

INSTITUCIONES JUDICIALES Y PARLAMENTARIAS FRENTE A LA CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA*

*Mario D. Serrafiero***

Resumen: Este trabajo pone foco en la corrupción del Poder Ejecutivo; plantea cuáles son los marcos y condiciones dentro de los cuales cabe esperar una corrupción estructural; observa la situación regional en América Latina y se detiene en un caso reciente de corrupción en la Argentina, con referencia a los mecanismos judiciales y parlamentarios utilizados para enfrentar la corrupción al más alto nivel institucional.

Abstract: This paper focuses on the corruption of the Executive branch; it touches on the frames and conditions within which a structural corruption can be expected; it looks at the regional situation in Latin America, and it analyzes a recent case of corruption in Argentina, with reference to judicial and parliamentary mechanisms used to tackle corruption at the highest institutional level.

La corrupción no es un fenómeno exclusivo de la Argentina, sino más bien un fenómeno generalizado y de larga data. Cualquier diccionario de Ciencia Política presenta la voz “Corrupción”. Pero estas aclaraciones no obran de excusa ni mucho menos como atenuantes. Como siempre la cuestión de los grados tiene una relevancia fundamental, sobre todo en temas morales y políticos. Vivir con cierto grado de corrupción es esperable y hasta

* Presentado en la Jornada sobre Corrupción organizada por la Secretaría de Investigación de ESEADE con el auspicio de Atlas Economic Research Foundation y la Fundación David Hume, Buenos Aires, 8 de octubre de 2014.

** Mario D. Serrafiero es Doctor en Ciencia Política, Investigador Principal de CONICET y Profesor Titular de ESEADE. Email: mserrafiero@gmail.com

inevitable. Convivir dentro de un medio de corrupción generalizada es poco menos que un suicidio colectivo en pequeñas dosis.

La corrupción a la que se hace habitualmente referencia es la que se desarrolla en la esfera pública y tiene como sujeto activo al funcionario público. El Código Penal ofrece una sugerente oferta de alternativas que tiene tal funcionario, por ejemplo el cohecho y el tráfico de influencias, la malversación de caudales públicos, las negociaciones incompatibles con el ejercicio de las funciones públicas, las exacciones ilegales, etcétera. La corrupción comprende, fundamentalmente, la ilegalidad de los actos de los funcionarios, aunque también su discrecionalidad si de ella se desvían fondos hacia el propio peculio o se favorece a un tercero que presiona u ofrece recompensas por la corruptela que lo favorece. El problema de la corrupción por cierto es más amplio y complejo y vincula el sector público con el privado, al derecho con la política y la sociedad.

Este trabajo pone foco en la corrupción al más alto nivel, esto es en la máxima esfera del poder institucional que, en los sistemas presidencialistas, son los presidentes y los vicepresidentes. Al principio del estudio se plantea cuáles son los marcos y condiciones dentro de los cuales cabe esperar o no, una corrupción estructural. Luego, se observa muy brevemente la situación regional en general y a la Argentina en particular, con referencia a los mecanismos judiciales y parlamentarios utilizados para enfrentar la corrupción al más alto nivel institucional. Específicamente, se aborda el tratamiento que está recibiendo, en la Argentina, el comportamiento del vicepresidente del país, sospechado de actos de corrupción.

El trabajo señala que frente a la corrupción de los más altos funcionarios de los países pueden dispararse procesos tanto en el ámbito de la justicia como en el Congreso, con procedimientos y efectos diferentes. Tanto unos como otros tienen un fuerte contenido político, pero más allá de ello, resultan ineludibles y necesarios para comenzar con un cambio radical desde la cúspide de los sistemas políticos latinoamericanos. La responsabilidad de los máximos funcionarios políticos de un país no es condición suficiente para que la situación de la corrupción se revierta, pero si es condición

necesaria para que ello comience a ocurrir pues, de lo contrario, la impunidad estaría asegurada bajo el paraguas del poder a su máximo nivel.

Corrupción, política y régimen

La corrupción estructural puede alojarse en distintos niveles: el Estado, el gobierno y la sociedad. Los problemas más serios ocurren cuando la corrupción habita en el propio Estado y las prácticas se reproducen. Como los mecanismos que deberían obrar en contra de la corrupción se encuentran también en el propio Estado, el cambio se convierte en algo muy difícil, sino imposible de lograr. La existencia de organizaciones de la sociedad civil críticas con el accionar ilegal estatal no alcanza para conmovir el estado de situación. Podría ocurrir un Estado que no es razonablemente corrupto y, sin embargo, desembarcar en el gobierno un cuerpo de políticos o funcionarios corruptos. Aquí el accionar del gobierno encontraría más anticuerpos, aunque puede por cierto producir daños importantes, sobre todo si se mantiene durante bastante tiempo. Por último, la corrupción a nivel social de alguna manera es lo que permite la existencia de una corrupción estructural en el Estado y la corrupción temporal de un gobierno corrupto. En realidad, como se ha afirmado, “la ética pública a menudo refleja la ética, por decir así, privada, de los ciudadanos privados” (Pasquino, 1999:73).

¿Existen factores organizacionales que puedan favorecer la emergencia o mantenimiento de la corrupción en forma más o menos independiente de la “moralidad” de los sujetos? Parecería que, a esta altura de la experiencia propia y comparada, existen factores que son casi evidentes. En primer lugar hay que señalar la amplitud de la esfera estatal: un Estado agigantado y de múltiples agencias es más propenso al ejercicio de prácticas corruptas. El exceso de legislación y de regulaciones no suele ayudar a una mayor transparencia. Es más, parte de la legislación puede tener como fin amparar comportamientos indebidos y evitar los controles. En segundo lugar, la inestabilidad y el desprestigio de las instituciones inducen a una mayor corrupción. Cuando los órganos del Estado revisten escasa independencia

y se encuentran colonizados por liderazgos, personalismos o sencillamente “partidizados”, el control institucional es imposible y la corrupción su lógico derivado. En tercer lugar, el modo de designación de los funcionarios públicos de la administración, o sea de cargos o puestos no electivos puede favorecer la corrupción. En países donde los nombramientos exigen concursos y oposiciones, es probable que sean menores los casos de corrupción. Por el contrario, las probabilidades de corrupción aumentan en sistemas como el argentino, donde no han existido tales recaudos —a pesar de que el artículo 16 de la Constitución nacional de 1853/60 exigía “idoneidad”— y donde la designación ha sido materia “discrecional” del Ejecutivo y los partidos en el poder. El fenómeno del nepotismo es un crudo ejemplo de lo que suele suceder en tales contextos de designaciones discrecionales. Es cierto que hace un tiempo comenzó un tibio proceso de llamado a concurso para la cobertura de cargos de la administración pública, pero todavía los resultados no parecen aportar una diferencia sustancial.

Hasta hace poco no existía clara conciencia de los efectos de la corrupción sobre el sistema social, económico y político. Prácticamente no se había tenido en cuenta en los análisis politológicos la relación entre corrupción y declinación socio-económica, salvo pocas excepciones: Carlos Nino (1992) había señalado tal vinculación en *Un país al margen de la ley*, y hace más de un siglo, Rodolfo Rivarola (1910) advertía las conexiones entre corrupción y economía. Análisis más recientes han señalado los enormes recursos que se desvían o alejan del sistema productivo. A su vez, la corrupción engendra más corrupción con lo cual se está frente a una espiral en progresivo aumento. No sólo la corrupción se vincula con la sostenida declinación socio-económica, sino que afecta a la prestación de servicios sociales básicos y urgentes. También se ha tomado conciencia de un hecho brutal: la corrupción mata. Los fondos no aplicados a las necesidades básicas y a las obras públicas pueden generar accidentes y catástrofes con número elevado de víctimas. La tragedia del accidente ferroviario en la terminal del Once en 2012 en Buenos Aires, así lo atestiguó.

Hoy día ya nadie afirmaría —como se hacía en otra época— que la corrupción puede ser funcional dentro de ciertos contextos de rigideces jurídico-

formales, permitiendo que los sistemas políticos sean más flexibles. Las consecuencias de esta falacia han sido catastróficas (Pasquino, 1997). La corrupción va minando las variables que hacen a los sistemas políticos: su eficacia, su legitimidad y, por último, su propia estabilidad (Morlino, 1985; Linz, 1987).

Esta breve introducción estaría incompleta sin mencionar lo más importante: la cuestión del régimen político, que impregna al Estado y determina el tipo de gobierno y de sociedad. En regímenes no democráticos –totalitarismos, autoritarismos y autoritarismos competitivos– la corrupción no encuentra prácticamente obstáculos. En regímenes democráticos la situación difiere, pero la corrupción tiene también una fuerte presencia. G. Sartori (1994) señala que la corrupción corrompe la “política democrática”. Así fue que hace tiempo comenzó una “antipolítica” de rechazo a la clase política. El descontento con los partidos y el desprestigio de los políticos ha generado también una suerte de “despolitización” que no le hace bien a la política ni a la democracia. ¿Por qué hay corrupción en política? Sartori (1994) responde que, al menos, habría tres razones: la primera por una fuerte ausencia de la ética del servicio público, la segunda, porque en medio de la política hay mucho dinero, y la tercera, porque el costo de la política se ha vuelto excesivo y sin control. Como ha señalado G. Pasquino (1999) la ética pública ha retornado con singular fuerza en todo lo referido al debate de la democracia.

En regímenes democráticos el *quantum* de corrupción está vinculado con el tipo de democracia. La corrupción es más controlable o sea, menor, en las democracias liberal-republicanas, al contrario de lo que suele ocurrir en versiones delegativas, plebiscitarias o populistas. Instituciones que funcionan razonablemente bien y reglas de juego que son respetadas por todos, empezando por los propios dirigentes, son elementos esenciales e imprescindibles.

Respecto del tipo de democracia liberal-republicana, cabe señalar que se asienta sobre elementos básicos que constituyen engranajes esenciales y que hacen a su buen funcionamiento: a) mecanismo efectivo de división de poderes; b) rotación en los cargos públicos; c) publicidad y transparencia

de los actos de gobierno; d) responsabilidad política (*accountability*) de los gobernantes. Asimismo, el respeto a la ley es el requisito básico de convivencia social y de progreso. Las normas jurídicas deben ser acatadas por todos los ciudadanos y, con más razón, por aquellos que tienen las funciones de dirección y administración de la cosa pública. Si no existe tal respeto el riesgo es el ingreso en una situación de “anomia” social y, en su grado extremo, en la anarquía política.

La democracia implica no sólo el cumplimiento de los requisitos electorales que hacen a la selección de los gobiernos de acuerdo con la preferencia y decisión de los ciudadanos, sino también el cumplimiento de prerequisites, como por ejemplo: a) la existencia y vigencia de libertades y derechos individuales; b) el gobierno de la mayoría y el respeto de las minorías; c) reglas y procesos claros y transparentes que definan la participación de los ciudadanos en la “cosa pública”. La democracia no está reñida con la “meritocracia”, esto es con el acceso de los mejores –los más capaces y los más probos– a los cargos públicos. Una elite gobernante es una solución deseable y saludable en tanto y en cuanto sea ésta abierta y esté legitimada por el voto de la ciudadanía. Es tarea de las instituciones democráticas imponer pruebas eficaces de selección para la mejor integración de sus miembros.

Las democracias que no cumplen algunos de estos requisitos adolecen de falta de institucionalización. Cabe recordar a G. O’Donnell cuando señalaba que: “Una democracia no institucionalizada se caracteriza por el alcance restringido, la debilidad y la baja intensidad de cualesquiera que sean las instituciones políticas existentes. El lugar de las instituciones que funcionan adecuadamente lo ocupan otras prácticas no formalizadas, pero fuertemente operativas, a saber: el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción” (O’Donnell, 1992).

Cuanto más nos alejamos de estos presupuestos, más fácil es entrar en el territorio de la corrupción. El concepto de división e independencia de poderes y, sobre todo, el mecanismo de frenos y contrapesos resultan fundamentales en el tema de la corrupción. La rendición de cuentas horizontal sólo es posible si existe una independencia real de poderes y un contrapeso entre las ramas de gobiernos que implique efectivo control.

La corrupción afecta las variables del régimen democrático y así lo han reconocido las convenciones internacionales. La Convención de las Naciones Unidas sobre la corrupción comienza su preámbulo diciendo “*Preocupados* por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley”. Y el preámbulo de la Convención interamericana sobre la corrupción dice en su preámbulo: “CONVENCIDOS de que la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos; CONSIDERANDO que la democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, por su naturaleza, exige combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, así como los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio; PERSUADIDOS de que el combate contra la corrupción fortalece las instituciones democráticas, evita distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social”.

La corrupción en América Latina

En América Latina la corrupción ha sido un factor demasiado presente en la política. No sólo los partidos y los políticos se han desprestigiado, sino que la corrupción ha sido pieza clave en determinados fenómenos regionales que comprometieron la estabilidad institucional. Como se ha señalado antes, la corrupción se vincula con el funcionamiento de las instituciones del Estado, los controles recíprocos y la independencia de las ramas del gobierno. Existen indicadores –en términos comparativos– que obran como pistas de la relación positiva entre democracias más institucionalizadas y menor corrupción.

En el cuadro siguiente se observa el puesto de los países latinoamericanos en un ranking de percepción sobre la corrupción realizado por Transparencia Internacional. Los países mejor situados son Uruguay, Chile

y Costa Rica; Cuba y Brasil están en una posición intermedia; Ecuador, Panamá, Argentina, Bolivia, México están sin duda mal ubicados en la tabla, y los peores son Guatemala, Nicaragua, Honduras, Paraguay y Venezuela.

Cuadro I. Percepción sobre la corrupción en países latinoamericanos

Posición	País	Puntuación
19	Uruguay	73
22	Chile	71
49	Costa Rica	53
63	Cuba	46
72	Brasil	42
83	El Salvador	38
83	Perú	38
94	Colombia	36
102	Ecuador	35
102	Panamá	35
106	Argentina	34
106	Bolivia	34
106	México	34
123	República Dominicana	29
123	Guatemala	29
127	Nicaragua	28
140	Honduras	26
150	Paraguay	24
160	Venezuela	20

Fuente: Transparency International, *Corruption Perception Index 2013*, p.3.

Por otra parte, la medición del Foro Económico Mundial sobre la independencia de la Justicia muestra una disparidad entre los países latinoamericanos. Nuevamente se repiten en forma aproximada quienes figuran en los extremos del ranking. La independencia judicial es un indicador de una democracia institucionalizada.

Cuadro II. Independencia de la Justicia en países latinoamericanos

Países	Puesto	Países	Puesto
Uruguay	25	Guatemala	107
Chile	27	Honduras	108
Costa Rica	37	Panamá	118
Brasil	55	Nicaragua	121
México	90	Perú	126
Ecuador	100	Argentina	132
Bolivia	102	Paraguay	146
El Salvador	105	Venezuela	148
Colombia	106		

Fuente: Foro Económico Mundial, *Reporte Global de Competitividad 2013-2014*, p.415.

Parece existir cierta vinculación entre los países que se consideran más institucionalizados y que son Chile, Uruguay y Costa Rica, con una percepción de la corrupción relativamente débil. Por el contrario, algunas democracias menos institucionalizadas como Paraguay y, fundamentalmente, Venezuela, aparecen con una alta percepción de corrupción y un Poder judicial dependiente.

La denuncia de corrupción ha llegado al máximo nivel institucional y ha provocado una inestabilidad gubernamental. Presidentes y vicepresidentes han sido denunciados y juzgados por corrupción como nunca antes en la historia política regional.

En relación con la Argentina, se encuentra dentro de los países con peores indicadores de corrupción y calidad institucional. El Foro Económico Mundial señaló que el país aparece en el puesto 139 en la categoría “Ética y corrupción”; se encuentra en el penúltimo lugar en “Desvío de fondos públicos” –sólo delante de Venezuela–; y se posiciona 141° en el indicador de “Confianza pública en los políticos”. Por otra parte, la Argentina ocupa ahora el puesto 127 en “Independencia judicial” y en “Pagos irregulares y sobornos” (*La Nación*, 5 de septiembre de 2014).

Corrupción al más alto nivel: presidentes y vicepresidentes

Como se señaló, la corrupción se puede alojar en distintos segmentos del sistema, en el Estado, el gobierno o en la propia sociedad. En una corrupción estructural están comprometidos, en mayor o menor grado, todos los sectores de la política y la sociedad. Son muchas las medidas y los instrumentos que se proponen para combatir la corrupción en los distintos niveles. Pero todo es relativo si no se acciona, además, contra los que están en la cúspide del poder político e institucional.

Hay dos caminos que se pueden seguir cuando los mandatarios están sospechados de corrupción. Una es la vía judicial y otra la parlamentaria. En la judicial el presidente –o el vice– es sospechado de la comisión de un delito encuadrable dentro del concepto de “corrupción” y comienza una investigación. Pero lo más usual es que el mandatario en ejercicio no sea investigado directamente o en forma inmediata, sino que se produzcan dilaciones, rodeos o sobreseimientos prematuros. En otras palabras, es muy difícil que los presidentes –o los vice-presidentes– sean juzgados mientras están en el gobierno, ejerciendo sus cargos.

Otra cosa muy distinta es cuando los mandatarios concluyeron sus períodos o se encuentran en sus tramos finales. En estas situaciones, los jueces se “animan” a investigar la conducta de los ex mandatarios. Igualmente, la tarea no es sencilla. El progreso de las acciones no sólo tendrá que ver con la actitud del juez y lo efectivamente investigado, sino también con quien está en el poder, la popularidad del ex presidente, la cobertura de los medios de comunicación, la protección política y, en su caso, judicial que posea el ex mandatario. En síntesis, la acción de la justicia es improbable cuando el presidente –o el vice– se encuentra en el poder. Y es también difícil cuando lo ha dejado y el progreso de la acción dependerá de varios factores, sobre todo, el político.

Por otra parte, todos los presidentes intentan controlar el Poder Judicial a través de la designación de jueces afines o bien con la disuasión que implican las sanciones o la amenaza sutil de destitución en caso de fallar en contra de los funcionarios o el gobierno. La llamada “colonización” de la

justicia se produce en distintos niveles, comenzando por las Cortes Supremas hacia abajo. El intento de “despolitizar” partidariamente la Justicia ha sido una tarea prácticamente imposible. Por ejemplo, el Consejo de la Magistratura, en la Argentina, ha sufrido reformas e intentos de reformas para que el Poder Ejecutivo tuviera un mayor control sobre el organismo (Serrafiero, 2013). Cabe recordar aquí las leyes sobre “democratización de la justicia” promulgadas en 2013 y, sobre todo, la ley específica de reforma del Consejo. La Corte Suprema declaró inconstitucionales varios artículos que politizaban aún más el organismo comprometiendo gravemente su independencia institucional.

En América Latina los procesos contra los presidentes se han multiplicado, pero siempre luego que han dejado sus cargos. El expresidente de Costa Rica, Rafael Ángel Calderón (1990-1994), fue acusado de corrupción y tráfico de influencias; condenado a cinco años de prisión en primera instancia, fue también condenado en la segunda instancia, pero a una pena condicional de tres años. El expresidente Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002), también de Costa Rica, fue enjuiciado por haber recibido dinero de la empresa de telecomunicaciones “Alcatel”; condenado en primera instancia a cinco años prisión, fue absuelto en segunda instancia en 2012. El expresidente de Nicaragua, Arnoldo Alemán (1997-2002), fue encausado por lavado de dinero, fraude y malversación de fondos; condenado en primera instancia, en 2003, a veinte años de prisión, fue absuelto en segunda instancia, en 2009. El expresidente de Perú, Alberto Fujimori (1990-2000), fue acusado por el pago de quince millones de dólares a Vladimiro Montesinos antes de huir a Japón y renunciar desde allí a la presidencia, en 2000. Fue condenado a siete años y seis meses de prisión. El expresidente de Ecuador, Jamil Mahuad (1998-2000), fue acusado de peculado y malversación de fondos y condenado en ausencia a doce años de prisión por la Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia; está bajo código rojo de Interpol. El expresidente de Guatemala, Alfonso Portillo (2000-2004), fue acusado de lavado de dinero y extraditado a los EE.UU. en 2013; confesó su culpabilidad. El expresidente de El Salvador, Guillermo Flores (1999-2004), fue acusado del desvío de quince millones de dólares donados por Taiwán

para proyectos sociales: en mayo de 2014 la Fiscalía General de la República lo acusó de peculado y enriquecimiento ilícito y difunde su pedido de arresto por interpol; en septiembre se entrega en los tribunales de El Salvador. La lista de investigados o bajo proceso puede extenderse al expresidente de Perú, Alejandro Toledo, el expresidente de Nicaragua, Enrique Bolaños, y el expresidente de Paraguay, Federico Francos, entre otros.

La política suele teñir los procesos judiciales y agregar no poca confusión. Según quienes estén en el poder, pueden progresar acusaciones y causas, rechazarse denuncias, anularse sentencias condenatorias y hasta revertirse previas absoluciones.

En Perú, el expresidente Alan García (1985-1990 y 2006-2011) fue sometido a juicios por hechos de corrupción durante su primer mandato. En el primer gobierno de Fujimori y luego del autogolpe se escapa a Colombia y Francia. Se reabren procesos judiciales y es declarado “reo contumaz”. Con motivo de su segundo mandato, también se efectuaron investigaciones para resolver si existió mérito de enjuiciamiento por razones de corrupción. Se conformó una Comisión Investigadora Multipartidaria encargada de investigar su gestión como presidente entre 2006 y 2011. La comisión recomendó la investigación judicial del ex presidente, pero el Poder Judicial anuló lo actuado por la “mega-comisión”. En Ecuador, en abril de 2005, retornaron al país los exmandatarios acusados de corrupción Abdalá Bucaram, Gustavo Noboa y Alberto Dahik quienes fueron exculpados de los delitos de corrupción por la Corte designada por el presidente Lucio Gutiérrez.

Que el presidente sea sometido a juicio no garantiza que sea condenado. Como puede observarse, un exmandatario puede ser condenado a prisión en primera instancia y ser absuelto en el tribunal de alzada o en la Corte Suprema. Pero a veces, la propia acción judicial puede tener efectos importantes. Por ejemplo, el expresidente de Costa Rica, Miguel Ángel Rodríguez, tuvo que renunciar a su cargo de Secretario General de la OEA—que sólo desempeñó un mes—, para enfrentar las acciones de corrupción en su país.

Los tribunales no son el único sitio donde se pone en juicio la presunta corrupción cometida por los mandatarios, el Congreso también puede

tomar cartas en el asunto. Si la investigación en la justicia se ve complicada por el factor político, éste es aún más relevante en la vía parlamentaria. El Congreso, en varios países de la región, tiene la potestad de acusar a un presidente –y varios funcionarios determinados en las constituciones– y proceder al inicio de un proceso de juicio político con el fin de destituir al funcionario e incluso aplicarle una pena accesoria de inhabilitación para ejercer cargos públicos durante una cantidad determinada de tiempo.

El juicio político no tiene el mismo diseño en todos los países. En muchos de ellos –y con matices diferentes– son las Cámaras del Congreso las que acusan y juzgan a los funcionarios imputados y, si los encuentran culpables, pueden destituirlos de sus cargos y remitirlos luego a la Justicia para el juzgamiento por presuntos delitos. Se trata de un verdadero juicio parlamentario donde se dicta una sentencia política. En otros casos, el Congreso o alguna de las Cámaras prestan autorización para que los funcionarios sean investigados y juzgados por la Justicia. En síntesis, no existe un único diseño de juicio político para todos. Asimismo, las causas que permiten el inicio del procedimiento difieren según los países, siendo en algunos casos taxativas y en otros casos más flexibles.

En el Cuadro III se consignan los motivos que pueden iniciar los juicios políticos. En la mayoría se observa que la comisión de delitos es causal, sean comunes o bien en el ejercicio del cargo. Los motivos que aparecen como más difusos son los relativos a los que comprometen la seguridad, el honor y la traición. Y los referidos al mal desempeño o la mala conducta son causales más amplias que permiten una valoración de los actos del presidente en atención a su conveniencia y oportunidad evaluando la gestión del mandatario. La corrupción es causal de juicio político en los casos en que se consignan en los textos constitucionales los delitos que la reflejan, como ser el cohecho, el peculado, el enriquecimiento ilícito o la concusión. Y también cuando las causales refieren a comisión de delitos o a la violación de las leyes.

Cuadro III. Motivos por los que puede iniciarse acusación contra el Presidente

Mal desempeño, mala conducta	Delitos en el ejercicio de sus cargos y de responsabilidad y delitos comunes	Actos que comprometen la seguridad de la nación y traición	Infringir la Constitución y/ las leyes	Concusión, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito	Impedimentos para la celebración de elecciones, disolución del Congreso
Argentina	Argentina	Chile	Chile	Ecuador	Perú
Colombia	Brasil	Colombia	Panamá		
Paraguay	Bolivia	Ecuador	Perú		
República Dominicana	Colombia	México	Uruguay		
	Costa Rica	Perú			
	El Salvador				
	Guatemala				
	México				
	Paraguay				
	Perú				
	República Dominicana				
	Uruguay				

Fuente: Alcántara Sáez, García Montero y Sánchez López, 2005, pág.163.

Respecto al juicio político, A. Pérez Liñán (2007) se pregunta qué determina la decisión del Congreso de proteger al presidente o de iniciarle juicio político, y responde que es el resultado de cuatro factores: las normas constitucionales, el sistema de partidos políticos, la relación del presidente con el Congreso y el contexto político general (la naturaleza de los escándalos y el calendario electoral, por ejemplo). Señala el autor que los factores institucionales son importantes, pero el estilo del liderazgo presidencial es también un factor relevante en la fortaleza del denominado “escudo legislativo”.

Como se señaló en un estudio anterior (Serrafero, 1994), el rendimiento del juicio político se vincula, al menos, con dos aspectos: la estructura

institucional y la dinámica política. El diseño institucional se refiere a las reglas relativas a los actores del juicio, las mayorías requeridas, las normas de procedimiento, los efectos del proceso y sus posibles resultados. En relación con la dinámica política, se vincula con el sistema de partidos, el contexto político y la existencia o no de control presidencial sobre el Congreso.

El primer caso de juicio político fue el llevado a cabo en Brasil en 1992, contra Fernando Collor de Mello. Tuvo por antecedente la denuncia del hermano sobre los oscuros negocios del presidente que incluían tráfico de influencias y redes extorsivas, entre otras conductas. Se conformó una Comisión Parlamentaria de Investigación compuesta por miembros de las dos Cámaras del Legislativo. Luego de meses de funcionamiento emitió un informe que denunciaba la comisión de ilícitos penales y crímenes de responsabilidad. Finalmente, el 29 de septiembre de 1992 la Cámara de Diputados autorizó al Senado a iniciar juicio político contra el presidente. Sobre un total de 503 miembros, votaron a favor 441 diputados, 38 en contra, una abstención y 23 ausencias. El Senado se abocó al juzgamiento el 29 de diciembre. Collor renunció a la presidencia con la intención de paralizar el trámite y evitar que le fueran privados los derechos políticos. No obstante la maniobra, el Senado decidió el juicio político y resolvió –por 76 votos a 3– privarle de ejercer cargos públicos por ocho años. Además, se iniciaron las correspondientes acciones penales en base a los delitos de “corrupción pasiva y asociación ilícita”. Collor de Mello fue finalmente absuelto por el Tribunal Supremo Federal. En 2006 fue electo Senador por el Estado de Alagoas.

En Venezuela, en 1993, otro presidente era desplazado por el Congreso. Carlos Andrés Pérez, quien había accedido en 1988 a su segunda presidencia enfrentó un clima social y político muy adverso. Ya había ocurrido el “caracazo”, el intento de golpe de Estado, en 1992, comandado por el Coronel Hugo Chávez y era constante el pedido al presidente para que renunciara. Los días del gobierno y de su presidente parecían estar contados. Ramón Escovar Salom, fiscal general de Venezuela, solicitó a la Corte Suprema de Justicia el procesamiento de Carlos A. Pérez, por malversación de fondos

públicos y peculado,¹ el 11 de marzo de 1993. Según el procedimiento constitucional el Senado debía autorizar por la mayoría de sus miembros el enjuiciamiento al presidente, previa declaratoria de la Corte Suprema de Justicia de que había mérito para ello. El 20 de mayo se reunieron los quince integrantes de la Corte. El cuerpo se expidió positivamente en relación al informe de su presidente, Gonzalo Rodríguez Morro, sobre la existencia de mérito para llevar adelante el juicio contra el presidente, por malversación de fondos públicos y peculado (nueve miembros votaron favorablemente y seis de abstuvieron). El Senado había sido convocado al día siguiente para tratar la autorización o no del juzgamiento. Se descontaba tal autorización y la suspensión automática del presidente hasta tanto recayera el fallo de la Corte; ante tal cuadro, la misma noche del 20 de mayo el presidente por la cadena de radio y televisión anunciaba su “alejamiento temporal” que no implicaba la renuncia formal del cargo. Pocas horas después se decidía en la Cámara alta la suspensión del presidente. Por mandato constitucional, Octavio Lepage, titular de la Cámara alta –un abogado socialdemócrata como Pérez–, se hacía cargo interinamente de la presidencia de Venezuela desde el 21 de mayo, cuando era suspendido el presidente Pérez para ser juzgado por la Corte Suprema de Justicia por presunta malversación y peculado por la suma de 17,2 millones de dólares subsidiados extraídos de fondos secretos del Estado (*Clarín*, 6 de junio de 1993). Finalmente, Ramón José Velásquez, de 77 años, juró el 5 de junio de 1993, como presidente de Venezuela. En la histórica sesión conjunta de las Cámaras votaron a su favor 205 de los 236 parlamentarios y fue así que Velásquez surgió como el “presidente del consenso,” respaldado por los representantes de AD y de COPEI. El presidente fue condenado por la justicia y fue liberado en 1998. Ese año Carlos A. Pérez fue electo Senador por el Estado de Táchira, pero el Congreso fue disuelto por Hugo Chávez para la reforma de la constitución. Terminó exiliándose en la República Dominicana y falleciendo en Miami.

La Argentina y la causa Boudou: ¿un caso “ejemplar” de corrupción?

Existe un largo catálogo de sospecha de casos de corrupción en la Argentina, que comenzaron como denuncias y tuvieron distinta suerte. Pocos fueron resueltos con claras sentencias ejemplificadoras. Entre los funcionarios juzgados y con condena firme en más de treinta años de democracia pueden citarse María Julia Alsogaray y el concejal José María Pico. El expresidente Fernando de la Rúa fue acusado por el caso de las “coimas en el Senado” junto con otros funcionarios, pero el Tribunal Oral N° 3 compuesto por los Dres. Miguel Pons, Fernando Ramírez y Guillermo Gordo, los absolvió a todos en diciembre de 2013. El fallo fue apelado por la fiscalía. También en 2013, el expresidente Carlos Menem, fue absuelto en el juicio que tramitaba por haber omitido maliciosamente en su declaración jurada de bienes de 2000, una cuenta bancaria en Suiza y otros bienes. El expresidente, en cambio, fue condenado a siete años de prisión por el Tribunal Oral en lo Penal Económico N° 3 por la venta ilegal de armas a Croacia y Ecuador.

Respecto de la administración pública bajo las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011; 2011-) son numerosas las causas que involucran a funcionarios públicos. La exministra de Economía, Felisa Miceli, fue condenada por el Tribunal Oral Federal N° 2 a la pena de cuatro años de prisión y ocho años de inhabilidad para ejercer cargos públicos por los 100.000 pesos y 31.670 dólares estadounidenses que se encontraron en el baño de su despacho ministerial. La condena, en lo principal, fue ratificada por la Sala II de la Cámara Federal de Casación Penal.

El funcionario con más causas iniciadas en su contra es Ricardo Jaime, quien se desempeñó como Secretario de Transporte entre 2003 y 2009. Otro funcionario con varias causas y con una situación institucional más delicada es Amado Boudou, actual vicepresidente de la Nación. Por la importancia del cargo ocupado por Boudou, el caso merece una consideración especial y debe comenzarse con su misma designación. Está claro que todo ciudadano es inocente hasta que se pruebe su culpabilidad y, en ese

sentido, lo que se describe y escribe a continuación refleja el estado de situación al momento presente, que es una grave sospecha que ha derivado en su procesamiento. Se verá que decide, en su oportunidad, la Justicia.

La designación de Amado Boudou

Sorprendió que el expresidente Néstor Kirchner no fuera candidato a la reelección en el 2007. Fue su esposa la candidata en una suerte de “sucesión matrimonial”. La cuestión de quién la acompañaría en la fórmula no era un tema menor: el kirchnerismo había tenido una mala experiencia en cuanto a los vicepresidentes. Néstor Kirchner tuvo fuertes encontronazos al principio de la gestión presidencial con su vice, Daniel Scioli. Pero resultó aún peor la elección del vice de Cristina Fernández de Kirchner, Julio Cobos, quien la acompañó en su primer mandato.

El kirchnerismo ha tenido una definición muy clara de lo que considera que implica el rol de la vicepresidencia en el sistema institucional, tanto por las prácticas en el gobierno de Néstor Kirchner como en el de su esposa (Serrafero, 2011). La vicepresidencia es una figura de la cual se espera no sólo lealtad, sino subordinación y hasta obediencia. Cuando al principio del mandato de Néstor Kirchner su vicepresidente formuló críticas acerca de la nulidad de las leyes del perdón y la conveniencia de reacomodar las tarifas de los servicios públicos, sobrevino la reacción del ex presidente y el pronto alineamiento de Scioli. Las posiciones críticas de Cobos respecto de numerosas políticas gubernamentales le valió una suerte de ostracismo del mundo oficialista y el calificativo de “traidor”. Además, el kirchnerismo tuvo su propia concepción sobre la vicepresidencia al destacar la lealtad como máximo atributo, su identificación con el proyecto presidencial, su ubicación fuera de la órbita del Ejecutivo y su función como transmisor de las ideas del mandatario en el Senado.

La designación de Amado Boudou como candidato a vicepresidente fue un ejercicio de personalismo y unilateralismo de Cristina F. de Kirchner, sin ninguna mediación institucional. ¿Qué tipo de vice podría haber sido Boudou? Existían, al menos, tres alternativas básicas: a) un vicepresi-

dente solidario y fiel; b) un vice con perfil crítico, y c) un vicepresidente independiente. Pero lo esperable era el primer tipo, no sólo porque siempre le había sido fiel a Cristina, sino también porque el kirchnerismo no permite el despliegue de otras alternativas; si el vice quisiera conformar su propio “aparato”, todas las huestes del kirchnerismo estarían minándole su poder. Volviendo al caso de Julio Cobos, fueron los ministros del Ejecutivo convertidos en “guardia pretoriana” quienes lo criticaron, lo tildaron de traidor y hasta le pidieron reiteradamente su renuncia.

Desde una perspectiva más pragmática, Cristina y Boudou podían resolver mutuamente su futuro político si establecían una relación armónica en el gobierno. Para la mutua cooperación debían tener incentivos alineados. No era difícil encontrarlos. Boudou podría tener el premio de ser el sucesor de Cristina si ella conservaba su capital político y lo “ungía” como candidato a presidente, siempre y cuando aquél le fuera fiel y mantuviera una “buena conducta”. Y un Boudou presidente no podría gobernar más allá de un mandato y, entonces, Cristina –con poder conservado– podría retornar a la presidencia. Esta salida sería menos costosa que una reforma constitucional para promover la continuidad de la mandataria, sea instalando un sistema parlamentario o implantando la reelección indefinida o la habilitación para un tercer mandato.

A diferencia de Cristina-Cobos, la relación Cristina-Boudou llevaba varios años de trabajo cercano. Cristina conocía sólo superficialmente a Cobos, el vice que le había elegido Néstor Kirchner. La candidatura de Boudou se basó en el conocimiento y la confianza de Cristina, una vez fallecido el ex presidente. La relación, hacia el futuro, transitaría distintos momentos con altos y bajos.

Estas consideraciones sobre la elección del vicepresidente resultan muy pertinentes. La designación del personal del sector público no es un tema menor, las candidaturas, nombramientos y designaciones –según la Convención sobre la Corrupción de las Naciones Unidas– deben estar “basados en principios de eficiencia y transparencia y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud” e “incluirán procedimientos adecuados de selección y formación de los titulares de cargos públicos que se

consideren especialmente vulnerables a la corrupción”. En el caso, parece que no se tuvieron en cuenta los criterios referidos, ni se siguieron los procedimientos de selección sugeridos por la Convención sobre la Corrupción de las Naciones Unidas.

El escenario de la Justicia: el procesamiento del vicepresidente

Como breve introducción, cabe decir que a poco de comenzado el segundo mandato de Cristina Kirchner se conocieron las declaraciones de Laura Muñoz que decía que su marido, Alejandro Vanderbuele, era testaferrero de Amado Boudou y que habían realizado negocios valiéndose de la posición institucional de aquél. Vanderbuele era el presidente de la firma The Old Fund S.A. (TOF) que compró el 70% de Ciccone Calcográfica, imprenta que imprimía billetes y documentación oficial. Ciccone se encontraba en proceso de quiebra, pero había obtenido un plan de pagos de la AFIP que le permitió superar la situación. Previo a ese otorgamiento, se le requirió opinión al vicepresidente, en aquel entonces Ministro de Economía, y éste avaló el tratamiento especial mediante una nota enviada al Ministerio de Economía. La nota firmada por Boudou recomienda “la continuidad de la empresa concursada” y expone como razones “las fuentes de trabajo generadas por la empresa y su importancia estratégica”. Sin lugar a otras interpretaciones, la nota recomienda “la continuación de la empresa concursada”. El vicepresidente había negado frente a determinados medios cualquier tipo de injerencia en el caso Ciccone, aunque después reconoció la veracidad de la nota. Boudou también había negado que conociera a Vanderbuele. Pero curiosamente el presidente de The Old Fund S.A. se había alojado en un departamento de su propiedad, en Puerto Madero, y algún servicio figuraba a su nombre. Boudou también había negado conocer a los propietarios de la firma, pero testimonios existentes en el juicio dieron cuenta que tuvo, al menos, dos reuniones con aquellos.

El vicepresidente, lejos de tener una actitud cooperativa con la justicia había emprendido una cruzada contra la investigación. Consiguió la

renuncia del Procurador Esteban Righi, en abril de 2012. Y el juez Daniel Rafecas y el fiscal federal Carlos Rívolo fueron recusados por una de las partes en la causa.

El auto del juez Ariel Lijo que llama a indagatoria al vicepresidente y a otros imputados, del 29 de mayo de 2014, es suficientemente exhaustivo respecto a la justificación del acto procesal. Señala que Boudou junto a su amigo y socio comercial, José María Nuñez Carmona, habrían adquirido la empresa quebrada y monopólica Ciccone Calcográfica, cuando Boudou era Ministro de Economía y a través de la sociedad The Old Fund S.A y de Alejandro Vandebroele con el fin de contratar la impresión de billetes con el Estado. Boudou habría utilizado su influencia y Nuñez Carmona habría acordado con Nicolás Ciccone, Héctor Ciccone y Guillermo Reinwick la cesión del 70% de la firma. Boudou habría intervenido en las algunas reuniones y junto a Resnick Brenner –Jefe de asesores de la AFIP– en el trámite de un plan de pagos ilegal en AFIP. A través de interpuestas personas habría logrado los actos necesarios para el levantamiento de la quiebra y, ya como vicepresidente, la obtención del certificado fiscal para contratar con el Estado Nacional.

El juez describe la operatoria en la resolución que se refiere a continuación. Señala que para la compra de Ciccone se utilizó la firma The Old Fund S.A. que se ya se había usado para la negociación de una deuda de la Provincia de Formosa con el gobierno nacional. En esa operación habían intervenido Amado Boudou, José Nuñez Carmora –amigos de toda la vida y socios comerciales– y Alejandro Vandebroele, conocido de ambos. Hasta ese momento la firma no había tenido actuación alguna y contaba con una sola empleada. Boudou había intervenido en su carácter de Ministro de Economía y en fecha 11 de marzo de 2010 firmó una *addenda* al convenio original entre el Gobierno Nacional y el Gobierno provincial que implicó, finalmente, la emisión del título de deuda por \$312.941.277, 63 y un ingreso para TOF de \$7.667.161, que se cobró el 21 de mayo de 2010.

A raíz de un pedido de la AFIP el Juzgado comercial N°8 decretó la quiebra de Ciccone. Al día siguiente la AFIP ofreció la firma quebrada a la Casa de la Moneda –hecho que dio inicio al expediente 39.183/2010– pues

había tenido intenciones de adquirirla ya que su producción de billetes era insuficiente. Los propietarios de la firma se interesaron en lograr el levantamiento de la quiebra y fue así que Guillermo Reinwick, yerno de Nicolás Ciccone, habría hablado con Gabriel Bianco, quien lo habría conectado con Boudou y Núñez Carmona. Ambos se interesaron en el negocio, como señala el juez: “Boudou habría aportado su condición de funcionario público y Núñez Carmona habría realizado, como privado, aquello que Boudou no podía, justamente por su cargo. En razón de que el Ministro de Economía no podía adquirir el monopolio de la producción de billetes, y que Núñez Carmona tampoco podía hacerlo debido a su pública relación con él, asignaron a Alejandro Vandebroele ese rol, quien ya actuaba como representante de la firma TOF”.

Boudou y Núñez Carmona se habrían reunido al menos dos veces con los titulares de Ciccone para negociar la compra de la firma. Una reunión fue en las oficinas de Telefé, el 29 de julio de 2010, y otra en I Fresh Market. Por otra parte, Núñez Carmona y Vandebroele se habrían reunido al menos tres veces, una en Bice y dos en el Hotel Hilton. Finalmente, el 1 de septiembre de 2010, The Old Fund S.A. adquirió el 70% de la sociedad, incluidos los títulos de créditos de varios acreedores, a cambio del levantamiento de la quiebra, la aprobación del plan de pagos de la deuda con el fisco, la inyección de capitales para retomar la actividad y el pago de 50.000 dólares a los propietarios.

Luego de esta negociación, se puso a funcionar el salvataje a la empresa con el fin de que pudiera contratar con el Estado. En primer lugar se logró el aval de la AFIP para el levantamiento de la quiebra. En este sentido, se obtuvo el aval el 31 de agosto de 2010, o sea un día antes de la celebración del negocio y 45 días después de que se decretara la quiebra solicitada por la AFIP. El 14 de septiembre, dos semanas después de la venta de Ciccone, la AFIP contesta un traslado del juzgado diciendo que presta conformidad al levantamiento de la quiebra condicionado a un plan de pago. Dos días después manifiesta en el expediente que la conformidad es incondicional.

En segundo lugar, se realizaron los depósitos de dinero en el expediente. El 3 de septiembre de 2010, TOF depositó la suma de \$567.000 en con-

cepto de honorarios impagos de la sindicatura. El 7 de septiembre de 2010 Miguel Castellanos, director de la firma London Supply y conocido desde la infancia de Núñez Carmona, Boudou y Vandembroele, a través de su firma ordenó la transferencia de \$ 1.800.000 pesos a la cuenta del fuero comercial. Finalmente, el 14 de octubre de 2010, TOF habría depositado \$1.986.753 pesos. Como consecuencia de estos depósitos, el 24 de septiembre de 2010 se levantó la quiebra y se efectivizó el 19 de octubre de 2010.

Por otra parte, la empresa se había arrendado a la firma Boldt SA por el término de un año. Núñez Carmona se habría reunido con el director de Boldt S.A. diciendo ser representante de Boudou y refiriendo la compra de Ciccone Calcográfica. Le dice que deben abandonar la planta y le advierte que, de no hacerlo, tendrían problemas con la AFIP. En diciembre de 2010 la Secretaría de Comercio dispuso el cese de la vigencia del contrato y una multa diaria de \$15.000 por cada día de demora en el desalojo. Boldt S.A. deja la empresa en junio de 2011.

Por otra parte, la Casa de la Moneda había comenzado un proceso de licitación pública el 19 de junio de 2009, para adquirir maquinaria necesaria para satisfacer la impresión de billetes. El 27 de agosto de 2009 la Dirección Nacional de Inversión Pública del Ministerio de Economía había aprobado una inversión de \$521.723.160, que permitía el autoabastecimiento de billetes en la Casa de la Moneda. Luego de un año y medio de trámite, Boudou verbalmente habría ordenado no conceder el aval pedido por el Banco Nación para el otorgamiento del crédito necesario para la compra de los equipos. El 2 de noviembre de 2010 se corrió vista a la Gerencia de Administración y Finanzas de la Casa de la Moneda y ésta informa que no contaba ni contaría en el futuro inmediato con los fondos suficientes para realizar la inversión. Finalmente, se dejó sin efecto la licitación pública.

En forma paralela la firma intentó obtener el certificado fiscal para poder contratar con el Estado Nacional. Se tramitó –según el magistrado– un plan de pago ilegal por vía administrativa que incluía la quita de honorarios, intereses y multas. El 25 de octubre de 2010, el jefe de Asesores de la AFIP, Resnick Brenner, en un dictamen dirigido al Administrador Federal, consideró que era necesaria la opinión del Ministro de Economía, lo cual

era un procedimiento absolutamente anormal. El 8 de noviembre de 2010 Boudou firma la nota N° 154 dirigida al Administrador Federal, donde señala que no es su competencia expedirse sobre el tema, pero que la concesión del plan se correspondía con las políticas generales del gobierno. El 18 de noviembre de 2010 Resnick Brener dictaminó a favor del plan de pagos que fue rechazado de puño y letra por Ricardo Etchegaray, Administrador Federal de Ingresos Públicos, por no ajustarse a derecho (Resolución N° 970). No se le otorgó, entonces, el plan de pago a Ciccone Calcográfica y no pudo obtener el certificado fiscal. La firma cambia de nombre y pasa a llamarse Compañía de Valores Sudamericana (CVS) y habría concertado un negocio privado de impresión de boletas para el Frente para la Victoria, tercerizando la prestación pues no contaba con las máquinas necesarias para la obra, y sin intervención ni conocimiento del Síndico de la quiebra ni del Gerente de Administración de la empresa. La contratación le habría reportado a CVS un ingreso de \$12.212.953,09.

Luego de que Boudou fuera electo vicepresidente, CVS, a través de Vandebroele, solicitó un nuevo plan de pagos a la AFIP el 14 de noviembre de 2011. El plan fue aprobado el 25 de noviembre de 2011 y la firma obtuvo el certificado fiscal para contratar con el Estado Nacional el 13 de diciembre de 2011, tres días después de la asunción de Boudou como vicepresidente de la Nación.

Por último, la resolución del Juez Lijo expresa que se habría cumplido el objetivo último: la contratación con el Estado Nacional para la impresión de billetes de curso legal. Vandebroele, el 6 de noviembre de 2010, cuando todavía no se habían iniciado las gestiones del segundo plan de pago ante la AFIP se pone en contacto con Casa de la Moneda para la oferta de impresión de billetes y se reabrió el expediente N° 39.183. El 16 de abril de 2012 se firma el contrato en CVS y Casa de la Moneda por el cual se acuerda la impresión de 410.000.000 de billetes por los que se abonaría el 58,74% del precio neto por millar que acepte el Banco Central, según cada denominación de billete, más IVA y un canon locativo sobre la planta.

El auto concluye declarando el estado de sospecha exigido por el artículo 294 del Código Procesal Penal de la Nación y, en consecuencia, cita

a prestar declaratoria a Amado Boudou, José María Núñez Carmona, Alejandro Vandebroele, Rafael Resnick Brenner, Nicolás Ciccone y Guillermo Reinwick.

Finalmente, el vicepresidente fue procesado por cohecho pasivo y negociaciones incompatibles con su función, el 27 de junio de 2014. El auto de llamado a declaración indagatoria había sido preciso y sólido en relación con los hechos y las sospechas. El fallo que decretó el procesamiento de Boudou –y de otros indagados– contiene, a lo largo de sus 333 páginas, abundancia probatoria difícilmente rebatible en la instancia del juicio oral. Abrumadora evidencia que recurre a documentación, prueba testimonial y cruce de llamadas telefónicas en momentos clave de la operatoria de la compra de Ciccone Calcográfica. La sentencia llegó poco antes de lo esperado por el gobierno, pero casi nadie dudaba que el vice iba a ser procesado por el juez Lijo. Quizá para evitar alguna que otra maniobra, el magistrado apuró la publicidad de la sentencia.

Vino luego el tiempo de las apelaciones de los procesados. El 7 de octubre los abogados de Boudou presentaron un escrito de 513 páginas apelando el procesamiento. También sus abogados no perdieron oportunidad de minar el expediente con recursos y nulidades que sirvieran, en algún momento, para evitar que la causa siguiera su curso o bien fuera nulificada. Pero algo distinto ocurrió esta vez en la Justicia: un juez con decisión y valentía avanzó en la investigación presagiando, quizá, el inicio de una nueva época. La política no fue suficiente para neutralizar a la justicia. Si bien Boudou, desde el principio, no tuvo un fervoroso respaldo de figuras del gobierno, fue clara la decisión de la presidenta de no dejarlo caer. Desde el periodismo militante se decía –y se dice– que se trata de una causa mediática. Tras el procesamiento, impera aún el silencio oficial; sólo algunas reacciones se han alzado y de poca sustancia. El jefe de Gabinete señaló que no era abogado para hablar sobre el tema, que hay inequidad de trato pues otros miembros de la oposición están también procesados y, en definitiva, no se trata de un tema de trascendencia institucional. Una defensa fue decir que Mauricio Macri, Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, estaba también procesado, pero no pesaba sobre aquél la condena mediática de los “medios concentrados”.

Hasta el caso Boudou no había registro de un procesamiento a un vicepresidente en la historia argentina. Pero no se trata sólo de una curiosidad histórica, sino de una muestra más de que en las últimas décadas las instituciones han errado en su “función selectiva”, esto es en designar a los mejores para los cargos institucionales de mayor compromiso y responsabilidad. Si el procesamiento del vice es una curiosidad histórica, no menos lo es la enorme distancia que separa a Boudou de figuras tales como Carlos Pellegrini, José Evaristo Uriburu, José Figueroa Alcorta y Victorino de la Plaza, todos vicepresidentes que ejercieron la magistratura presidencial supe-
rando momentos comprometidos del pasado institucional.

¿Tiene trascendencia institucional el procesamiento del vicepresidente? Sin duda la tiene. Luego del mismo la oposición solicitó la licencia del vicepresidente o bien directamente su renuncia. Desde el gobierno no están dispuestos a sacrificar a su vicepresidente. Es correcto que se es inocente hasta que se pruebe culpabilidad, pero en el caso del vicepresidente las sospechas abundan. Sería un *shock* difícil de digerir si quedara en la historia que el vicepresidente se alejó del cargo por corrupción. Un sello que se expandiría a lo largo y a lo ancho de la era kirchnerista. El gobierno no querrá esta salida.

El escenario del Congreso: el juicio político frustrado

El caso Boudou continuó también en otro escenario: el Congreso de la Nación. Allí se presentaron numerosos pedidos de juicio político contra el vicepresidente. La oposición ya se había expedido acerca de la pertinencia del *impeachment*. De acuerdo al artículo 53 de la Constitución Nacional, la Cámara de Diputados ejerce el derecho de acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, por “mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes”, requiriendo para la formación de causa la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.

En el juicio político no hace falta demostrar la comisión de delito, ni tampoco una sentencia condenatoria pues constituye una vía parlamentaria

paralela a la justicia. Los jueces investigan la comisión de delitos y el Congreso el comportamiento del funcionario y su responsabilidad política. Los jueces, de encontrar culpable al encausado le imponen la pena que prescribe el código penal. El Senado, que obra como cámara juzgadora, de encontrar culpable al sometido a juicio político solamente lo destituye de su cargo y puede imponerle una inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos por un tiempo determinado. Las dos vías paralelas son claras. La Argentina siguió el modelo de juicio parlamentario, a diferencia de otros países que tienen un sistema mixto, donde intervienen el Poder Legislativo y el Poder judicial en el juzgamiento de los presidentes y, en su caso, de los vicepresidentes.

El 3 de julio de 2014 la Comisión de Juicio Político trató el caso Boudou. La presidenta de la Comisión, Adela Segarra, comenzó leyendo un dictamen que rechazaba *in limine* los numerosos pedidos de juicio político (ocho) que presentó la oposición. El argumento central fue que hay que esperar la sentencia en sede judicial pues los pedidos se vinculan con las investigaciones que lleva adelante la justicia. Lo contrario –según el oficialismo– sería violentar la división de poderes y el orden republicano. La posición oficialista señaló también que no debía presionarse al juez con el proceso en el Legislativo. Argumentos usados, generalmente, por la oposición para criticar el estilo y el modo de gestión del gobierno. No faltó tampoco, en una sesión tumultuosa y desordenada, la imputación de la asociación entre la oposición y los “medios hegemónicos”. La oposición, por su parte, cuestionó los argumentos y el comportamiento del oficialismo. Pero más allá de sus quejas, el juicio político permanecerá bloqueado, al menos por ahora.

Como se dijo, ninguna duda cabe que el juicio político es una vía paralela a la justicia. Incluso una de las causales es el “mal desempeño” que no tiene que ver necesariamente con la comisión de delitos. Los legisladores no deben esperar pronunciamiento alguno de los tribunales. El objetivo del dictamen escrito por el oficialismo en la sesión de la Comisión de Juicio Político fue, simplemente, rechazar los pedidos de *impeachment* contra el vice con argumentos absolutamente rebatibles. Pero la lógica del número no admite argumentos.

Entre la gravedad y el riesgo institucional

No hay duda de que el procesamiento de Boudou, dictado por el juez Ariel Lijo, aceleró los tiempos del vicepresidente. Significó un golpe sobreviniente al desgaste gradual y continuo que venía sufriendo su imagen. El procesamiento del vice, a diferencia de lo señalado por el Jefe de Gabinete en una de sus habituales conferencias de prensa, tiene “gravedad institucional”. La vicepresidencia es el segundo puesto en la República. El vice es Presidente del Senado y, fundamentalmente, la figura de reemplazo del presidente si ocurre una crisis institucional. En el Senado se aprueban los proyectos que luego serán leyes y resulta, al menos paradójico, que su presidente esté procesado penalmente. Por otra parte, cabe recordar que si por acontecimientos inesperados un vice llega a ocupar definitivamente la presidencia, la principal tarea para superar tiempos difíciles es que el vicepresidente pueda crear una “legitimidad de reemplazo” del mandatario que sucede. Pero, ¿qué legitimidad social puede construir quien está severamente sospechado por delitos de corrupción?

La cuestión ahora y más allá de la gravedad institucional es si puede existir “riesgo institucional”. La respuesta es: no y sí. En tanto y en cuanto la presidenta no tenga problemas de salud ni graves sobresaltos en su gestión, el vice no será un problema insoluble. Pero, si por alguna razón tuviera que delegar el mando por un tiempo considerable o bien se cumpliera algunas de las causales que habilitan la sucesión de acuerdo a lo prescrito por el artículo 88 de la Constitución Nacional, existiría “riesgo institucional”. El sistema político ingresaría en un terreno de complicaciones impredecibles. La cuestión está abierta. Para los presidenciables del oficialismo y ante los comicios presidenciales de 2015 el tema Boudou es una suerte de ciénaga que prefieren evitar. Lo cierto es que un vice convertido en presidente con una legitimidad tan menguada probablemente dispararía otros escenarios de sucesión, si la ausencia de la presidenta fuera definitiva. Y, nuevamente, podría ser aplicable la ley de acefalía de la República. En ese cuadro, la renuncia del vice vendría como corolario natural de la falta de apoyo entre miembros del propio

oficialismo que no tienen ni demasiado afecto ni les sobra respeto por la persona del vicepresidente. Una sucesión decidida por el Congreso en una situación de crisis, con mayoría del oficialista Frente para la Victoria, sería algo menos costoso para el oficialismo que el propio juicio político de su vice. En otras palabras, con juicio político o sin juicio político la figura de Boudou parece haber entrado por una de las puertas de la historia. La presidenta regulará sus futuros movimientos de acuerdo a la evolución del caso Boudou. Y el peronismo oficialista, aún sin querer a su vicepresidente, no lo sacrificará en un juicio político. Llegado el caso, otras vías institucionales pueden recomponer un poder que podría encontrar nuevos riesgos en el camino.

Más defensas del oficialismo, y otro procesamiento

La sesión del 7 de agosto de 2014 del Senado fue presidida por el vicepresidente Boudou. Si bien se asumía que no estaría presente pues lo esperaba una función protocolar en la reasunción del mandato de Juan Manuel Santos, presidente de Colombia, la presidenta dio luz verde para que el vicepresidente Boudou presidiera el Senado. En el recinto, la oposición hizo lo que había anunciado. Una serie de discursos resaltaron su situación procesal y su reñido perfil respecto de una esperable “ética pública”. Volvieron los pedidos de licencia y de juicio político.

Fue así que en la sesión parlamentaria destinada a la comparecencia del Jefe de Gabinete, la oposición comenzó con duras críticas. El senador radical, Gerardo Morales le dijo: “Ha perdido la confianza del pueblo, y mientras pasa esto usted se va de joda con la Mancha de Rolando” (*La Nación*, 7 de agosto de 2014). Continuaron luego los duros discursos de los senadores Rubén Giustiniani (Socialista-Santa Fe), Luis Juez (Frente Cívico-Córdoba), el peronista disidente Adolfo Rodríguez Saá (San Luis) y Gabriela Michetti (Pro-Capital). Todos, con sus propias palabras, señalaron que el vicepresidente entorpecía el normal funcionamiento del Senado por no apartarse del cargo hasta que se resolviera su culpabilidad o inocencia en el caso Ciccone (caso “Boudou”, más precisamente).

Por su parte, el Jefe de Gabinete, Jorge Capitanich, nuevamente aportó sus interpretaciones institucionales aplicables al caso Boudou al señalar: “El bloque del Frente para la Victoria ha manifestado que el vicepresidente no puede estar sometido a un proceso de licencia: integra la fórmula de carácter presidencial, pertenece al Poder Ejecutivo. Su remoción sólo puede ser mediante el proceso de juicio político, renuncia o muerte, porque todos somos mortales” (*La Nación*, 8 de agosto de 2014).

El ministro de Defensa, Agustín Rossi, se sumó a esta posición y dijo: “La democracia tiene uno de sus pilares que es el Poder Judicial. El mecanismo del Poder Judicial hay que respetarlo: todos somos inocentes hasta que haya una sentencia en sentido contrario” (*La Nación*, 11 de agosto de 2014). Es cierto que todos somos inocentes hasta que una sentencia diga que somos culpables. Pero también es cierto que no todos somos procesados por la justicia y que ello acarrea, de por sí, consecuencias. El procesamiento no significa condena, pero si sospecha. Y la sospecha corroe la confianza. Y a la crisis de representación política no le hace nada bien aumentar la usina de políticos imputados por corrupción. El ministro de Defensa hizo otra declaración que dejó aún más preocupación. Señaló que no era conveniente que el vicepresidente Boudou pidiera licencia y si lo hiciera “mañana, cualquier dirigente político que tenga un procesamiento por cualquier circunstancia, va a tener que estar obligado a dar un paso al costado” (*La Nación*, 11 de agosto de 2014). ¿Es que el procesamiento es, en la Argentina de hoy, una estación esperable en la carrera de un político? ¿Cuántos procesamientos deberían acreditar los políticos para “dar un paso al costado”?

Otra triste noticia para el vicepresidente fue un nuevo procesamiento, el 8 de agosto de 2014. La noticia no fue novedad. El juez Claudio Bonadío, titular del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 11, decretó el procesamiento de Amado Boudou por el delito de falsificación de documento público, en carácter de partícipe necesario, en el marco de una causa en donde se investiga al vicepresidente de la Nación por haber transferido irregularmente un automóvil a su nombre mediante documentación falsa. Dice una parte del auto de procesamiento: “se ha probado en estas actuaciones, con el alcance hasta aquí demandado, que Amado

Boudou inscribió a su nombre con un formulario 08 falso que contiene copias de su documento nacional de identidad, con un formulario 04 con su firma verdadera y un domicilio que no era el de él —que sirvió para fijar la radicación del legajo en el Registro Seccional N° 2 de esta ciudad—, con un motor que no era el original de fábrica cuyos papeles no demostrarían su titularidad ante el Registro, y sin haber efectuado la obligatoria verificación policial, el automóvil Honda CRX cuya procedencia de ninguna forma puede acreditar”. Boudou ya tiene dos procesamientos, aunque no están firmes. Asimismo, luego del nuevo procesamiento ingresaron otros dos pedidos de juicio político a la Cámara Baja. Uno presentado por Patricia Bullrich (Unión Pro) y el otro por Adrián Pérez (Frente Renovador). Y también nuevas denuncias en la Justicia.

El procesamiento fue apelado por el vicepresidente, pero la Sala II de la Cámara Federal porteña confirmó, el 1 de octubre de 2014, el procesamiento de Boudou, su ex pareja Agustina Seguí y una funcionaria del Registro de la Propiedad Automotor, en una decisión unánime de los jueces Horacio Cattani, Martín Irurzun y Eduardo Farah. Quedó así a un paso del juicio oral y público.

Reflexiones finales

En este trabajo se sostuvo que la corrupción estructural puede alojarse en distintos niveles, en el Estado, en el gobierno y en la sociedad. También se señaló la importancia del tipo de régimen político y las diferencias que existen según sea la democracia en cuestión. Es menos probable una corrupción estructural en una democracia del tipo liberal-republicana con mecanismos de frenos y contrapesos, un control institucional suficiente y la responsabilidad política de los gobernantes. Las democracias de corte personalista, de baja institucionalización y de concentración de poder son más propensas a la instalación de una corrupción generalizada.

Se vio también que en América Latina existen diferencias importantes entre los países respecto de la percepción de corrupción. Pero más allá de

las diferencias, la corrupción parece estar bajo el amparo de la cúspide del poder político. ¿Por qué es importante tomar acciones contra los mandatarios sospechados de corrupción? Son varias las respuestas.

En primer lugar, toda corrupción política debe ser transparentada con el fin de contrarrestar el fuerte sentimiento de impunidad que impera en los sistemas políticos de la región y es la base de la percepción social. En segundo lugar, que la cúspide del poder sea sometida a investigación –judicial o parlamentaria– configura mensaje “ejemplar” para el resto del sistema político. No significa que la corrupción se erradicará, pero sí que el régimen institucional tiene sus propios mecanismos para enfrentarla y llevarla a la palestra pública. En tercer lugar, cuando la corrupción salpica a los presidentes o a los vicepresidentes se ingresa en un terreno donde la propia estabilidad política puede estar en juego. Accionar contra los mandatarios es un modo concreto para restaurar la legitimidad erosionada del régimen democrático.

Llevar a los tribunales a un presidente sospechado de corrupción y obtener una condena es un fuerte mensaje a toda la sociedad y, especialmente, a la clase política. Destituir a un presidente por la vía parlamentaria y a causa de hechos de corrupción es también una forma de “transparentar” el régimen político. Aunque cabe señalar que las sociedades no aprenden fácil las lecciones. Mandatarios que han sido destituidos por los Congresos o juzgados por la Justicia pueden volver a la política, años después. Tal fue el caso de Fernando Collor de Mello, en Brasil, o de Carlos Andrés Pérez, en Venezuela. Por otra parte, se ha visto como la política partidaria puede afectar a quién se juzga, cuándo se lo juzga y qué resultado se obtiene del juzgamiento. Lamentablemente, la falta de madurez de la clase política latinoamericana y la debilidad institucional impiden todavía un accionar independiente de la justicia y de los Congresos en la investigación y el castigo de la corrupción al más alto nivel.

En el caso argentino analizado, en el accionar de la justicia y del Congreso contra el vicepresidente de la Nación Amado Boudou se observa una reacción positiva del sistema político. Nótese que la denuncia contra el vicepresidente se produjo al inicio del segundo mandato de la presidenta Cristina F. de Kirchner. Si bien al principio el vicepresidente logró

poner obstáculos a la investigación, no pudo impedir que la causa siguiera. Luego un juez tuvo la decisión de seguir adelante, en el marco de una causa mediatizada, una imagen deteriorada del funcionario y por cierto ya pasada la mitad del período del mandato del presidente, pero con fortaleza suficiente como para seguir definiendo la agenda política. Y, en ese contexto, se decretó el procesamiento del vicepresidente, lo cual constituye, sin duda, un hecho histórico de suma relevancia.

NOTAS

- 1 Se trataba de la utilización indebida de gastos reservados correspondientes a seguridad y defensa del Estado, cuya suma superaba los 17 millones de dólares.

REFERENCIAS

- Alcántara Sáez, Manuel, Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López, (2005), *Funciones, procedimientos y escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*, Ediciones Universidad de Salamanca.
- Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, (1997), *Diccionario de Política*, México: Siglo XXI.
- Linz, Juan, (1987), *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza.
- Malamud, Andrés y Miguel De Luca (coordinadores), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires: Eudeba.
- Morlino, Leonardo, (1985), *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Nino, Carlos, (1992), *Un país al margen de la ley*, Bs. As., Emecé.
- O'Donnell, Guillermo, (1992), "¿La democracia delegativa?", en *Cuadernos del CLAEH*, N°1, 5-20.
- Pasquino, Gianfranco, (1997), "Corrupción política", en Bobbio et al., Op. Cit, 377-379.
- Pasquino, Gianfranco, 1999, *La democracia exigente*, Bs. As., Fondo de Cultura Económica.
- Pérez Liñan, Aníbal, (2007), *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, Cambridge, New York: Cambridge University Press.

- Rivarola, Rodolfo, (1910), “Delitos de funcionarios públicos”, *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, Tomo 1.
- Sartori, Giovanni (1994), *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Serrafero, Mario D., (1994), “Juicio político: la experiencia argentina”, *Estudios de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires*, Instituto de Derecho Público, Ciencia Política y Sociología, N° 12, 2005, 104-120.
- Serrafero, Mario D., (1999), *El poder y su sombra. Los vicepresidentes*, Bs. As., Editorial de Belgrano.
- Serrafero, Mario D., (1995), *Primacía de las instituciones*, Bs. As., Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.
- Serrafero, Mario D., (2011), “Presidencia y vicepresidencia: otra difícil combinación”, en Malamud y De Luca, Op. Cit., 23-35.
- Serrafero, Mario D., (2013), “Argentina: Tres reformas institucionales del kirchnerismo”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, N° 41, 455-475.

Sitios on-line

Centro de Información Judicial: <http://www.cij.gov.ar/inicio.html>

Transparency International, *Corruption Perception Index 2013*: <http://www.transparency.org/cpi2013/results>

Foro Económico Mundial, *Reporte Global de Competitividad 2013-2014*: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf