo que queda, luego de esta transformación, que absorbe una parte muy importante de esa justicia nacional.⁵¹

cantidad de causas sobre corrupción y que tienen su sede en el edificio de Comodoro Py. La segunda reforma fue durante el gobierno de Néstor Kirchner, que redujo de 20 a 13 el número de miembros del Consejo de la Magistratura, mediante la Ley 26.080 de 2006, cuya inconstitucionalidad por no respetar el equilibrio del art. 114 de la ley suprema, al potenciar la participación de los sectores políticos frente al de los abogados y jueces, fue declarada por una cámara en lo contencioso administrativo federal y desde hace cinco años está a fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación por un recurso extraordinario. En el gobierno de Fernández de Kirchner se sancionaron varias leyes de reforma, bajo el objetivo denominado por el gobierno de democratizar la justicia. Tal vez la más significativa de ellas, la No. 26.855, que disponía modificaciones en el Consejo de la Magistratura, fue declarada inconstitucional por la CSJN en el caso *Rizzo*, fallado en 2013. Y ahora se intenta la cuarta reforma durante la actual presidencia de Alberto Fernández.

⁵⁰ Véase el artículo de Oyhanarte, Marin, “Reforma de la justicia federal: un análisis crítico”, *La Ley Online*, Buenos Aires, AR/DOC/2704/2020.

⁵¹ Hace mucho tiempo que insisto en el cumplimiento del art. 129 de la Constitución Nacional y en la imperiosa necesidad de transferir a la CABA la llamada justicia nacional, que nunca fue ni será federal, pero que continuó a cargo del gobierno federal, por la presión

El título segundo ordena la unificación de los fueros en lo civil y comercial federal con el fuero nacional en lo contencioso administrativo federal, bajo la denominación de fuero en lo civil, comercial y contencioso administrativo federal, con sede en la Ciudad de Buenos Aires. Crea una Cámara en el fuero y juzgados de primera instancia en lo civil, comercial y contencioso administrativo federal y juzgados federales de ejecuciones tributarias. Tal como se anticipó, se unifican fueros, con parte correspondiente a la justicia nacional y, además, con competencias muy diferentes entre sí.

Por su parte, el título tercero, de fortalecimiento de la justicia federal en el interior, crea 73 nuevos juzgados federales y 14 nuevas cámaras federales de apelación o salas que se agregan a las existentes. Todo esto implica la creación de 908 nuevos cargos, no obstante que en el proyecto del Poder Ejecutivo se trataba de 279.⁵²

Este proyecto ha merecido severas críticas: *i*) inoportunidad, falta de consenso, carencia de estudios y costos económicos enormes que el país no puede soportar, como lo expresaron los senadores de la oposición;⁵³ *ii*) se trata de una reforma parcial en lo federal penal, que multiplica los problemas de Comodoro Py, al crear tantos nuevos juzgados en la Ciudad de Buenos Aires mediante la unificación de fueros;⁵⁴ *iii*) la inconveniencia de unificar fueros distintos como el federal y el nacional y con competencias diversas;⁵⁵ *iv*) continúa y profundiza el grave problema causado por

corporativa de los jueces, que lograron la sanción de la inconstitucional ley reglamentaria 24.588. Véase Hernández, Antonio María, *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el fortalecimiento del federalismo argentino*, Buenos Aires, Jusbaire, 2017.

⁵² Según lo expusieron en el debate la senadora Rodríguez Machado y el senador Julio Cobos. Véase la nota de Domínguez, Juan José, “Reforma judicial: el Senado dio media sanción a una ley clave con mayoría del oficialismo”, *La Voz del Interior*, Córdoba, 28 de agosto de 2020.

⁵³ *Idem*.

⁵⁴ Según la opinión del profesor Alberto Binder, publicada en su artículo “La expansión de Comodoro Py”, *La Nación*, 10 de agosto de 2020. Sostiene que no se modifican los graves problemas estructurales de la justicia federal que han producido la impunidad y señala, en particular, la gravedad de la intervención de los servicios de espionaje y la demora en la implementación del sistema acusatorio. En cuanto a su pensamiento sobre la reforma que necesitamos, véase “Cinco medidas para reformar la justicia federal”, *La Nación*, 4 de febrero de 2020.

⁵⁵ Véase la nota 111, sobre el incumplimiento del art. 129 de la Constitución Nacional. Por eso sostengo la inconstitucionalidad del proyecto que, en lugar de transferir la justicia nacional completa a la CABA, ordena su unificación y transformación en federal. Por otra parte, este criterio ha sido asumido por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en los precedentes *Corrales* y *Nisman*, sobre las diferencias de los fueros federal y nacional y la necesidad de la transferencia de esta última a la CABA. Y, más recientemente, en 2019 en *Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c. Provincia de Córdoba y Bazán Fernando*, donde se admite la jurisdicción originaria de la Corte tanto para la ciudad como para las provincias y

las subrogancias,⁵⁶ y v) sorprende la creación de tantos cargos de jueces, cuando está sancionado el nuevo sistema acusatorio, que requiere de mayor cantidad de fiscales.⁵⁷

Por otra parte, el Poder Ejecutivo de la Nación creó una Comisión denominada “Consejo Consultivo para el fortalecimiento del Poder Judicial y del Ministerio Público”, a través del Decreto 635/2020,⁵⁸ con el objeto de estudiar y proponer reformas acerca de diversos temas integrada por 11 miembros.⁵⁹

Entre quienes han criticado la falta de imparcialidad de la Comisión designada⁶⁰ podemos destacar tres nombres: Alberto Garay,⁶¹ Roberto Gar-

se reconocen competencias al Tribunal Superior de la CABA en relación con la justicia nacional. Por su parte, Martín Oyhanarte había señalado lo propio, ya que se desconocían los criterios de la Corte Suprema en las acordadas 4 y 7 de 2018, que requerían una designación específica para estos fueros por sus diferencias, de acuerdo con lo indicado por la Constitución Nacional. Véase su trabajo citado en nota 110. Asimismo, es lo que ha ratificado el alto tribunal en la sentencia *Bertuzzi Pablo y otro-Amparo*, de 2020, antes comentada.

⁵⁶ Véanse los artículos ya citados de Alberto Binder y de Martín Oyhanarte, así como los fallos de la Corte Suprema en *Uriarte*, *Aparicio* y *Bertuzzi Pablo y otro*. Por otra parte, la Ley 27.439, en su art. 14, prohíbe las subrogancias cuando se trata de juzgados que se crean, como en este caso.

⁵⁷ Esa falta de criterio que exhibe el proyecto ya sancionado por el Senado corresponde a un aspecto que debe resaltarse y que ya se ha referido: el de la situación presupuestaria del Poder Judicial. En efecto, durante 2019 se declaró la emergencia en la infraestructura y en 2020, durante la pandemia, quedaron en evidencia los problemas de falta de sistemas informáticos y de conectividad. Por eso se comprende la magnitud de las críticas y, asimismo, que su tratamiento se encuentre paralizado en la Cámara de Diputados, ya que el oficialismo carece de la mayoría necesaria de 129 legisladores. De allí que resulte tan decisiva la próxima elección legislativa de este 2021.

⁵⁸ *Boletín Oficial de la Nación*, Buenos Aires, 30 de julio de 2020, <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/232757/20200730>.

⁵⁹ Doctores Bernaldi, Arslanián, Gil Domínguez, Ferreyra, Palermo y Bacigalupo y doctoras Sbdar, Kogan, Herrera, Weinberg de Roca y Battaini. Se trató mayoritariamente de integrantes del Poder Judicial, dos profesores de Derecho Constitucional, Ferreyra y Gil Domínguez, y dos abogados, Bernaldi y Arslanián, con la particularidad de que ejercen la defensa penal de acusados por motivos de corrupción y, en particular, el primero, que los es de Fernández de Kirchner.

⁶⁰ Véase la nota titulada “Críticas de abogados por la falta de pluralidad del consejo asesor que conformó Alberto Fernández para la reforma de la Corte Suprema”, *Infobae*, Buenos Aires, 28 de julio de 2020, donde se señala que gran mayoría de los integrantes responden ideológicamente al presidente y a la vicepresidenta de la nación.

⁶¹ Véanse sus opiniones en el artículo publicado en *Clarín*, Buenos Aires, 3 de agosto de 2020, titulado “La reforma judicial: el Gobierno, en el camino equivocado”, con críticas a la oportunidad, integración de la Comisión o la creación de un tribunal intermedio, además de referirse al lenguaje utilizado por el presidente. Por el contrario, abogó por una reforma con consenso de los distintos sectores políticos y sociales. Y en “Alberto Garay, constitucionalista:

garella⁶² y Daniel Sabsay. Asimismo, han criticado otros aspectos de esta reforma judicial.⁶³

El dictamen producido⁶⁴ abarcó importantes cuestiones, como la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público, el Consejo de la Magistratura, el juicio por jurados y la transferencia de competencias en materia federal no penal a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en cuatro capítulos, cuyo análisis más detenido excede el propósito de este trabajo.

Hubo distintas opiniones en el dictamen sobre las modificaciones a la Corte Suprema de Justicia. Se propuso la sanción de una ley orgánica especial al respecto, además de la creación de un tribunal intermedio para las cuestiones de arbitrariedad, la fijación de plazos para sentencias y deliberaciones públicas, el planteo directo de los recursos extraordinarios, entre otros aspectos. El consejero Ferreyra, en su voto individual, planteó la ampliación del número de ministros a nueve.⁶⁵

Diez de los miembros propusieron la modificación de la Ley del Ministerio Público, para acortar a cinco años su mandato.⁶⁶ En cuanto a la reduc-

«es una insensatez una reforma judicial ahora», *Infobae*, Buenos Aires, 4 de agosto de 2020, donde repasó la historia de la Corte Suprema y los intentos de dominación política sobre el Poder Judicial. Además criticó en especial la participación de los abogados penalistas Carlos Beraldi y León Arslanián.

⁶² Gargarella, Roberto, “Razones para la reforma judicial”, *La Nación*, Buenos Aires, 5 de agosto, donde el autor sostiene que la reforma está mal encaminada, es inoportuna, no tiene procedimientos democráticos, señala objetivos inatractivos y no afronta los problemas más importantes, entre otras críticas. Dice que dos de las tragedias del Poder Judicial que no se abordan son la desigualdad y la imposibilidad de acceso de los más pobres y el servicio que se ha prestado a la impunidad del poder. Además, señala la necesidad de un diálogo democrático en una reforma que se haga desde abajo hacia arriba.

⁶³ Battaglini, Roberto, “La reforma judicial es un plan de impunidad”, *La Voz del Interior*, Córdoba, 7 de agosto de 2020, nota de Roberto Battaglini, donde hace referencia a una conferencia del profesor Sabsay. Además de la afirmación que dio título a la nota, hubo otras críticas, como la in oportunidad, el costo, los verdaderos objetivos perseguidos, etc. También sostuvo que la Corte Suprema debe fallar el caso pendiente desde hace cinco años sobre la inconstitucionalidad de la Ley 20.680 sobre la integración del Consejo de la Magistratura.

⁶⁴ Véase el Dictamen del Consejo Consultivo para el fortalecimiento del Poder Judicial en el sitio web *argentina.gob.ar*. Para una síntesis de las propuestas efectuadas véase la nota “El informe completo del Consejo Consultivo para la reforma de la justicia federal”, *Palabras de Derecho*, 12 de enero de 2021, *www.palabrasdelderecho.com.ar*.

⁶⁵ Para un análisis sobre la constitucionalidad de la propuesta de la división de la Corte en salas, véase García Mansilla, Manuel, *Revista Jurídica Austral*, núm. 2, 2020. Con relación al aumento de números de miembros de la Corte, del mismo autor, el artículo “No”, *La Ley*, núm. 7, noviembre de 2020.

⁶⁶ El miembro restante, Andrés Gil Domínguez, sostuvo que su mandato debe durar hasta que cumpla los 75 años, atento a las garantías de independencia dispuestas por el artículo 120 de la Constitución Nacional.

ción de la mayoría de dos tercios a mayoría absoluta para su designación, no hubo consenso, ya que mientras seis miembros lo sostuvieron, otros cinco se pronunciaron por mantener la mayoría vigente.⁶⁷ También se postuló que la Unidad de Información Financiera (UIF) no pasara a formar parte del Ministerio Público. Asimismo, se afirmó que la Oficina Anticorrupción tampoco debe transferirse al Ministerio Público y que debe continuar dependiendo del Poder Ejecutivo.

En relación con el Consejo de la Magistratura, se afirmó que debe tener 16 miembros, cuatro por sector —en vez de los 13 que tiene en la actualidad, por virtud de la Ley 20.680—,⁶⁸ para que se respete el equilibrio ordenado por la Constitución para su integración. Se propuso la dedicación exclusiva de los miembros, por lo que los legisladores deberían designar representantes. Se reafirmó la competencia constitucional del consejo en la administración financiera del Poder Judicial. En relación con la escuela judicial, hubo una propuesta de exámenes de actualización periódicos para los jueces.

Sobre la implementación del juicio por jurados en forma mayoritaria, se recomendó para el orden federal, con una integración de 12 miembros. Hubo distintos criterios para el juicio por jurados en materia penal. Respecto a la transferencia de la materia penal no federal a la CABA se postuló la sanción de una ley que establezca un plazo de tres años para terminar

⁶⁷ Existe un proyecto del Poder Ejecutivo de modificación de la Ley del Ministerio Público Fiscal, ya aprobado por el Senado, que reduce la mayoría de los dos tercios de senadores a la mayoría absoluta, para la designación del procurador general, además de una reducción de su mandato. Aunado a esto, el gobierno presiona al actual procurador interino, Eduardo Casal, para que deje su cargo. El proyecto está ahora a consideración de la Cámara de Diputados. Severas críticas existen contra dicho proyecto, basadas en que no respeta la independencia y autonomía de dicha institución, de acuerdo con lo que prescribe el art. 120 de la Constitución Nacional. Nueve organizaciones de la sociedad civil: Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, FORES, Cadal, Será Justicia, Profesores Republicanos, Jubi Jueces, Usina de Justicia, Directorio Legislativo y Contadores Foenses crearon una organización no gubernamental (ONG) denominada Red de Entidades por la Justicia Independiente en Argentina (REJIA) y suscribieron la declaración “Sin fiscales independientes no hay Justicia”, donde se solicita a la Cámara de Diputados el rechazo del proyecto en tratamiento. Véase la nota “Rechazan la reforma la ley del Ministerio Público Fiscal. Crearon una red de ONG para defender la independencia de jueces y fiscales”, *Clarín*, Buenos Aires, 16 de abril de 2021.

⁶⁸ La Cámara Federal de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal declaró la inconstitucionalidad de dicha Ley desde hace cinco años, por lo que el tema está ahora a consideración de la Corte Suprema de Justicia. Por su parte, la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba también sostuvo su inconstitucionalidad, por no respetarse el equilibrio entre los sectores previsto por el artículo 114, según dictamen aprobado el 14 de marzo de 2006. Véase Hernández, Antonio María, *A veinticinco años de la reforma constitucional de 1994*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, 2019, p. 86.

el proceso, que debe incluir los recursos pertinentes y la puesta en marcha del sistema acusatorio.

Se ha conocido también un fundamentado Informe del Consejo Consultivo Independiente⁶⁹ que convocara el Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (FORES), publicado en diciembre de 2020.⁷⁰ Y, más recientemente, un estudio crítico efectuado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.⁷¹

Por otra parte, debe observarse muy detenidamente la implementación que se está efectuando del Código de Procedimientos Penales de la Nación, que comenzó con su aplicación en las provincias de Salta y Jujuy, y que luego debe continuar en otras provincias, por el cambio hacia el sistema acusatorio. La Comisión de Seguimiento de la Implementación del Código, manejada por el oficialismo y más allá de sus competencias que corresponden al Congreso, ha dispuesto que se pongan en vigencia otros artículos del nuevo código, entre los que se destaca el 375. Esta norma sirve para alargar todavía más los procesos penales, ya que solo se podrá considerar sentencia firme, para la ejecución de la pena, la que tenga finalmente la intervención de la propia Corte Suprema de Justicia. Esto va más allá de lo dispuesto por el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que exige el doble conforme en esta materia y que sirve para consagrar la impunidad.⁷²

⁶⁹ Integrado por los doctores Caminos, Cayuso, Chayer, Del Carril, Garay, García Mansilla, Munilla Lacasa, Ostropolsky, Palacio de Caeiro y Sacristán.

⁷⁰ Véase <https://foresjusticia.org/2021/01/29/informe-final-del-consejo-consultivo-independiente>.

⁷¹ En el Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja, con la coordinación de los profesores Roberto Gargarella y Marcelo Alegre, con severas críticas a la creación de ese tribunal intermedio, entre otros aspectos. Véase Capiello, Hernán, “Reforma judicial: un estudio de la UBA critica las conclusiones del Consejo Asesor”, *La Nación*, 14 de abril de 2021. Por mi parte, considero muy necesaria una reforma judicial en serio, y en todos los órdenes, no solo federal, sino también provinciales y de la CABA. Es que se observan problemas tan graves como los de politización de la justicia y judicialización de la política, desigualdad en el acceso a la justicia y en su funcionamiento, falta de independencia y de confianza social, entre otros. La reforma debe tender a asegurar la independencia del Poder Judicial, cambiar los códigos procesales, formar y capacitar los jueces, facilitar el acceso a la justicia, tecnificar la justicia, etc..., con consenso de las fuerzas políticas en el Congreso y luego de un amplio debate con la participación de los sectores interesados. Véanse los datos referidos al Poder Judicial en la obra Hernández, Antonio María; Zovatto, Daniel y Fianza, Eduardo (comps.), *op. cit.*, en los capítulos 2 “Percepciones sobre la democracia y las instituciones”, de Daniel Zovatto, y 3, “Percepciones sobre la Constitución, las leyes y algunas cuestiones federales”, de Antonio María Hernández, pp. 29 y ss.; pp. 63 y ss., respectivamente.

⁷² Véase el artículo de Vega, Juan Carlos, “La falsa tesis de la tercera instancia judicial”, *Clarín*, Buenos Aires, 26 de febrero de 2021. El autor sostiene que presidió la Comisión de Legislación Penal de la Cámara de Diputados de la Nación, que con esta modificación los

A ello hay que sumar la violencia verbal desplegada por los más altos funcionarios del gobierno contra distintos jueces y periodistas que actuaron en causas de corrupción. El propio presidente de la República, en su mensaje ante el Congreso de 1 de marzo de 2021, expresó que “El Poder Judicial está en crisis, parece vivir en los márgenes del sistema republicano”. Y, en particular, sostuvo que el Congreso debe controlar dicho poder, además de anunciar el envío de un proyecto para crear un tribunal intermedio sobre cuestiones de arbitrariedad, que afecta a la propia Corte Suprema de Justicia.⁷³

Por su parte, el nuevo ministro de justicia, Martín Soria, en su primera declaración pública, sostuvo que venía a terminar con el *lawfare*, que algunos jueces se habían pasado de la raya, que la Corte Suprema era complaciente y que la vicepresidente era inocente, y que quería que la misma justicia la libere de culpa y cargo.⁷⁴

Asimismo, Eugenio Raúl Zaffaroni⁷⁵ ha sostenido el concepto de *lawfare*⁷⁶ y ha propuesto para terminar estas causas de corrupción el dictado de un indulto por el Poder Ejecutivo o de una ley de amnistía por el Congreso.

procesos durarán 20 años y se consolidará la impunidad, especialmente para los delitos de corrupción y del poder, no para los de la pobreza. Afirma que es falsa la necesidad de una tercera instancia judicial y absurdo que se intente fundamentar ello en el principio de inocencia y en los derechos humanos. Invoca que con este alargamiento del proceso, que impide la aplicación de las penas, se desconocen los artículos 25 de la Convención Americana, que establece los derechos de las víctimas a que se castigue a los culpables y se recupere lo robado y 24, sobre el principio de igualdad, ya que solo llegan a la Corte Suprema las causas del poder político, económico y sindical, no los de la pobreza. Y recuerda la Resolución 1/18 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos relativa a Bogotá, sobre que la corrupción es una de las mayores violaciones a los derechos humanos en el continente, y que la debilidad de los poderes judiciales es la causa de la impunidad. Reitera que el art. 8, inc. 2 h), de la Convención solo exige una segunda instancia, no una tercera, y que así se desprende del fallo *Valle Ambrosio* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de fecha 20 de julio de 2020, donde se condenó al Estado nacional y a la provincia de Córdoba por ese motivo.

⁷³ Véase “Alberto Fernández volvió a criticar a la justicia y anunció la creación de un tribunal para limitar el poder de la Corte Suprema”, *Infobae*, Buenos Aires, 1 de marzo de 2021.

⁷⁴ Véase “Martín Soria: la vicepresidenta quiere que la misma justicia la libere de culpa y cargo”, *Infobae*, Buenos Aires, 16 de marzo de 2021.

⁷⁵ Que fuera ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y que es actual juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Recientemente publicó en coautoría con Cristina Caamaño y Valeria Vegh Weis el libro *Bienvenidos al lawfare*, editado por Capital Intelectual.

⁷⁶ El término de lengua inglesa es una contracción entre *law* (ley) y *warfare* (guerra) y significa guerra judicial, utilizada para atacar a determinados sectores políticos mediante acciones judiciales y mediáticas. En la región invocan este concepto los partidarios de Lula, Correa y Fernández de Kirchner, al criticar los procesos de corrupción que los involucraron,

Este avance notorio y continuo sobre la independencia del Poder Judicial,⁷⁷ dirigido a impedir el avance de las causas de corrupción, también ha sido acompañado de un ataque sostenido a los periodistas de investigación, que jugaron un rol decisivo en tan importante materia.

En este sentido, sorprende que no obstante que en Argentina se tenga el más alto nivel de protección constitucional de la libertad de expresión, profundizada con la incorporación en el artículo 43 del secreto de las fuentes de información periodística,⁷⁸ además del derecho internacional de los derechos humanos, todavía se insista en la criminalización de dicha actividad.⁷⁹

mientras que otros niegan su existencia. Véanse las opiniones al respecto de Roberto Gargarella, quien sostiene que “El cuento del lawfare viene a ocultar el hecho, en nuestro caso, de que el kirchnerismo ha sido, como después lo fue el macrismo, protagonistas de aprietes a la justicia. Y que además, mucho de lo que está en juego, son actos de corrupción reales, que se dieron en la región siempre”. Schwartzman, Américo, “La liberación de Lula evidencia que el lawfare es una tontería”, *Lavanguardia*, 12 de marzo de 2021). Y agrega: “No se trata de una conspiración internacional de justicia, medios y política contra los gobiernos populares, sino que lo que hay es una Justicia que, en un contexto de poder político concentrado, tiende a trabajar con el poder de turno”, señalando como ejemplos los casos de Argentina, Chile, Perú, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Bolivia o Venezuela. Piscetta, Juan, “No hay lawfare, sino una burda y patética historia de dominio del poder sobre la justicia”, *Infobae*, Buenos Aires, 17 de enero de 2021. Por su parte, Roberto Saba, en su nota “La paradoja del lawfare”, *Clarín*, Buenos Aires, 21 de febrero de 2021, afirma que “si ponemos en duda la imparcialidad de todo el Poder Judicial, ¿qué nos queda?”. Y plantea como solución a esa paradoja que hay que confiar en los procesos judiciales, y no necesariamente en los jueces. Y que “[...] el centro del debate sobre cómo mejorar nuestra justicia debe pasar por el modo en que mejoramos esos procesos, de otra forma, la democracia constitucional quedará atrapada en el fuego cruzado de las acusaciones mutuas de lawfare”. Y después sostiene: “Si el derecho es poder, entonces no hay derecho. Solo poder. La democracia constitucional o liberal está en las antípodas de este pensamiento. Esta se construye en la idea opuesta de que el proceso deliberativo en el Parlamento y el proceso judicial ante los tribunales son los mecanismos apropiados para tomar las mejores decisiones posibles”.

⁷⁷ Véase el artículo de Morales Solá, Joaquín, “A una Comisión le falta solo la guillotina”, *La Nación*, 25 de abril de 2021, donde se refiere a un dictamen de la Comisión Bicameral de servicios de inteligencia, que propone asimismo la conformación de otra comisión para investigar a jueces y fiscales durante el anterior gobierno de Macri.

⁷⁸ En mi carácter de vicepresidente de la Comisión de Redacción, fui el autor de dicha incorporación en la Convención Nacional Constituyente de 1994. Véase Hernández, Antonio María, *A 25 años de la reforma constitucional de 1994*, Córdoba, Imprenta de la Universidad Nacional de Córdoba, 2019, pp. 137 y ss.

⁷⁹ En el *amicus curiae* que presenté ante la Cámara Federal de Mar del Plata en favor del periodista Daniel Santoro, por su procesamiento por el juez Ramos Padilla, señalé las distintas causas penales que soportaron anteriormente otros destacados colegas —autores de libros y artículos contra la corrupción— y cómo la jurisprudencia, especialmente de jueces de primera instancia y de algunas cámaras, no respetaba la garantía del secreto de las fuentes. Dicha cámara, en un muy importante fallo que hace referencia al *amicus curiae*, con el voto de los jueces Eduardo Pablo Jiménez y Alejandro Tazza, estableció un adecuado

Por estos motivos, el reciente Informe núm. 45 sobre derechos humanos en el mundo, del Departamento de Estado de los Estados Unidos, señala, con respecto a Argentina, referente al periodo 2019-2020, que: “Instituciones débiles⁸⁰ y un sistema judicial a menudo ineficaz y politizado socavaron los intentos sistemáticos de frenar la corrupción. Funcionarios ejecutivos, legislativos y judiciales participaron en prácticas corruptas con impunidad”. Cita los casos de corrupción contra Fernández de Kirchner en la causa de *Los cuadernos* y contra Mauricio Macri, y que existe una “falta de implementación efectiva de la ley”, además de mencionarse los asesinatos cometidos por las fuerzas de seguridad en varias provincias.⁸¹

Finalizo este punto poniendo de relieve la notable importancia de la continuidad de estos procesos contra la corrupción, que deben significar un cambio en la decadente realidad del país en esta materia, caracterizada por la impunidad. Pero el combate a la corrupción requiere la investigación de otros aspectos de la corrupción estructural que se ha padecido, por ejemplo, la de las concesiones de la obra pública, de los servicios públicos y del juego, que ha proliferado en el país y que alcanza al gobierno federal, al de la CABA y al de las provincias. Además, todavía no se ha avanzado contra la corrupción en los gobiernos provinciales ni en los municipales, en muchos de los cuales actuaban y actúan las mismas empresas ahora investigadas en la causa de *Los cuadernos*.⁸²

criterio jurisprudencial al respecto, con una precisa lectura constitucional de la nueva garantía. Véase la nota de García Mansilla, Manuel, “El caso Santoro: un hito en defensa de la libertad de prensa”, *Clarín*, Buenos Aires, 22 de diciembre de 2020. Lamentablemente, en desconocimiento de esto, el juez federal Luis Rodríguez acaba de procesar nuevamente al citado periodista, lo que ya ha provocado la reacción de las instituciones respectivas, como ADEPA, FOPEA y la Academia Nacional de Periodismo. Véase la nota “Procesaron al periodista Daniel Santoro en una causa por supuesto intento de extorsión”, *La Nación*, 19 de abril de 2021.

⁸⁰ En relación con la debilidad de las instituciones en la región véanse Murillo, María Victoria; Levitsky, Stephen y Brinks, Daniel, *La ley y la trampa en América Latina, Siglo XXI*, 2020, y también a Guillermo O'Donnell, que en su reconocido trabajo sobre las democracias delegativas mencionó que los órganos legislativos y ejecutivos eran como tigres de papel.

⁸¹ Véanse las notas “Estados Unidos considera que Argentina tiene un sistema judicial ineficaz y politizado”, *Perfil*, Buenos Aires, 31 de marzo de 2021 y Mathus Ruiz, Rafael, “Estados Unidos volvió a advertir sobre la impunidad en Argentina”, *La Nación*, 31 de marzo de 2021.

⁸² También deberán investigarse los hechos de corrupción producidos en la pandemia. Se ha señalado que casi el 90% de las contrataciones han sido directas y, en algunos casos, se ha observado que los precios de las compras varían enormemente, por ejemplo, el de una ambulancia equipada, por la que se pagaron 4.3 millones de pesos por las provincias de Córdoba, Catamarca y Entre Ríos y 13.6 millones por la provincia de Buenos Aires. Véanse los artículos de Vega, Juan Carlos, “El argentino y la corrupción, síndrome de Estocolmo”, *La Voz del Interior*,

II. LA CORRUPCIÓN, LA ÉTICA PÚBLICA, LOS CONVENIOS INTERNACIONALES Y EL SISTEMA REPUBLICANO Y DEMOCRÁTICO EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

Creo que la Constitución Nacional ha fijado con intergiversable claridad las bases y lineamientos para el combate a la corrupción, en diversas normas, principios y valores republicanos y democráticos, a los cuales seguidamente me refiero.

El artículo 36, incorporado en la gran reforma constitucional de 1994, sobre la defensa del orden constitucional y la democracia, señala en su segunda parte: “[...] Atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos. El Congreso sancionará un ley sobre ética pública para el ejercicio de la función”.

Aunque no puedo detenerme en la interpretación exhaustiva del citado artículo, quiero recordar algunos conceptos que pronuncié al respecto en el Plenario de la Convención Constituyente, en mi carácter de vicepresidente de la Comisión Redactora:

[...] Permítaseme decir cuál es la naturaleza de esta norma que vamos a incorporar a la Constitución Nacional. Nosotros creemos que estamos ante normas penales constitucionales. Ya la Constitución de la Nación en los artículos 15, 22, 29 y 103 introduce específicamente delitos de tipo constitucional. Aquí hacemos lo propio y hacemos referencia a un bien jurídico protegido que aparece con suma claridad: el orden constitucional. Definimos en la norma la conducta incriminada y el bien jurídico protegido, hacemos una referencia a las penas y también se deriva al Congreso de la Nación la redacción y la aplicación de otras penas al respecto. Es la misma técnica constitucional utilizada en los otros casos.

Luego de indicar el sentido disuasivo de la norma y la importancia de reconocer como derecho enumerado al de resistencia a la opresión, así como la referencia a la ética pública como presupuesto de la democracia, dije sobre el orden constitucional:

Córdoba, 28 de abril de 2021, y “La corrupción en los tiempos del COVID-19”, *Clarín*, 16 de julio de 2020. Asimismo, Joaquín Morales Solá ha planteado la creación de una comisión investigadora en relación con el problema de la vacunación, por la falta de transparencia en las negociaciones por las vacunas con las empresas AstraZeneca y Pfizer. Morales Solá, Joaquín, “La Argentina pudo estar ya inmunizada”, *La Nación*, 28 de abril de 2021.

[...] para nosotros el orden constitucional es la Nación misma. Esta fue la clara definición de uno de los prohombres de la nacionalidad, Juan María Gutiérrez, cuando dijo que la Constitución era la Nación Argentina hecha ley. Desde los momentos iniciales de la nacionalidad en aquel formidable debate del 22 de mayo en el Cabildo Abierto de Buenos Aires, las ideas de la libertad, de la igualdad, de la República y del federalismo quedaron integradas a lo más profundo de la nacionalidad argentina. Fueron necesarios muchos años de luchas fraticidas y muchos intentos constitucionales después del proyecto de nuestro primer constitucionalista que fue el eminente Mariano Moreno hasta que nosotros en 1853, y después en 1860, cerráramos aquel ejercicio de poder constituyente originario que se iniciaba precisamente en aquel lejano 22 de mayo.

[...] En consecuencia, es conveniente decir que la idea del orden constitucional y la defensa de la democracia, que es un valor esencial de nuestra Constitución significan incuestionablemente la defensa de las mejores ideas que ha tenido la nacionalidad argentina, trabajosamente elaboradas a lo largo de nuestra dolorosa historia. Las declaraciones son enunciados solemnes que en la Constitución se hacen sobre el hombre, la sociedad y el Estado. En este sentido, esta norma también es una declaración en el más alto grado; se asienta en la dolorosa historia que vivimos y en la profunda convicción que tenemos sobre la eficacia de la democracia para el tiempo por venir. Expresa ampliamente el consenso de esta magna Convención Constituyente y consideramos altamente valioso que sea incorporada al texto constitucional.⁸³

No cabe duda, en consecuencia, de que desde la Ley Suprema Federal en el artículo 36 se ha prescripto a la corrupción como un delito penal constitucional y que, además, con todo acierto, se le ha caracterizado como un atentado a la democracia y al orden constitucional.

Pero debo agregar otra norma vinculada a esta trascendente cuestión: la del inciso 22 del artículo 75, que reconociera rango constitucional a ciertos tratados internacionales de derechos humanos y rango suprallegal al resto de dichos instrumentos. Ello se vincula estrechamente a este combate, ya que es imprescindible la colaboración internacional, como lo hemos observado. En este sentido, fueron aprobadas las convenciones contra la corrupción, tanto la regional de la Organización de los Estados Americanos como la mundial de las Naciones Unidas. La primera fue adoptada por la Asamblea de la Organización de los Estados Americanos en Caracas, en 1996, y aprobada por la Ley del Congreso de Argentina N° 24.759, sancionada el 4 de diciembre de 1996. Por su parte, la Convención de las Naciones Uni-

Cfr. *Reforma constitucional de 1994. Labor del convencional constituyente Antonio María Hernández*, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 1995, pp. 57-59.

das contra la Corrupción fue adoptada por la Asamblea General en Nueva York, en 2003, y aprobada por la ley N° 26.097, sancionada por el Congreso el 10 de mayo de 2006. Asimismo, la Convención de la Organización de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado, de 2000, fue aprobada por la Ley del Congreso N° 25.632, de 2002, y la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de 1997, fue aprobada por Ley del Congreso N° 25.319, de 2000.

Se comprueba, en consecuencia, por la realidad imperante de la corrupción que analizo, que tampoco se pudo lograr el cumplimiento pleno tanto de la Constitución como de las convenciones internacionales que menciono.

Por otra parte, también debe incluirse entre la normativa, principios y valores constitucionales de lucha contra la corrupción, la correspondiente al establecimiento de un sistema republicano y federal de gobierno y de Estado. En efecto, ya me referí a la importancia de los controles, que son fundamentales para prevenir la corrupción y la concentración de los poderes en una o pocas manos.⁸⁴ Considero que la esencia filosófica política de la Constitución es la democracia republicana y federal, que se observa a lo largo del texto y en artículos de gran trascendencia, como el 1, 5, 14, 15, 16, 29, 75 inciso 24, 121 y 123, en los que no puedo detenerme ahora, por razones de extensión de este trabajo.

Debe recordarse que la república se asienta en una serie de principios, elementos y valores: la soberanía del pueblo; la división, equilibrio y control de los poderes; la libertad y la igualdad; la responsabilidad de los funcionarios públicos; la publicidad de los actos de gobierno y la duración limitada de los mandatos que posibiliten la alternancia. Asimismo, este sistema debe basarse en la “virtud política”, que, en opinión de Montesquieu, significa el amor a la patria, el amor a la República, al cumplimiento de las leyes, a los principios y valores de la Constitución, a la democracia y a la igualdad y a la austeridad de las costumbres.⁸⁵

⁸⁴ Recuérdense las conocidas frases de Madison, “la concentración de todo el poder en una sola mano es la verdadera definición de la tiranía” (*cf.* Hernández, Antonio María, *Estudios de federalismo comparado: Argentina, Estados Unidos y México*, Buenos Aires, Rubinzal Culzoni Editores, 2018, cap. II), y de lord Acton, “el poder absoluto corrompe absolutamente”. Por otra parte, existe una correlación entre la república y la federación en sus grandes objetivos de limitar el poder y asegurar los derechos de los ciudadanos.

⁸⁵ Véase Montesquieu, Charles Louis de Secondat, *Del espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 1977, pp. 15-26, donde el autor fundamenta la virtud política que distingue a la república

El análisis que he efectuado sobre la corrupción en Argentina confirma el inadecuado funcionamiento del sistema democrático, republicano y federal, y el incumplimiento de sus normas, valores y principios.

III. LA LEY DE ÉTICA PÚBLICA, LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN Y LOS SISTEMAS DE CONTROL EN EL GOBIERNO FEDERAL, EN LAS PROVINCIAS, EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES Y EN LOS MUNICIPIOS

La Ley de Ética Pública N° 25.188 de 1999, en cumplimiento del artículo 36 de la ley suprema, reguló los deberes y pautas de comportamiento ético (cap. II), el régimen de declaraciones juradas (cap. III), los antecedentes (cap. IV), las incompatibilidades y conflictos de intereses (cap. V), el régimen de obsequios a funcionarios públicos (cap. VI), creó una Comisión Nacional de Ética Pública (cap. VIII) y reformó varios artículos del Código Penal (cap. IX).⁸⁶

Sin embargo, fue posteriormente modificada en 2013 por la Ley N° 26.857, para establecer menor severidad en sus disposiciones sobre declaraciones juradas y para eliminar el funcionamiento de la Comisión Nacional de Ética Pública.

La Oficina Anticorrupción, con dependencia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, fue creada por la Ley de Ministerios, para el cumplimiento de las funciones que correspondían a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, según los artículos 26, 45 y 50 de la Ley 24.946, Orgánica del Ministerio Público, de 1998. La reglamentación de la oficina fue efectuada por Decreto 102/99 en la presidencia de De la Rúa, donde, además de las facultades citadas de aquella fiscalía, se agregaron las correspondientes por la Convención Interamericana contra la Corrupción. Cabe expresar que la suplantación de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas por la Oficina Anticorrupción significó una modificación institucional grave, ya que no se puede comparar el estatus que la Ley Orgánica del Ministerio Público asignaba al fiscal nacional, como parte del Ministerio que actuaba en la esfera de la procuración general, con las garantías correspondientes a un magistrado (arts. 43 y 44), con la posición del titular de la Oficina, que depende del Ministerio de Justicia y que es designado y removido por el presidente. En 2015, la Ley N° 27.148 modificó la anterior Ley

democrática. Allí sostuvo que cuando cesa la virtud, la ambición y la codicia entran en los corazones y se corrompe la república.

Para un análisis de esta ley véase el artículo de Alfonso Santiago antes citado “La cláusula sobre ética pública del art. 36”.

Orgánica del Ministerio Público y en relación con esto, en el artículo 22 de procuradurías especializadas estableció, en el inciso 1, la de investigaciones administrativas.

Se comprueba una vez más que hubo incumplimiento de la legislación, tanto en la de ética pública —que además fue modificada en torno a las declaraciones juradas patrimoniales y para la eliminación de la Comisión Nacional de Ética Política— como en la del Ministerio Público, con relación a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, que dejó de funcionar. O sea, otra recurrente expresión de la anomia que nos caracteriza y que exhibió la falta de voluntad política para combatir la corrupción.

Con fecha 5 de marzo de 2019, el Poder Ejecutivo de la Nación envió al Congreso un proyecto de ley de modificación integral de la Ley de Ética Pública, que propuso modificaciones importantes que venían siendo reclamados en esta materia. Se plantea ampliar las personas que deben presentar declaraciones juradas, incluyéndose a dirigentes sindicales, de obras sociales y de partidos políticos, además de la presentación de un formulario único y electrónico para todos los poderes del Estado, que con control anual permita detectar crecimientos patrimoniales injustificados y conflictos de intereses, dado que la Oficina Anticorrupción controla solo al Poder Ejecutivo. Se regulan de manera completa los conflictos de intereses, incluyéndose a los poderes del Estado, más allá del Poder Ejecutivo, de acuerdo con la normativa de las convenciones internacionales contra la corrupción. Se establecen prohibiciones para las designaciones de parientes hasta el segundo grado en los distintos poderes del Estado, incluyéndose al Legislativo, al Judicial y al Ministerio Público. Se prescribe un registro público de obsequios y viajes pagados por terceros. Se crea un Consejo Federal para la Ética Pública y la Transparencia, con representantes de todas las provincias, que semestralmente deberá ser convocado para considerar el grado de avance en ética pública, transparencia y acceso a la información en cada una de las jurisdicciones. Se ordena que todos los poderes del Estado deberán crear organismos autárquicos como autoridades de aplicación de esta ley. Se limita la publicidad oficial y se prohíbe la promoción personal de los funcionarios públicos. Este proyecto fue coordinado por la Oficina Anticorrupción, con la participación de entidades públicas y privadas y el asesoramiento del Banco Mundial y de la OCDE. Considero de especial trascendencia que el Congreso se avoque a la brevedad posible al tratamiento de esta importante iniciativa.

Asimismo, rigen en Argentina dos instrumentos internacionales de especial significación: la Convención Interamericana contra la Corrupción y

la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, a las que antes nos referimos, y que tienen jerarquía constitucional superior a las leyes. De más está decir que en su cumplimiento se han observado las deficiencias que vengo señalando.

En cuanto al Código Penal vigente, presenta distintas figuras penales vinculadas a la corrupción y, aunque es necesaria su reforma, no tuvo su adecuada aplicación, en razón del accionar del Poder Judicial, que posibilitó la impunidad, como lo hemos visto.⁸⁷ Se sometió a consideración del Poder Ejecutivo de la Nación un anteproyecto de nuevo Código Penal, que introducía modificaciones y nuevas herramientas contra la corrupción y que fuera presentado como proyecto de ley en el Senado de la Nación.⁸⁸

Asimismo, recuerdo lo antes expuesto sobre las distintas leyes aprobadas en los últimos años de acceso a la información pública, de los arrepentidos y de la responsabilidad penal de las personas jurídicas privadas. Es decir que tenemos una legislación más que suficiente para enfrentar este verdadero cáncer del régimen político argentino, que es la corrupción, y, sin embargo, no se han logrado hasta ahora resultados apreciables en esta lucha.⁸⁹

⁸⁷ Ya mencionamos que el promedio de duración de las causas de corrupción es de 14 años. No puede obviarse este problema de la lentitud de la justicia, que impone la necesidad de profundos cambios en la legislación de fondo y en la procesal, además de otro funcionamiento del Consejo de la Magistratura, con mayores controles sobre los jueces y el Ministerio Público. Por otra parte, hay que modificar la jurisprudencia que, más allá del doble conforme del Pacto de San José, posibilita interminables apelaciones que muchas veces terminan en la Corte Suprema y sin cumplimiento efectivo de las penas, con el argumento de que no hay condenas firmes. Por eso es muy difícil que haya presos por procesos de corrupción, mientras que las cárceles están pobladas por quienes no tienen suficientes recursos. De ahí que exista una amplia percepción sobre la desigualdad de la ley en el país, además de la falta de confianza en el Poder Judicial. Véase Hernández, Antonio María; Zovatto, Daniel y Fidanza, Eduardo (comps.), *op. cit.*

⁸⁸ La Comisión fue designada por el Poder Ejecutivo de la Nación y fue presidida por el juez de la Cámara Nacional de Casación Penal, doctor Mariano Borinsky, que presentó en 2018 el anteproyecto. En el mismo se propuso el decomiso anticipado de los bienes y el aumento de las penas en las figuras de enriquecimiento ilícito, cohecho y soborno transnacional, además de su cumplimiento obligatorio. Se propuso un agravante en el delito de lavado de dinero cuando intervienen funcionarios públicos, además de la ampliación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas. *Cfr.* Cappiello, Hernán, *La Nación*, 9 de marzo de 2019.

⁸⁹ Muy pocos han sido los condenados a lo largo de nuestra historia por corrupción. Actualmente se han agregado a esa lista el ex-vicepresidente, Amado Boudou, por la causa Ciccone y el exministro de Planificación Federal, Julio de Vido, junto a sus secretarios Ricardo Jaime y Juan Pablo Schiavi, por la tragedia ferroviaria de Once, ocurrida en 2012, que causó 52 muertos. Asimismo, fue condenado Lázaro Báez y sus familiares, por lavado de dinero, como lo hemos visto. Pero hay que destacar que nunca hubo tantos detenidos, investigados y procesados como en la actual causa de *Los cuadernos*, que, con su culminación

Por otra parte, en la reforma constitucional de 1994 se acentuaron los controles institucionales propios del sistema republicano.

En efecto, por una parte, se reconocieron mayores poderes al Congreso, que es el órgano constitucional más importante y el que tiene como función tanto legislar como controlar políticamente a los otros poderes. En efecto, se diseñó la atenuación del fuerte presidencialismo en el país, con la figura del jefe de Gabinete de Ministros, que debe presentarse de manera alternativa una vez por mes ante las cámaras del Congreso, para rendir informes, según lo dispuesto por el artículo 101. Esto, que es muy importante para el control, fue acompañado además de la posibilidad que tiene el Congreso de interpellarlo para una moción de censura, y aun de removerlo de su cargo, por disposición de la norma antes citada.⁹⁰

Asimismo, y en relación funcional estrecha con el Congreso, se otorgó rango constitucional a dos instituciones muy importantes de control: la Auditoría General de la Nación y el Defensor del Pueblo. La primera, prescrita en el artículo 85, expresa:

Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquier fuere su modalidad de organización y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.

Y el defensor, que por virtud del artículo 86 tiene como misión: “[...] la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas”. Como he señalado,⁹¹ se cumplieron parcialmente los

mediante las condenas, puede significar un notable avance en la lucha contra la corrupción y la impunidad.

⁹⁰ Sin embargo, no se alcanzaron los objetivos planteados por el Constituyente, ya que la institución no ha servido para atenuar el hiperpresidencialismo que hemos sufrido. Además de ello, ha sido sorprendente observar que durante largos periodos el jefe de Gabinete de Ministros no compareció ante cada una de las cámaras para sus informes ni tampoco ante la Comisión Bicameral Permanente luego del dictado de decretos de necesidad y urgencia. Por ejemplo, el actual jefe de Gabinete solo ha concurrido una vez a la Cámara de Diputados y otra al Senado, pese a que está en funciones desde diciembre de 2019. Véase Hernández, Antonio María, *A veinticinco años de la reforma constitucional de 1994...*, cit.

⁹¹ Véase Hernández, Antonio María, “A veinte años de la reforma constitucional de 1994”, en García Lema, Alberto y Hernández, Antonio María (coords.), *A veinte años de la reforma constitucional de 1994. Número especial de jurisprudencia argentina*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 20 de agosto de 2014, pp. 29-36 y *A veinticinco años de la reforma constitucional de 1994...*, cit.

objetivos de la reforma, en relación con el fortalecimiento del Congreso y, en cuanto a los nuevos órganos de control, solo la Auditoría ha podido cumplir adecuadamente sus funciones, pese a que no se adecuó su ley reglamentaria al artículo constitucional respectivo; mientras que, en el caso de la Defensoría del Pueblo, llevamos 12 años sin que se designe un nuevo titular.⁹²

Asimismo, otro de los objetivos de la reforma fue el de asegurar la independencia del Poder Judicial, mediante la incorporación de dos instituciones: el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento y el Ministerio Público, en los artículos 114, 115 y 120, respectivamente. También aquí se alcanzó un cumplimiento parcial de lo diseñado, atento a lo expuesto en este texto, no pudiendo detenernos en esta cuestión, por razones de extensión de este aporte.⁹³

También concluyo este punto insistiendo en que la débil cultura constitucional y de la legalidad ha impedido la plena vigencia de los principios y controles republicanos, lo que ha facilitado la corrupción.⁹⁴

En relación con la normativa de las provincias, de la CABA y de los municipios, sobre ética pública, oficinas o fiscalías anticorrupción y sistemas de control, ello corresponde a la forma federal de gobierno y de Estado, caracterizada por la coexistencia de diversos órdenes estatales y gubernamentales, con respectivas competencias al respecto. Efectuada esta aclaración, por una parte, reitero la necesidad de que en todas las esferas de la federación se avance en el combate contra la corrupción y, por otra, me excuso de efectuar un desarrollo de esta normativa, porque excede la extensión de este estudio.

IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Alfonso Santiago expresó que

La Constitución es una norma jurídica, pero también un documento político y expresión de una determinada cultura política que define los valores de la

⁹² Ya que Eduardo Mondino renunció al cargo en 2009.

⁹³ Además de lo expuesto sobre la reforma judicial que está actualmente en tratamiento, donde se hacen referencias a esta cuestión, véase la obra ya citada de mi autoría, *A veinticinco años de la reforma constitucional de 1994*, para un análisis más exhaustivo de los problemas de reglamentación y cumplimiento de los mandatos constitucionales en tan decisiva materia.

⁹⁴ Véase Hernández, Antonio María, *Fortalezas y debilidades constitucionales. Una visión crítica en el Bicentenario*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2012, donde analizo nuestros problemas culturales como la anomía, la violencia y la corrupción, que impiden un adecuado cumplimiento de la ley suprema.

convivencia en común. El llamado formulado en la última parte del Art. 36 no se limita a la producción normativa, sino a una efectiva práctica de la ética pública como fundamento de legitimidad y eficacia de nuestro sistema constitucional de gobierno. A veinte años de la reforma constitucional de 1994 es muy poco lo que se ha hecho y muchísimo lo que aún resta realizar.⁹⁵

Por ello, creo que Argentina requiere la adopción de un concepto sistémico de lucha contra la corrupción, con especial énfasis en la necesidad de cambiar la deficiente cultura constitucional, jurídica y política, que ha posibilitado una cultura de la corrupción. Se trata de una tarea de largo aliento, llena de desafíos y grandes dificultades, porque hay que enfrentar la fortaleza del *statu quo*, representado por las poderosas corporaciones que defienden sus privilegios, además de las conductas anómicas de nuestra sociedad.

Sostengo que no tenemos otra opción que avanzar en este cambio cultural que nos lleve a la vigencia plena de la quintaesencia filosófica y política de la Constitución, que es la democracia republicana y federal y sus valores y principios.⁹⁶

En consecuencia, y tal como lo vengo proponiendo,⁹⁷ se debe impulsar y profundizar la educación cívica y democrática en todos los niveles de la educación. Dicha educación debe asentarse, en primer lugar, en los principios y valores de la Constitución Nacional, que es la ley suprema y el gran proyecto político de los argentinos. Esto comporta la revisión de los planes de estudios en los distintos niveles, tanto del Ministerio de Educación de la Nación como de las provincias y municipios, a través del Consejo Federal de Educación, con la finalidad de dar cumplimiento a la Ley N° 25.863, que así lo dispuso. Recuérdese que dicho instrumento legal determinó, además, que el 1 de mayo es el Día de la Constitución Nacional. El incumplimiento de esta ley es otra prueba más de la anomia que padecemos.

⁹⁵ Santiago, Alfonso, *op. cit.*, p. 43.

⁹⁶ Rose-Ackerman escribió: “La corrupción no es el resultado inevitable de la historia y la cultura. Las normas sociales pueden estar profundamente arraigadas y reforzarse a sí mismas, pero a veces cambian. No están necesariamente congeladas en el tiempo. Y, si una sociedad debe construir una democracia legítima, las normas deben cambiar. De lo contrario, la corrupción generalizada socavaría inexorablemente el respeto del estado de derecho y generará graves distorsiones en la eficiencia y la equidad en la prestación de servicios”. Rose-Ackerman, Susan, “Corruption: Greed, Culture and the State”, *Yale Law Journal*, 2010.

⁹⁷ En nuestras obras: Hernández, Antonio María (dir.), *Derecho constitucional*, Buenos Aires, La Ley, 2012, t. I, cap. I; *Fortalezas y debilidades constitucionales...*, *cit.*; Hernández, Antonio María; Zovatto, Daniel y Fidanza, Eduardo (comps.), *op. cit.*, y *Estudios de federalismo comparado: Argentina, Estados Unidos y México*, Buenos Aires, Rubinzal Culzoni Editores, 2018.

Para coadyuvar con la propuesta anterior, desde los medios estatales televisivos y radiofónicos se deben emitir programas que difundan los valores e importancia de la Constitución, las leyes y las instituciones.

Nuevamente hay que recordar a Sarmiento: “Arriba la Constitución como tablero y abajo la escuela para aprender a deletrearla”.⁹⁸

Debe comprenderse que con el conocimiento y la aplicación efectiva de las constituciones federal y provinciales, cartas orgánicas municipales y las leyes respectivas, tendremos ciudadanos activos que puedan ejercer sus derechos y cumplir adecuadamente sus obligaciones.⁹⁹ Para tener “ciudadanos activos”, Norberto Bobbio postuló un “llamamiento a los valores”,¹⁰⁰ señalando en primer lugar al ideal de la tolerancia,¹⁰¹ seguido por el de la no violencia,¹⁰² el de la renovación gradual de la sociedad a través del libre debate de las ideas y el cambio de las mentalidades y del modo de vivir¹⁰³ y, finalmente, el ideal de la hermandad (la “*fraternité*” de la Revolución francesa).¹⁰⁴

⁹⁸ Cfr. Recapitulación sumaria que precede al t. VIII de sus *Obras completas*, Editorial Luz del Día.

⁹⁹ Norberto Bobbio, bajo el título *El ciudadano no educado*, consideró a esta como la sexta promesa incumplida de la democracia. Y recordó a John Stuart Mill en su obra *Considerations on representative government*, con su distinción entre ciudadanos activos y pasivos, señalando que la democracia requería de los primeros. Por el contrario, los segundos originaban la apatía política como grave fenómeno que cuestionaba incluso en democracias consolidadas. Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Barcelona, Plaza & Janes, 1985, pp. 38-40.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 48.

¹⁰¹ “Si hoy existe una amenaza para la paz del mundo, esta viene una vez más del fanatismo, o bien de la ciega creencia en la verdad y en la fuerza capaz de imponerla. Huelga dar ejemplos: los tenemos antes nuestros ojos”. *Idem*.

¹⁰² “Jamás he olvidado la enseñanza de Karl Popper, según la cual, lo que distingue esencialmente a un gobierno democrático de otro no democrático es el hecho de que solo en el primero los ciudadanos se pueden desembarazar de sus gobernantes sin derramamiento de sangre. Las tan escarnecidas reglas formales de la democracia han introducido, por primera vez en la historia, técnicas de convivencia, cuyo objeto es el de resolver los conflictos sociales sin recurrir a la violencia. Solo allí se respetan estas reglas, el adversario no ya un enemigo (que debe ser destruido), sino un opositor, que mañana podrá ocupar nuestro lugar”. *Idem*.

¹⁰³ “Solo la democracia permite la formación y la expansión de las revoluciones silenciosas, como ha ocurrido en estos últimos decenios con la transformación de la relación entre los sexos, que tal vez sea la mayor revolución de nuestros tiempos”. *Ibidem*, pp. 48 y 49.

¹⁰⁴ “Gran parte de la historia está hecha de luchas fratricidas. En su Filosofía de la Historia, Hegel define la historia como un «inmenso matadero». ¿Acaso podemos quitarle la razón? En ningún país del mundo puede perdurar el régimen democrático sin convertirse en una costumbre. Pero ¿puede convertirse en una costumbre sin el reconocimiento de la hermandad que une a todos los hombres en un destino común? Se trata de un reconocimiento mucho más necesario hoy, en que cada día nos hacemos más conscientes de este destino común, por lo cual deberemos, guiándonos por ese poder de luz de razón que ilumina nuestro camino, actuar en consecuencia”. *Ibidem*, p. 49.

Además, hay que enseñar y difundir los ejemplos de quienes encarnaron las virtudes políticas republicanas en la vida pública,¹⁰⁵ comenzando con los próceres de mayo, como Moreno, Castelli y Belgrano.

Así afirmaremos la solidez de las instituciones republicanas y una democracia participativa y deliberativa, asentada en valores que rechacen la corrupción.¹⁰⁶

Hay que jerarquizar la política y vincularla estrechamente con la ética. Los partidos políticos deben fortalecerse y, en cumplimiento del artículo 38 de la Constitución Nacional, formar y capacitar a sus miembros y dirigentes, con estudios interdisciplinarios, entre los que se destaquen los de derecho público, porque se debe gobernar con la Constitución en la mano en un Estado de derecho.

Debe asegurarse la instrumentación efectiva del derecho de acceso a la información para lograr gobiernos más transparentes¹⁰⁷ y una sociedad más capacitada y participativa. No puede desconocerse la notable importancia de la libertad de expresión y de prensa, esencial para la democracia. En efecto, una prensa libre, crítica e independiente es fundamental para las denuncias e investigaciones sobre corrupción, como ocurriera en Argentina.¹⁰⁸

La anomia que soportamos está muy estrechamente vinculada al inadecuado funcionamiento de las dos instituciones que tienen la mayor responsabilidad en asegurar el cumplimiento de las leyes: el Poder Judicial y la policía.¹⁰⁹ En consecuencia, consideramos de especial trascendencia las

¹⁰⁵ A las que se refirió Montesquieu y que hemos mencionado en este trabajo.

¹⁰⁶ En efecto, tanto en los procesos judiciales de *Mani pulite* como en *Lava Jato*, fue determinante para el éxito alcanzado el sólido y constante apoyo popular.

¹⁰⁷ Bobbio considera como la quinta promesa no cumplida de la democracia la de no haber eliminado la existencia de poderes invisibles. Después de señalar la importancia de la transparencia del poder en la democracia, recuerda el principio de Kant enunciado en el apéndice a *La paz perpetua*: “Son injustas todas las acciones relativas al derecho de otros hombres cuya máxima no es susceptible de publicidad”. Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 34. Ya hemos analizado que uno de los elementos característicos de la corrupción es el secreto.

¹⁰⁸ Debe destacarse la obra constituyente de 1994 en tal sentido, pues, entre otros aspectos, incorporó como cuarta garantía en el art. 43 la del secreto de las fuentes de investigación periodística, con base en la propuesta que formulase como vicepresidente de la Comisión Redactora. Cfr. Hernández, Antonio María y Chiacchiera Castro, Paulina, “El derecho a la libertad de expresión”, en Hernández, Antonio María (dir.), *Derechos humanos del derecho constitucional*, Buenos Aires, La Ley, t. I, cap. X, en el punto “El secreto de las fuentes de información periodística”, pp. 653 y ss.

¹⁰⁹ En la *Segunda Encuesta de Cultura Constitucional*, que dirigimos con Zovatto y Fidanza, la mayoría de los entrevistados señaló como la primera causa de la anomia el mal funcionamiento del Poder Judicial. Cfr. Hernández, Antonio María, “Percepciones sobre las constituciones, las leyes y algunas cuestiones federales”, en Hernández, Antonio María; Zovatto,

reformas respectivas, porque son las instituciones que deben combatir con la mayor eficiencia posible la corrupción. En relación con el Poder Judicial, debe asegurarse su valor más importante como base del sistema republicano: la independencia tanto de los poderes políticos como económicos.

Para mí, es imprescindible la elevación de la cultura constitucional y de la legalidad, ya que con el cumplimiento de las normas, principios y valores de la democracia republicana y federal se producirá inexorablemente un avance sustancial en el combate a la corrupción.

No me caben dudas de que la aplicación estricta de la normativa constitucional y de los instrumentos internacionales y nacionales que hemos analizado, con un funcionamiento adecuado de los diversos órganos de control propios de los sistemas republicanos consagrados en las constituciones federal, provinciales, de la CABA y en las cartas y leyes orgánicas municipales, nos alejaría de la cultura de la corrupción.

Seguidamente presento otras propuestas para mejorar las herramientas normativas de esta lucha, sin orden de prioridad, ya que, reitero, se trata de un enfoque sistémico:

1. Las efectuadas por el Grupo de Expertos del BID, y mencionadas en el punto sobre la corrupción en América Latina, adonde me remito para evitar repeticiones.

2. Las de Transparency International en el Pacto de integridad y Código de Conducta de las Empresas y en las Herramientas para el control ciudadano de la corrupción, ya referidas.

3. Conforme a lo expuesto, deben sancionarse como leyes por el Congreso tres proyectos de gran importancia en la lucha contra la corrupción: el de reformas de la Ley de Ética Pública, el de extinción de dominio para recuperar lo robado y el de nuevo Código Penal.

4. Por lo que respecta a un tema específico y relevante, como el financiamiento de los partidos políticos, comparto estas propuestas de Daniel Zovatto para una reforma integral: *i*) bancarizar los aportes para reducir al máximo las donaciones en efectivo y favorecer su trazabilidad; *ii*) mejorar las condiciones de equidad de la competencia electoral, regulando la publicidad oficial y aumentando el plazo de prohibición de los actos de gobierno dirigidos a captar el voto; *iii*) sancionar el clientelismo y uso de recursos públicos con fines partidarios; *iv*) permitir a las empresas hacer aportes, con un tope máximo del

Daniel y Fidanza, Eduardo (comps.), *op. cit.*, p. 66. Por otra parte, ambas instituciones, justicia y policía, merecieron baja ponderación en el análisis de confianza en las instituciones. *Cfr.* Zovatto, Daniel, “Percepciones sobre la democracia y las instituciones”, en Hernández, Antonio María; Zovatto, Daniel y Fidanza, Eduardo (comps.), *op. cit.*, pp. 38 y ss.

20% sobre el total de los gastos permitidos para un partido, acompañado de claros límites respecto de aquellas empresas que deben quedar excluidas para evitar conflictos de intereses; *v*) incrementar la transparencia y la rendición de cuentas para combatir los altos niveles de opacidad actuales; *vi*) implementar el registro de aportes y gastos en tiempo real; *vii*) poner en marcha un registro de proveedores en línea; *viii*) incluir la regulación de las redes sociales junto a los medios de comunicación tradicionales; *ix*) fortalecer la Justicia Electoral (aumentando el número de auditores de la Cámara Nacional y el flujo de información de diversas fuentes), y *x*) endurecer el régimen de sanciones, incluyendo a los candidatos entre los sujetos responsables.¹¹⁰

5. Sobre el Poder Judicial, deben tenerse presente las siguientes propuestas de Daniel Sabsay para asegurar su independencia: *i*) modificar la Ley 26.080, de 2006, para asegurar el equilibrio de los sectores en la integración del Consejo de la Magistratura; *ii*) restablecer las competencias de administración del Poder Judicial por parte del Consejo, como lo dispone la Constitución; *iii*) que el Congreso designe juristas de prestigio en su representación ante el Consejo, y *iv*) que el Consejo avance en el cumplimiento de sus funciones de control del Poder Judicial.¹¹¹

A ello agrego la modificación de los códigos de procedimientos penales federal y provinciales, para acelerar los procesos contra la corrupción. Insisto en que debe terminarse la impunidad existente, que es una de las causas más determinantes del subdesarrollo y anomia.

Asimismo, deben controlarse las obligaciones éticas en el ejercicio de los cargos judiciales, según la normativa respectiva.¹¹² Vale la pena recordar aquí la opinión de Francis Bacon: “El Juez debe ser más sabio que ingenioso, más respetable que simpático y popular, y más circunspecto que presuntuoso. Pero ante todo debe ser íntegro, siendo esta para él una virtud principal y la calidad de su oficio”.¹¹³ Por cierto, me refiero no solo al Poder Judicial federal, sino también a los de las provincias y de la CABA.

Estoy convencido de que para alcanzar los altos objetivos planteados por la Convención Constituyente de 1994 en relación con el Poder Judi-

¹¹⁰ “Financiamiento político: urge una reforma integral, no una suma de parches”, *La Nación*, 21 de febrero de 2019, www.lanacion.com.ar.

¹¹¹ Véase el artículo “No se puede esperar más: los elementos corruptos de la justicia se deben ir”, *Infobae*, 28 de febrero de 2019, versión electrónica. Asimismo, se hacía referencia a la denuncia que involucrara al juez federal Luis Rodríguez en la causa de *Los cuadernos* y se solicitaba su enjuiciamiento.

¹¹² Véase Malem Seña, Jorge, *La corrupción de los jueces*, pp. 145 y ss.

¹¹³ Bacon, Francis, *Ensayos sobre moral y política*, Buenos Aires, Editorial Lautaro, 1946, p. 257.

cial —que debe ser el pilar del Estado de derecho, como lo propone en coincidencia el punto 16 de la Agenda 2030 del Desarrollo Sustentable de la ONU—, hay que poner especial énfasis en el fortalecimiento de las instituciones creadas, conforme al diseño constitucional efectuado, o sea, el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento y el Ministerio Público.

Asimismo, debe ponerse cuidadosa atención en las cuestiones de la ética profesional de jueces y abogados y de la enseñanza del Derecho en las universidades.

Referente a la ética de los jueces, hay que avanzar en la estricta aplicación del Código Iberoamericano, aprobado por la Cumbre Judicial Iberoamericana, y hacer lo propio respecto a la ética de los abogados, por parte de los colegios respectivos.¹¹⁴

Asimismo, esta cuestión debería ser objeto de especial interés en la formación de nuestros profesionales del derecho en las universidades.

6. Se debe crear una Comisión de Ética en cada Cámara del Congreso y en las legislaturas provinciales y de la CABA, así como en concejos deliberantes, para el seguimiento y control del cumplimiento de las leyes y ordenanzas sancionadas contra la corrupción en cada uno de los diversos órdenes estatales, además de las relativas específicamente a cada uno de dichos órganos legislativos.¹¹⁵

7. Deben implementarse medidas contra la corrupción en las administraciones públicas de los diversos órdenes estatales. En tal sentido, Malem Seña destaca el estudio realizado por la Oficina Anticorrupción de Argentina, entre 1998 y 1999, titulado *Estudio exploratorio sobre transparencia en la administración pública argentina*, donde se señalaban los problemas existentes, que requieren cambios en los procedimientos administrativos, en las licitaciones, en los contratos, en el personal y en las carreras administrativas.¹¹⁶ Asimismo, como guía en esta materia de la ética de la función pública, el autor propone recordar las conclusiones del Informe de Normas de conducta en

¹¹⁴ Véase Orgaz, Alfredo, “La moral del abogado”, conferencia pronunciada el 29 de agosto de 1959 en el Salón de los Pasos Perdidos del Palacio de Justicia de Córdoba, cuando era presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Allí refiere los notables ejemplos brindados en el ejercicio de la profesión por los abogados Abraham Lincoln y Mahatma Gandhi. *Revista del Colegio de Abogados de Córdoba*, núm. 2, 1977, pp. 9 y ss.

¹¹⁵ Por ejemplo, en el Congreso de Estados Unidos, las comisiones de ética en el Senado y de Normas de Comportamiento Oficial de la Cámara de Representantes, que analizan la conducta de los legisladores. *Cfr.* Thompson, Dennis F., *op. cit.*, cap. 4, “Ética Legislativa”, pp. 159 y 160.

¹¹⁶ *Ibidem*, cap. 2. “Administración pública y corrupción”, pp. 72 y ss. El estudio fue realizado por la Dirección de Panificación de Políticas de Transparencia.

las Instituciones Públicas de la Comisión Nolan, creada en Gran Bretaña en 1994. Allí se propusieron siete principios básicos en esta materia: altruismo, integridad, objetividad, responsabilidad, transparencia, honestidad y liderazgo.¹¹⁷

Insisto, finalmente, en que el combate a la corrupción debe desarrollarse de manera sistémica, abarcando todos sus aspectos, tanto culturales como normativos. Es una tarea tan formidable como urgente ante la extrema gravedad de la situación, y que seguramente requerirá un tiempo prolongado para su ejecución. Aliento, sin embargo, una aceleración en este proceso, mediante la ejemplaridad y liderazgo ético y republicano de una dirigencia política y social que actúe a la altura de sus responsabilidades.

Véase Malem Seña, Jorge, *op. cit.*, pp. 84 y ss.