



1. FUNDAMENTOS PARA UNA INVESTIGACIÓN SOBRE LA JUSTICIA

**“Se trata de buscar instituciones tan sabias que inspiren a los hombres el deseo de ser virtuosos y tan fuertes que les impida ser malvados”
(Platón)**

1.1 INTRODUCCIÓN

La presente investigación se centra en el estudio del funcionamiento de la Justicia Criminal y Correccional Federal con el objeto de establecer parámetros objetivos que permitan medir su desempeño y su grado de independencia funcional.

Desempeño e Independencia del Poder Judicial son dos factores claves que están íntimamente vinculados y condicionados. De este modo, el desempeño de la Justicia Federal estará condicionado necesariamente por su grado de independencia del Poder Político. La falta de independencia de sus funcionarios, hará que su desempeño no esté orientado a la protección de la ciudadanía y de los bienes jurídicos básicos de la comunidad, sino que se limite a la tutela de otros intereses.

Este estudio específico de la Justicia Federal penal de la Capital Federal se inserta dentro del plan de acción proyectado por **fores (foro de estudios sobre la administración de justicia**) para el año 1999, uno de cuyos objetivos es realizar un análisis profundo de la situación actual del Poder Judicial, tendiente a dar sustento empírico a las propuestas de mejora que en su momento formulara la Institución¹, como a revisar la vigencia de las mismas².

¹ En este sentido, pueden verse los diversos trabajos de **fores** de los años 1976, 1980, "*La Justicia; Un plan integral de reformas al sistema judicial argentino*", por HORACIO M. LYNCH y ENRIQUE V. del CARRIL. Fundación Banco de Boston, septiembre de 1992 y recientemente, "*Justicia & Desarrollo Económico*" una investigación en conjunto con el Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, a pedido del Consejo Empresario Argentino.

² Es por ello que la Institución efectuó el pasado mes de diciembre unas Jornadas específicas sobre la reforma de la Justicia Penal donde se debatió entre otras cuestiones, un nuevo proyecto de reformas elaborado desde el Ministerio de Justicia. En dicha oportunidad, **fores** efectuó una exposición del diagnóstico de la situación actual de la Justicia Penal donde se sostuvo que más que cambiar los códigos procesal, el problema de la Justicia era estructural.

Es por ello, que se están realizando estudios de campo en materia civil, comercial y penal (fuero ordinario y penal económico) con el objeto de detectar las anomalías actuales del sistema y detectar los factores de demora y dilación.

Dentro de este marco, surge esta investigación sobre el fuero penal federal en lo Criminal y Correccional, la cual se complementará con la del fuero penal económico que se presentará en una segunda etapa.

Se han escogido, en esta primera etapa, estos dos fueros por tres razones fundamentales. La primera es por el menor número de juzgados que los componen, lo cual facilita indefectiblemente el estudio de campo y su composición. La segunda razón viene dada por la calidad de los asuntos que ambos fueros manejan. En este sentido, los casos públicos más resonantes que son los que llegan a la ciudadanía son aquellos que tramitan en estos dos fueros. Asimismo, los asuntos que manejan se vinculan necesariamente con temas centrales para el gobierno y la sociedad³. Por último, la tercer razón que legitima la elección concreta del fuero federal, es que es justamente el más cuestionados en los tiempos que corren. Ultimamente, a las denuncias de corrupción como de falta de independencia, se ha sumado la presunta ineficiencia en su desempeño.

1.2. SOBRE LA CRISIS ACTUAL DEL SISTEMA JUDICIAL EN GENERAL

En cuanto al funcionamiento del sistema judicial, no resulta novedoso afirmar que la actual situación del sistema judicial argentino es grave y delicada. Esta conclusión es aplicable tanto al caso de la Justicia Nacional / Federal como a la de algunas provincias.

La Justicia argentina cuenta con una mala imagen en nuestro país y lamentablemente también en el exterior, un informe asignaba a la Justicia argentina una nota de 6 (sobre 10 puntos); con este valor nos encontramos en el puesto 44 entre 50 países⁴; otro la califica 1.93 sobre 6 puntos, lo que nos ubica en el puesto 46 entre 49 países⁵. El índice combinado entre ambos la muestra con una eficiencia de 4.63 sobre 10 puntos. Por otro lado, el *FONDO MONETARIO INTERNACIONAL* (FMI) ha señalado públicamente su preocupación por la situación de nuestra justicia⁶.

Un estudio efectuado por el Banco Mundial (1994) sobre el funcionamiento de la Justicia Argentina ha concluido que la misma se encuentra en mala situación, tanto en el orden nacional, como en el casos de varias provincias que fueron analizadas. Otra de *FIEL*

³ En este sentido, obsérvese que estos fueros se ocupan de temas como la problemática de estupefacientes, el contrabando, el lavado de dinero, la quiebra fraudulenta de entidades financieras en perjuicio del erario público, malversaciones de caudales públicos, corrupción de funcionarios ligados al poder político, escándalos tales como el de IBM - Banco Nación o IBM - DGI, la venta ilegal de armas, la ley penal tributaria, la ley de AFJP, entre otros asuntos no menos importantes.

⁴ *V. Business International Corporation* (Hoy *The Economist Intelligence Unit* – Eiu).

⁵ Esta investigación fue efectuada por el *WORLD ECONOMIC FORUM*.

⁶ *V. Adeba*, Convención Nacional de Bancos'97, Argentina en el mundo – *Foro Del Mercosur*, Buenos Aires 19, 20 Y 21 de mayo de 1997, pág. 457.

(1996) determinó un altísimo nivel de ineficiencia en la Justicia Argentina⁷. Esto coincide con numerosos estudios del **fores**, entre los que cabe mencionar el desarrollado junto al Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires con el financiamiento del CEA - *CONSEJO EMPRESARIO ARGENTINO* - denominado "*JUSTICIA & DESARROLLO ECONÓMICO*".

Estos documentos nos indican que contamos con un sistema de administración de justicia que aparece como ineficiente, lento y costoso. Un sistema donde en la mayoría de los casos las soluciones no son tales por tardías, mostrándose poco accesible y donde la inmediatez está ausente⁸.

En este sentido, la opinión de instituciones y ciudadanos sobre la justicia (expresada en encuestas como también en artículos y cartas de lectores) devuelven imágenes muy negativas para el Poder Judicial. Siempre hubo recelo y desconfianza hacia la Justicia (recordar el Martín Fierro), pero en las últimas décadas esa mala imagen se ha acentuado en consonancia con el deterioro del sistema.

Todo esto, conlleva a la natural desconfianza de la ciudadanía respecto del sistema judicial. La sociedad argentina evidencia a través de la opinión pública, la falta de seguridad jurídica puesta de manifiesto en la inoperancia de un sistema que fuera diseñado para protección de los derechos ciudadanos y que en la actualidad dista mucho de cumplir esa noble tarea.

1.3. JUSTICIA & CORRUPCIÓN

En cuanto a la crisis general que vive el Poder Judicial, en los últimos tiempos se ha sumado de modo alarmante el tema de la corrupción, no sólo ya como fenómeno propio de la Administración Pública o el Estado en General, sino como realidad instalada dentro del sistema Judicial.

En este orden de ideas, la incidencia de la corrupción sobre el funcionamiento de la Justicia es tan palmaria que se convierte, recordando a *Mariano Moreno*, "...en una verdad tan evidente que se injuria a la razón con pretender demostrarla..."⁹.

Por otra parte, la falta de independencia de algunos magistrados sigue siendo una asignatura pendiente para con la ciudadanía. En muchos casos el sistema judicial es utilizado en contra de sus fines específicos, siendo empleado como escenario de la lucha política.

⁷ V. FIEL, *La Reforma De La Administración De Justicia. El Poder Judicial Argentino*. (Parte 1 – Capítulo I), *Fundación De Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL)* – 1996.

⁸ Respecto a la falta de inmediatez, cabe señalar que la instauración del sistema oral de enjuiciamiento en el ámbito penal es un importante avance en ese sentido.

⁹ Cit. Por *KENT, JORGE*, "La Nociva Latencia De Un Especido Flagelo Y La Relegada Irrupción De Conminaciones Ejemplarizadoras", *La Ley*, diario del 4 de marzo de 1998.

Del relevamiento de la información periodística parece desprenderse que la Justicia Penal se ha convertido en el campo de batalla, empleándose en ocasiones al proceso penal como “instrumento de presión” sin interesar el descubrimiento de la verdad. Este empleo de la justicia penal como herramienta de presión, desnaturaliza la función socio - institucional del Poder Judicial, distrayéndolo de sus tareas específicas y entorpeciendo su adecuado funcionamiento.

En este orden de ideas, le corresponde a la Justicia en general y a la federal en particular (debido a las causas que le competen, muchas de ellas de público conocimiento) un papel fundamental en la lucha contra la corrupción, asegurando la aplicación efectiva de sanciones a quienes infringen la ley. Para que la ciudadanía vuelva a creer en las instituciones y a confiar en la Justicia, ésta debe mostrarse decidida a actuar de modo equitativo e independiente para con quienes, ostentando funciones públicas, defraudan las legítimas expectativas que los ciudadanos han depositado en ellos a través del voto.

Por supuesto que el tema de la corrupción dentro del Poder Judicial no significa que todos los jueces estén sospechados. Por el contrario, entendemos que la mayoría de sus integrantes desempeñan con honorabilidad y decoro su cargo. Ahora bien, no deja de ser cierto que los casos en que se detectó corrupción, fueron tan serios que han repercutido sobre la totalidad de sus integrantes. Esta circunstancia ha aumentado la desconfianza sobre la transparencia del sistema, abarcando todos los niveles¹⁰.

1.4. EL CASO ESPECÍFICO DE LA JUSTICIA FEDERAL

En el caso específico de la Justicia Criminal y Correccional Federal, la cuestión parece agravarse por tres circunstancias fundamentales: a) la falta de eficiencia, b) la falta de independencia, y c) la corrupción.

La Justicia Federal es la que tiene bajo su órbita temas de gran relevancia institucional, tales como los casos de corrupción que involucran a funcionarios públicos. Es por ello, que en momentos de gran cuestionamiento por parte de la ciudadanía sobre la creciente impunidad, la Justicia Federal debería ser la encargada de dar a la sociedad signos concretos de mejora institucional.

No obstante ello, el fuero federal es el más cuestionado en cuanto a su falta de independencia y está en la mira de la opinión pública.

Es dentro de este panorama desalentador pero real, donde los esfuerzos deben estar dirigidos al mejoramiento y fortalecimiento de la Justicia Federal, tanto en su aspecto institucional, humano y funcional.

¹⁰ Conforme *JUAN MARIA RODRIGUEZ ESTEVEZ*; "Ética del Abogado y crisis del Sistema Judicial", en *El Derecho*, diario del 16 de marzo de 1999.

1.5. ESQUEMA DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación se concentrará en el fuero federal Criminal y Correccional de la Capital Federal, contando con dos partes fundamentales: la primera relacionada con el desempeño y la segunda con la independencia. Finalmente se elaborarán las conclusiones del trabajo.

Asimismo, se agregaron como anexos una serie de gráficos complementarios e ilustrativos de la parte de desempeño y algunos cuadros con datos generales sobre composición del fuero y pedidos de juicio político.

1.5.1. Medición del desempeño

La medición del desempeño de los órganos del Poder Judicial con el objeto de determinar su eficiencia es en gran medida un mérito de la ciencia económica y por ello se utilizan indicadores cuantitativos y monetarios.

El objetivo buscado es determinar con parámetros objetivos el nivel de desempeño del fuero federal en lo Criminal y Correccional. Para ello, hemos tomado principalmente las estadísticas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Los datos obtenidos a través de ella fueron remitidos por los propios juzgados a la Oficina correspondiente del alto tribunal. Si bien es cierto reconocer que el diseño de la ficha estadística tiene algunos reparos, no deja de ser significativo que la información en ella contenida emana de los propios jueces, con lo cual no podemos dudar de su autenticidad.

Este tipo de estudios sobre el desempeño de los órganos judiciales no son del todo frecuente en nuestro país, donde por lo general se omite el análisis de la aplicación efectiva de la legislación, centrándose pura y exclusivamente en el estudio de la ley de fondo.

En una primera etapa se presentará el marco en el que se desenvuelve este fuero y se lo cotejará con otros fueros penales de la jurisdicción. Así, se presentarán los presupuestos asignados a los fueros penales, se adjuntará un estudio de costo por expediente en la justicia federal, como la asignación de presupuesto promedio por juzgado, siempre en comparación con otros fueros. Como producto final se ha confeccionado un ranking de los Juzgados federales, con específica referencia al nivel de desempeño.

Para el análisis del desempeño se efectuará un estudio estadístico abarcativo de los años 1991 a 1997. Dicho análisis tendrá como componente el número de causas ingresadas, el número de expedientes en trámite, como los resueltos en dicho período de tiempo. Asimismo, se determinará el porcentaje de causas elevadas a juicio, como la tasa de sobreseimientos y archivos.

Se pretende analizar la información de modo sistemático con otros sectores del Poder Judicial, con el objeto de determinar los problemas específicamente propios del fuero

federal. Por otra parte, otro dato importante para determinar la calidad de las resoluciones y el desempeño es contar con la tasa de revocación de las decisiones de primera instancia y de nulidades. En este orden de ideas, se ha efectuado un análisis empírico consistente en un relevamiento de las resoluciones de la Sala II de la Cámara de Apelaciones del fuero federal, como un elemento importante a la hora de medir la eficiencia.

En definitiva, en esta sección se pretende avanzar en una línea de mediciones que si bien son de índole cuantitativo inciden en orden a la calidad del producto. Es decir, que no sólo se tengan en cuenta indicadores materiales y monetarios, sino otros -en este caso novedosos- que nos permitan tratar de establecer el desempeño en forma objetiva y real, sin caer en puras abstracciones ni en indicadores que puedan ser cuestionados en sí mismos o por la forma de ser medidos.

1.5.2. Medición de la independencia

Para medir la independencia funcional de fuero federal, se carece de información exacta y completa, o de datos cuantitativos como aquellos que integran una estadística, como ser el número de expedientes resueltos en un Juzgado determinado, etc.

En primer lugar, se ha efectuado un relevamiento de la composición histórica del fuero, como del origen de cada uno de los actuales magistrados que lo integran. Esa información se entrecruza con los casos más resonantes a los que han debido avocarse y el modo como lo han resuelto¹¹.

Para ser objetivos al hablar de la independencia del fuero federal en lo Criminal y Correccional debemos considerar una serie variada de indicadores y fuentes de información.

La independencia judicial significa que los jueces pueden decidir sin presiones o influencias de ningún tipo sobre los actos de los otros poderes del estado. Este nivel de independencia no es igual en todos los países y además se puede modificar con el transcurso del tiempo.

Para lograr determinar la autonomía del fuero federal penal, consideramos una serie de variables entre las cuales incluimos las causas más trascendentes por ellos tramitadas, el proceso de selección de los jueces, sus cualidades individuales incluyendo antecedentes y referentes, juicios políticos en su contra y la incidencia de las presiones del gobierno en sus decisiones, la rapidez demostrada para resolver un proceso, la transparencia del procedimiento y la modificación de las estructuras de juzgados y fiscalías llevada a cabo por los otros poderes.

Esta parte ha contado principalmente con la actuación de una investigadora de la Universidad de STANFORD: *REBECCA ANN BILL*, como directora y encargada de

¹¹ Para esta tarea, además de revisar los libros de los diversos Juzgados, se tendrá en cuenta principalmente la información obtenida de diarios. **fores** tiene una base de datos que abarca más de 20 años.

dicha parte del estudio. La nombrada investigadora Senior tiene como objeto de su tesis (en preparación) "La comparación entre la independencia de la justicia en Argentina y Chile".

La decisión de encomendarle a una investigadora extranjera dicha tarea, vino dada por la necesidad de contar con un observador objetivo de la realidad argentina que por no estar involucrado en el escenario político local ni estar influida por visiones parciales, no distorsione la realidad de las cosas. En la parte pertinente del trabajo final, se adjunta la versión completa de la investigadora americana, la cual queda bajo su exclusiva responsabilidad, no comprometiendo la opinión de **fores** . A su vez, se acompaña la traducción efectuada por traductora pública para garantizar su fidelidad.

