

Mariano Gaitán

Abogado. Integrante del Equipo Jurídico de la Asociación
Abuelas de Plaza de Mayo entre abril de 2007 y julio de 2013

La actuación de la justicia argentina en casos de apropiación de niños durante el terrorismo de Estado¹

1. Introducción

La sustracción y sustitución de la identidad de niños hijos de personas desaparecidas forzosamente, fue una de las prácticas más aberrantes de la última dictadura militar argentina (1976-1983). Cientos de niños secuestrados junto con sus padres o nacidos en cautiverio, fueron separados de sus familias y criados con una identidad falsa, sin conocer su verdadero origen. Al día de hoy, tras décadas de búsqueda, más de un centenar de jóvenes fueron localizados y pudieron reunirse con sus familias. Sin embargo, estos logros fueron posibles principalmente debido a la lucha y el sacrificio de las propias víctimas, lideradas por la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo, quienes debieron sobreponerse a la falta de

voluntad y la ineficiencia de los organismos públicos encargados de investigar esos crímenes.

En este contexto, este artículo se propone, en primer lugar, describir la actuación de la justicia argentina (durante el período 2006-2013) en la búsqueda de los hijos de desaparecidos. A partir de una investigación empírica, muestra que la administración de justicia penal carecía de iniciativa para investigar estos casos y que tramitaba las pocas denuncias presentadas con métodos sumamente ineficientes y burocráticos, que no tomaban en cuenta la complejidad de estos delitos. Se interpreta este problema como una manifestación de las deficiencias estructurales del sistema inquisitivo reformado, aún vigente en Argentina a nivel federal.

En segundo lugar, este trabajo tiene por objeto describir algunas reformas parciales implementadas recientemente para mejorar la actuación de la administración de justicia en los casos de apropiación de niños durante el terrorismo de Estado. Se explica cómo estas medidas procuraron acercar el sistema a un modelo de tipo acusatorio, en un intento por superar las deficiencias estructurales del sistema inquisitivo reformado. Asimismo,

¹ Una versión anterior de este artículo apareció publicada como “¿Cómo buscar una aguja en un pajar con los ojos vendados? Un análisis de la actuación de la Justicia argentina en casos de apropiación de niños durante el terrorismo de Estado”, en Anitua, Gabriel; Gaitán, Mariano y Alvarez Nakagawa, Alexis (compiladores), *Los juicios por crímenes de lesa humanidad*, Didot, Buenos Aires, 2014. Agradezco a Agustín Chit, Alan Iud, Alexis Alvarez Nakagawa, Damián Azrak, Florencia Sotelo, María Inés Bedía, María Laura Rodríguez, Pablo Parenti y Sabina Regueiro por sus lecturas y comentarios. También deseo agradecer especialmente a Luciana Galbucera y Rocío Nervi por el empeño y la meticulosidad con que relevaron los expedientes. Este artículo no representa la posición institucional de la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo.

se analizan los desafíos que se presentaban para el Ministerio Público Fiscal en ese nuevo escenario y se realiza un balance preliminar de su actuación.

2. Metodología

Para escribir este artículo me he basado, en primer lugar, en un estudio cuantitativo sobre el trámite de las causas por sustracción de niños presuntamente hijos de desaparecidos en la justicia argentina, realizado por la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo entre los meses de junio y agosto de 2012. El desarrollo general del proyecto estuvo bajo mi coordinación y fue supervisado por Alan Iud, coordinador del Equipo Jurídico de la Asociación. El relevamiento de expedientes fue realizado fundamentalmente por Luciana Galbucera y Rocío Nervi.

El objetivo principal de ese estudio era medir el tiempo que demora la justicia en esclarecer un caso de presunta apropiación de un hijo de desaparecidos, desde el momento en que se presenta la denuncia hasta que se realizan las pruebas periciales genéticas en el Banco Nacional de Datos Genéticos (BNDG)². Adicionalmente, se pretendía recabar datos objetivos sobre el desempeño de los jueces y los fiscales en estas causas.

El estudio comprendió expedientes judiciales iniciados entre el 1 de enero de 2006 y el 1 de julio de 2011, en los fueros federales de la Ciudad de Buenos Aires, San Isidro, Lomas de Zamora y Morón. En ese lapso de cinco

años y medio se registraron 44 causas por apropiación de niños presuntamente hijos de desaparecidos, contando las causas iniciadas por la CONADI, las causas iniciadas y/o querreladas por la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo y otras causas en las que se solicitaron informes a esta última institución. Si bien este dato no corresponde a registros oficiales –por lo que es posible que existieran causas no contempladas en el estudio–, se trata de una cifra suficientemente representativa.³

Sobre el total de 44 causas registradas se analizaron exhaustivamente 39, distribuidas del siguiente modo: 24 en Capital Federal (96% del total), 12 en San Isidro (75% del total), 2 en Lomas de Zamora (100%) y 1 en Morón (100%). En esos 39 expedientes judiciales se investigaban 41 casos de jóvenes presuntamente apropiados, ya que en dos causas el objeto procesal comprendía dos casos.

Durante el relevamiento de los expedientes se registraron todas las medidas de pruebas producidas desde el inicio de la causa hasta la realización de las pruebas periciales genéticas en el BNDG, y se midió cuánto tiempo insumió cada medida y cuál fue su resultado. En algunos pocos casos en los que no se contaba con las fechas exactas en que se ordenó o recibió el resultado de una medida se consignó una fecha aproximada, con un margen de error máximo de cinco días.⁴

En segundo lugar, para escribir este artículo me he basado en información cualitativa recabada en varias reuniones con actores directamente involucrados en las causas por violaciones a los Derechos Humanos durante la última dictadura militar. Estas

.....

2 El BNDG fue creado en 1987 por la Ley 23.511, y reformado en 2009 por la Ley 26.548. En el BNDG se registra la información genética de las familias que buscan niños desaparecidos durante la dictadura, la cual es cotejada con la información genética de los jóvenes presuntamente hijos de desaparecidos que ingresa por orden judicial o de la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad. Esta prueba pericial permite determinar fehacientemente si el joven en cuestión tiene vínculo biológico con alguna de esas familias. Sobre la creación del BNDG y en general las pruebas genéticas, ver Wulff, Guillermo, *Las Abuelas y la genética. El aporte de la ciencia en la búsqueda de los chicos desaparecidos*, Buenos Aires, Abuelas de Plaza de Mayo, 2008.

.....

3 La única jurisdicción donde existe un número significativo de causas en trámite, que no fue incluida en el relevamiento, es la de La Plata.

4 Los datos fueron procesados en una planilla de cálculo utilizando la fórmula "Días 360", que calcula el número de días entre dos fechas basándose en un año de 360 días (doce meses de 30 días).

conversaciones tuvieron lugar en el marco del proyecto de investigación financiado por la Universidad de Buenos Aires del que este trabajo forma parte. Por otra parte, también me he nutrido de mi propia experiencia, durante seis años, como abogado de la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo. Si bien desde un rol distinto al de investigador, mi actividad profesional me permitió observar de cerca el funcionamiento del sistema de justicia, así como mantener conversaciones con abogados, fiscales, jueces y funcionarios directamente involucrados en el tema.

3. La actuación de la justicia en la búsqueda de los nietos desaparecidos

Hasta hace muy pocos años, el sistema de justicia argentino carecía completamente de iniciativa propia para buscar a los hijos de personas desaparecidas durante el terrorismo de Estado. En lugar de producir e impulsar líneas de investigación específicas sobre este complejo fenómeno criminal, se limitaba a recibir y tramitar las denuncias presentadas principalmente por organismos privados o administrativos. Para ello se dedicaba, básicamente, a solicitar informes mediante oficios, lo que constituye un método burocrático y sumamente ineficiente para resolver los casos.

Según muestra el relevamiento realizado, del total de casos considerados, el 43,6% se inició a partir de denuncias⁵ de la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo, el 28,2% a partir de denuncias de la CONADI, el 15,4% a instancias del Poder Judicial, el 7,7% por

denuncias de otro organismo privado o particulares⁶, el 2,5% a instancias de otro organismo público (Policía Federal) y el 2,5% restante por iniciativa del Ministerio Público Fiscal. Es decir que, en su conjunto, el sistema de justicia produjo menos del 20% de las investigaciones. Dentro de este porcentaje, la mayor parte de las causas fueron iniciadas por decisión del Poder Judicial, pues el Ministerio Público Fiscal tuvo una participación prácticamente nula en esta tarea.

La información disponible también muestra que el sistema de justicia era muy ineficiente para desarrollar y terminar las escasas investigaciones que se iniciaron. De los 41 casos de presunta sustracción de hijos de desaparecidos investigados en los 39 expedientes analizados, 31 concluyeron con pruebas periciales genéticas en el BNDG, 7 aún estaban siendo investigados cuando se terminó el relevamiento y 3 se cerraron sin realizar pruebas genéticas porque se descartó definitivamente la hipótesis delictiva sobre la base de otras pruebas (normalmente la determinación de la existencia de la madre biológica en casos de adopción). Los plazos de duración de estas investigaciones eran sumamente extensos. Los 31 casos en que se realizaron pruebas de ADN demandaron en promedio 22 meses; los 7 casos pendientes de resolución llevaban en promedio una duración de 44,8 meses; y los 3 casos cerrados sin peritajes genéticos demoraron en promedio 13,1 meses.

¿En qué se insumía ese tiempo? En el relevamiento no se observaron planteos de las partes que demoraran la investigación, pues en la gran mayoría de las causas los imputados aún no se encontraban legitimados. En solo 6 causas se plantearon cuestiones de competencia que dilataron el trámite de la investigación, pero estas

.....

⁵ En este contexto, por “denuncia” entiendo una presentación formal señalando que una o más personas determinadas pueden ser hijos o hijas de desaparecidos. Existen otras presentaciones que relatan la desaparición de una pareja o una mujer embarazada y de su hijo recién nacido o presuntamente nacido en cautiverio. A los efectos de este análisis considero “denuncias” solo a las del primer grupo, pues estas presentaciones contienen “casos”, es decir, una hipótesis fáctica de que una determinada persona puede ser hija de desaparecidos.

.....

⁶ Una de las denuncias fue presentada por la Agrupación HI-JOS.

demoras no tuvieron una incidencia significativa en el conjunto de la muestra. En rigor, en los casos resueltos con pruebas de ADN, la justicia necesitó casi dos años solo para realizar las medidas de prueba previas a la orden de tomar las muestras biológicas para identificar a la persona. Según los datos obtenidos, en promedio se produjeron 25 medidas de pruebas antes de realizar las pruebas de ADN, sin contar las tareas de investigación policial⁷.

En los casos pendientes de resolución, en cambio, se produjeron en promedio 24 medidas de prueba, es decir, menos que en los casos resueltos. Esto quiere decir que la mayor demora en estos casos no se debió a la producción de más medidas de prueba. Mi hipótesis para explicar este fenómeno es que, a medida que avanzaban en la investigación, los operadores judiciales experimentaban una "pérdida de fe" sobre la posibilidad de que la persona involucrada en la causa fuera hijo de desaparecidos. Esto los llevaba a relegar la investigación sin archivarla formalmente, lo que incidía notablemente en el plazo de duración de estas causas.

En general, los jueces exigían estándares de prueba muy altos sobre la posibilidad de que la persona fuera hijo de desaparecidos antes de ordenar la realización de pruebas de ADN. En la práctica judicial el requisito de razonabilidad⁸ se interpretaba como la

exigencia de probar casi con certeza que la persona es hija de desaparecidos antes de ordenar las pericias genéticas. Por eso algunos jueces dilataban las investigaciones procurando obtener otros elementos secundarios que reforzaran esa hipótesis. Esta tendencia se advertía al comparar la duración de las investigaciones en los distintos fueros. Mientras en la Capital Federal los casos resueltos con pruebas de ADN demandaron 18,7 meses y 22 medidas de prueba, en San Isidro demoraron 27,6 meses y se produjeron 30 medidas de prueba. En algunas causas también se produjeron medidas superabundantes o manifiestamente innecesarias para avanzar en la investigación. Por ejemplo, en una causa de Morón, un fiscal solicitó que se librara un oficio al colegio secundario al cual había asistido la presunta víctima para que informara quiénes habían sido sus docentes y que luego se los citara a prestar testimonio sobre su relación con el joven. Como era de esperar, esta medida demoró meses y no produjo ningún resultado relevante para la investigación.

Una cuestión que parecía ser particularmente problemática para los jueces era tener que decirle a la presunta víctima que las personas que la criaron posiblemente no eran sus padres biológicos⁹. Acostumbrados a trabajar con expedientes que mediatizan y ocultan a las partes del conflicto, los jueces de instrucción no estaban preparados para enfrentarse cara a cara con la víctima y comunicarle hechos tan sensibles. Esto explicaría por qué existía una considerable diferencia de plazos entre las investigaciones de los casos de jóvenes inscriptos como hijos biológicos (23,4 meses) y los casos de adopciones (13 meses), cuando no existía una diferencia tan significativa entre la cantidad

7 En la mayoría de las causas se requirió a la Policía Federal u otra fuerza constatar el paradero de la víctima o de los imputados, averiguar quiénes eran los ocupantes de un domicilio u otras medidas necesarias para realizar con eficacia un allanamiento. Resulta complejo cuantificar la incidencia de este tipo de tareas en la duración de la investigación porque normalmente se realizan en forma paralela al trámite de la causa en el Juzgado. Por eso se decidió excluirlas del relevamiento.

8 CPPN, art. 218 bis (incorporado por Ley 26.549, B.O. 27/11/2009). En otro artículo he analizado los requisitos para la producción legítima de pruebas genéticas respecto de la presunta víctima. Ver Gaitán, Mariano, "La legitimidad de las pruebas genéticas sin consentimiento de la víctima según los estándares del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos", en Anitua, Gabriel y Mariano Gaitán (comp.), *Las pruebas genéticas en la identificación de jóvenes desaparecidos*, Buenos Aires, Del

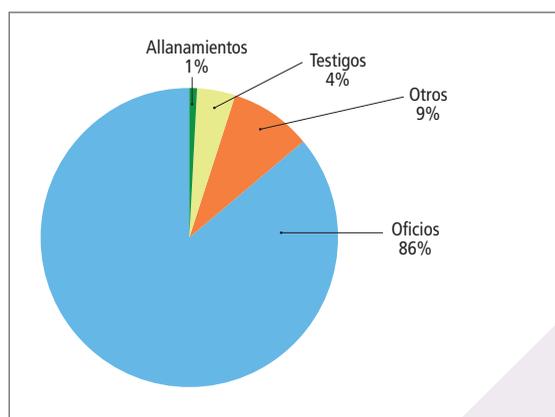
Puerto, 2013, ps. 299-327.

9 Para superar este problema, la CONADI creó el Equipo Interdisciplinario Auxiliar, integrado por psicólogos, abogados y mediadores, cuyo objetivo específico es colaborar con la administración de justicia en la comunicación con las presuntas víctimas de apropiación.

de pruebas producidas en cada grupo (25,6 en los casos de jóvenes inscriptos como hijos biológicos y 20,8 en los casos de adopciones).

Sin embargo, el factor que más incidía en la duración de las investigaciones era el tipo de medidas de prueba ordenadas y, particularmente, el modo en que éstas se producían. Uno de los datos más impactantes que arrojó el relevamiento es que, del total de medidas producidas en los casos resueltos, el 86,2% correspondía a solicitud de informes mediante oficios a distintos organismos públicos y en menor medida privados. Solo el 4,3% correspondía a declaraciones de testigos, el 0,5% a allanamientos y el restante 9% a otras medidas de prueba, que incluían consultas informáticas a la Cámara Nacional Electoral, consultas en Internet, órdenes de presentación y pericias caligráficas. A la luz de estas cifras no es exagerado afirmar que para el sistema de justicia argentino "investigar" era sinónimo de "librar oficios". Esto puede apreciarse claramente en el siguiente gráfico.

Medidas de prueba producidas en los casos resueltos



La solicitud de informes mediante oficios es un medio de prueba sumamente ineficiente, tanto en términos del tiempo que insume como por los resultados que produce. Según mostró el relevamiento, las respuestas a los oficios demandaron en promedio 48,4 días. Este plazo incluye el tiempo que le lleva al oficial notificador o al agente de la fuerza

de seguridad retirar el oficio del juzgado y llevarlo al lugar correspondiente, el tiempo que le lleva al organismo requerido ingresarlo a su sistema, asignarlo a la repartición o persona que debe responderlo y elaborar la respuesta, y el tiempo que se tarda en remitir la respuesta al juzgado. La demora de las respuestas varía considerablemente según el organismo requerido, lo que se debe, entre otras variables, a la distancia, las dimensiones del organismo y su organización interna. Con bastante frecuencia, los oficios se perdían o quedaban paralizados en alguna parte de este recorrido burocrático, y la respuesta jamás llegaba al Juzgado. La siguiente tabla muestra la cantidad de oficios enviados, el porcentaje de oficios no contestados y el plazo promedio de respuesta de los trece organismos públicos más requeridos:

Organismo	Cantidad de Oficios	Oficios no contestados (porcentaje)	Plazo promedio en días
ANSES	30	13,30%	18,5
AFIP	17	0%	18,9
ENAPER	46	10,80%	40,9
Ministerio Defensa Nación	19	10,50%	43,1
Reg. Propiedad Inmueble	8	0%	45
Ministerio Salud Nación	34	11,70%	46,6
Registro Civil CABA	35	17,10%	47,3
Policía Federal	66	21,20%	51
Sec. DD.HH. Nación	35	34,20%	59,7
CONADI	25	20%	60,9
Reg. Personas PBA	42	16,60%	63,4
Dir. Nac. Migraciones	5	0%	72,2
SINTyS	10	10%	74,7

En cuanto a los resultados, del total de oficios librados en todas las causas estudiadas, el 38,4% aportó la información solicitada en forma completa, el 27,2% dieron una respuesta negativa al pedido de informes solicitado¹⁰, el 17,7% no fue contestado, el

¹⁰ Vale aclarar que en ciertos casos esto puede resultar

9,6% aportó información parcial, el 4,9% fue redirigido a otros organismos y el 2,2% no pudo ser contestado por errores o falta de datos en el oficio. Si se suman los oficios no contestados y los que no pudieron ser respondidos por errores o falta de datos, resulta que uno de cada cinco oficios librados jamás fue respondido.

En resumen, el estudio arrojó como datos objetivos que las respuestas a los oficios demoraban en promedio 48 días y que uno de cada cinco oficios librados no se contestaba. A la luz de estos datos, la siguiente pregunta es inevitable: ¿por qué el oficio era la medida de prueba más utilizada por la administración de justicia? Respuesta: porque librar oficios es una práctica funcional para el sistema de justicia inquisitivo reformado. El hecho de que la prueba de oficios no sirva para investigar eficientemente los delitos no significa que no le sirva al sistema de justicia. Por el contrario, la investigación mediante oficios es el método que mejor se adapta al esquema de trabajo propio de los sistemas inquisitivos, organizados en base al expediente judicial¹¹.

El expediente juega un rol fundamental en la organización del trabajo judicial. En la práctica cotidiana de un Juzgado de instrucción los expedientes se clasifican normalmente

.....

relevante para la investigación, por ejemplo, cuando se solicita una historia clínica de la supuesta madre y el hospital responde que no tiene registros de esa persona.

11 Becerra describe la centralidad del expediente en la práctica judicial del siguiente modo: "En el sistema legal argentino, como en la mayoría de las culturas jurídicas civilistas construidas sobre una tradición muy acentuada de procedimientos legales escritos y generalmente impersonales, son los procedimientos y prácticas de archivo y documentación, y los expedientes en particular, los que materializan la actividad judicial. Pero, aún más significativamente, estos documentos funcionan como dispositivos que fijan el marco de la acción del cuerpo judicial; esto significa que la verdad (legal) se persigue, determina, cuestiona y negocia dentro de los contornos del expediente. De acuerdo con esto, la investigación de los hechos, la recolección de evidencia, la valoración de las pruebas y los testimonios, como cualquier otro procedimiento, son meticulosamente registrados en el expediente, en una práctica que en cierta manera se asemeja al registro de asientos contables." Becerra, Leticia, *La Corte Suprema en escena. Una etnografía del mundo judicial*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012, p. 80.

según su grado de complejidad, y se asignan a los funcionarios y empleados para que los "instruyan". A partir de allí cada expediente pasa a ser la "causa de" tal persona¹², a quien se suele llamar "el instructor" o "la persona que lleva la causa". Su trabajo consiste en "estudiar el expediente y despacharlo", es decir, preparar un proyecto de decreto o resolución con las medidas a producir y llevarlo al despacho del juez para que lo firme. Una vez que el juez ordena las medidas, debe registrar su cumplimiento en el expediente. Por ejemplo, si ordena "oficiar" a un registro civil para que remita una partida de nacimiento, el empleado escribe en un acta: "En la misma fecha se cumplió. Conste", agrega una fotocopia del oficio librado y se lo lleva al secretario para que lo firme. Con eso concluye su actividad en la causa por el momento. En este esquema de trabajo, que las respuestas a los oficios demoren 48 días, lejos de ser un problema, ¡es una bendición! Durante ese tiempo "el instructor" no tiene que ocuparse de la causa y puede abocarse a despachar los otros expedientes que siguen acumulándose en su escritorio.

Por otra parte, el hecho de que la respuesta de uno de cada cinco oficios jamás se reciba no es un problema demasiado grave. Esto se soluciona ¡reiterando el oficio! Si "la persona que lleva la causa" deja constancia en el expediente de que reiteró el oficio, nadie podrá decirle que no hizo bien su trabajo. Después de todo, que el organismo

.....

12 Sarabayrouse Oliveira analiza este fenómeno como parte del proceso de objetualización de los hechos reales que opera el derecho: "A la operación típica del derecho estatal capitalista mediante el cual un *hecho real* se transforma en un *objeto procesado* (...) o, en otras palabras, el procedimiento por el que una persona con un nombre y una historia se convierte en un expediente con un número determinado, se hace necesario agregar un tercer tiempo en el que la causa pasa a tener un dueño: el empleado encargado de seguir su trámite. Es decir, deja de ser 'el expediente n° tanto' para convertirse en 'la causa de x empleado'". (La cursiva es del original). Sarabayrouse Oliveira, María José, *Poder Judicial. Transición del escrituralismo a la oralidad*, Tesis de Licenciatura, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, 1998. Disponible en <http://www.antropojuridica.com.ar/wp-content/uploads/2012/03/Tesis-licenciatura-Sarabayrouse.pdf>, recuperado el 16/8/2013.

no responda el oficio no es su culpa. Esto refleja una concepción fetichista del expediente profundamente arraigada en la cultura jurídica inquisitiva, según la cual las formas se imponen sobre el contenido. Lo importante es lo que figura en el expediente: *quod non est in actis non est in mundo*. Los hechos –el conflicto que subyace al inicio de la causa– son secundarios. Los operadores judiciales se deben preocupar más por seguir al pie de la letra el ritual de registro en el expediente, que por obtener información sobre el supuesto delito investigado¹³.

Con esto no quiero decir que los operadores judiciales no investigan porque no quieren o porque rehúyan al trabajo. Todo lo contrario. El sistema inquisitivo genera una enorme carga de trabajo burocrático que recae fundamentalmente sobre ellos y que a menudo los agobia. Registrar cada mínimo detalle en el expediente lleva tiempo y consume energías. Basta con ver las pilas de expedientes que se acumulan en los pasillos de los Juzgados para darse una idea de lo fatigosa que debe ser esa tarea.

Mi argumento es que el sistema inquisitivo reformado actualmente vigente, prácticamente no les permite hacer otra cosa que no sea mandar oficios. Por lo pronto, las medidas que requieren la presencia del juez necesariamente deben ser mínimas, pues el juez no puede realizar más de una tarea al mismo tiempo. Pero incluso las medidas que normalmente se delegan en los empleados del Juzgado o en la policía, como las declaraciones testimoniales o los allanamientos, implican una mayor

.....
 13 Martínez observa que solo una pequeña parte de lo que se registra en el expediente se recupera después en la resolución del caso y sugiere que “el objetivo central de la minuciosidad en el registro no es el conocimiento de los hechos, sino la vocación de controlar el procedimiento de cada uno de los funcionarios intervinientes, sobre todo de los que se hallan en los puntos más altos de la pirámide jerárquica de la organización judicial.” Ver Martínez, Josefina, “Expedientes”, *Sistemas Judiciales*, n° 7, Buenos Aires, CEJA-INECIP, 2004, p. 5. Disponible en <http://sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/revpdf/33.pdf>, recuperado el 16/8/2013.

carga de trabajo e insumen más tiempo que los oficios. Para tomar una declaración testimonial, por ejemplo, “el instructor” debe citar al testigo –normalmente lo hace por escrito a través de la policía, lo que equivale a mandar un oficio–, interrogarlo sobre el hecho y transcribir en actas las preguntas y respuestas, por más irrelevantes que sean para la investigación. La duración de este procedimiento depende de su pericia para escribir en computadora, pero suele ser algo extenso y tedioso (aunque no es lo normal, he estado presente en declaraciones que duraron ¡10 horas!). Realizar un allanamiento también le requiere mucho más esfuerzo que mandar un oficio. Debe redactar un “proyecto” de resolución explicando los fundamentos, coordinar cuestiones operativas con la policía y, en algunos casos, estar presente durante el desarrollo del procedimiento.

En fin, concretar esas medidas de prueba implica una enorme carga de trabajo. El problema es que los recursos disponibles para lidiar con esa carga de trabajo son limitados. Los operadores no tienen tiempo ni energías para realizar todas esas medidas en todas las causas que les son asignadas. Esta situación determina que las tareas que demandan más esfuerzos y recursos se realicen en la menor medida posible, es decir, solo en la medida que no alteren el funcionamiento general del sistema. Si los recursos se gastan en tomar declaraciones testimoniales, producir allanamientos y recolectar evidencias en una causa, las demás causas se paralizan y el sistema colapsa. Para que el sistema siga funcionando lo más importante es despachar los expedientes y la forma más fácil de despachar los expedientes es... librar oficios¹⁴.

.....
 14 Este problema se deriva directamente de la vigencia en el ámbito federal del principio de legalidad procesal (art. 5 del CPPN y art. 274 del CP), que obliga a los operadores del sistema de justicia a investigar y perseguir todos los posibles delitos de acción pública que llegan a su conocimiento. Esto genera que buena parte de los recursos que podrían utilizarse en la investigación de causas complejas y de amplia relevancia social, como son los casos de sustracción de niños durante el terrorismo de Estado, se malgasten en

Un argumento que podría articularse en contra de esta explicación es que el tipo de medidas de prueba realizadas depende de las características del hecho investigado, pues no se pueden investigar hechos distintos con los mismos métodos. En este línea, podría sostenerse que el elevado porcentaje de oficios librados en las causas por apropiación de hijos de desaparecidos se debe a que la mayor parte de la información relevante se encuentra en archivos o documentos en poder de organismos públicos o privados (v. gr. actas de nacimiento, libros de parto, historias clínicas, legajos de personal de las fuerzas armadas y de seguridad, etc.) y que, por lo tanto, la solicitud de informes mediante oficios es la medida de prueba más pertinente.

Si bien esta objeción podría ser atendible, antes debería ser corroborada empíricamente a partir de un estudio cuantitativo sobre una muestra representativa de causas por distintos delitos. Hasta donde tengo conocimiento una investigación de tales características no se ha realizado aún.

Sin perjuicio de lo anterior, existen razones para pensar que el sistema de justicia utiliza prioritariamente la prueba de oficios independientemente de las características de la información que pretende obtener. En este sentido, un dato relevante es que, en los casos analizados, el sistema no utilizó otros métodos más eficientes que el oficio (como el secuestro o la orden de presentación¹⁵) que le habrían permitido obtener la información buscada en forma más rápida. Según surge del estudio realizado, sobre un total de 972 medidas de prueba producidas, se registraron solo 5 allanamientos y secuestros y 4 órdenes de presentación. Esto indica que el tipo de información buscada no determina necesariamente el tipo de medidas producidas, o dicho a la inversa, que el tipo de medidas

producidas no depende exclusivamente del tipo de información que se pretende obtener.

Entonces, cabe preguntarse nuevamente ¿por qué los operadores judiciales libran oficios en lugar de disponer otras medidas más eficaces para obtener la información buscada? De acuerdo con el enfoque que propongo aquí, la respuesta es porque el oficio es funcional para el sistema inquisitivo reformado, aunque sea ineficiente para investigar los delitos. Esta funcionalidad se debe, en primer lugar, a que la producción de oficios insume menos recursos que la producción de otras medidas de prueba. Librar oficios requiere menos tiempo y esfuerzo que ordenar y realizar allanamientos, tomar declaraciones testimoniales, etc. En segundo lugar, el oficio es funcional porque las respuestas demoran mucho tiempo en llegar, lo que le permite a los operadores despachar otros expedientes y guardar las apariencias de que la causa está siendo investigada. Aunque parezca paradójico, si la información solicitada estuviera disponible en forma inmediata o en muy pocos días el funcionamiento del sistema se resentiría. En ese caso "la persona que lleva la causa" tendría que estudiar los documentos o la evidencia recibida y disponer otras medidas para profundizar la investigación. Esto insume tiempo y energías que no pueden ser empleadas en despachar otros expedientes, los cuales se paralizarían.

En definitiva, la administración de justicia funciona mejor librando oficios que procesando información. Como explica Alberto Binder, los sistemas inquisitivos reformados como el que aún rige en Argentina a nivel federal carecen de un verdadero sistema de investigación de los delitos. Esos sistemas se basan en la ficción de que el juez de instrucción investiga los hechos, cuando lo único que hacen, en realidad, es construir y gestionar expedientes¹⁶.

.....
la persecución de hechos de nula trascendencia, como la tenencia de estupefacientes para consumo personal.
¹⁵ Código Procesal Penal de la Nación, artículos 231 y 232.

.....
¹⁶ Binder, Alberto, *Ideas y materiales para la reforma de la justicia penal*, Cap. I: "Reforma de la justicia penal: Del

Para finalizar este apartado me referiré a la actuación del Ministerio Público Fiscal en las causas por apropiación de niños. Esta mención será inevitablemente breve, pues el estudio cuantitativo mostró que su participación en el inicio e impulso de estas investigaciones fue insignificante. De las 39 causas analizadas, solo una se inició a instancias de un fiscal, lo que equivale al 2,5% del total. Se registraron solo tres causas que estuvieron delegadas en la Fiscalía al menos durante un tramo de la instrucción. En el resto de las causas los fiscales se limitaron a contestar el requerimiento de instrucción y estuvieron prácticamente ausentes durante toda la investigación. En el 72,2% de estas causas solo solicitaron medidas de prueba una sola vez, al requerir la instrucción; en el 13,9% solicitaron pruebas dos veces, en el 8,3% no solicitaron medidas de prueba ni una sola vez y en el restante 5,5% solicitaron medidas de prueba tres veces. En promedio solicitaron entre cinco y seis medidas de prueba, las que en su mayoría habían sido propuestas en la denuncia y no siempre fueron ordenadas por los jueces.

La ausencia del Ministerio Público Fiscal en el impulso de las investigaciones también es una característica estructural del sistema inquisitivo reformado. Como explica Duce, tanto desde el punto de vista de su diseño como de su operatividad práctica, es posible concluir que las funciones asignadas al Ministerio Público Fiscal en este modelo procesal son muy secundarias. El juez de instrucción ejerce el rol protagónico, mientras los fiscales representan un papel menor y se limitan a cumplir funciones más bien burocráticas. "En la mejor de las hipótesis, el rol de los fiscales se [traduce] en una colaboración menor a la investigación judicial por medio de la presentación de algunos

antecedentes y solicitud de diligencias investigativas que el juez de instrucción, a su discreción, [puede] decretar o negar"¹⁷. Esta caracterización se corresponde perfectamente con la imagen que muestran los datos estadísticos.

4. Hacia un nuevo sistema de investigación de los casos de jóvenes desaparecidos

En octubre de 2012, la actual procuradora general de la Nación, Dra. Alejandra Gils Carbó, dictó dos importantes resoluciones tendientes a mejorar el rendimiento del sistema de justicia en la búsqueda de los hijos de desaparecidos. Estas medidas dieron respuesta a insistentes reclamos de la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo para que el Ministerio Público Fiscal asumiera un rol más activo en las investigaciones de los casos de apropiación de niños.

La primera medida fue la adopción del "Protocolo de actuación para causas por apropiación de niños durante el terrorismo de Estado", elaborado por la Unidad Fiscal de Coordinación y Seguimiento de las causas por violaciones a los Derechos Humanos cometidas durante el terrorismo de Estado. El nuevo Protocolo describe detalladamente las medidas de pruebas básicas que se deben producir según la modalidad de comisión del hecho¹⁸, e instruye a los fiscales para que, una vez obtenida esa información preliminar, impulsen activamente la producción de las pruebas genéticas. Mediante la Resolución

¹⁷ Duce, Mauricio, "El Ministerio Público en la reforma procesal penal en América Latina: visión general acerca del estado de los cambios", *Sistemas Judiciales*, n° 8, Buenos Aires, CEJA-INECIP, 2008, p. 68. Disponible en <http://sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/revpdf/34.pdf>, recuperado el 16/8/13.

¹⁸ Como mencioné anteriormente, los militares separaron a los niños de sus familias de dos formas distintas: a través de la inscripción del niño en los registros civiles como si fuera hijo biológico de las personas que lo apropiaron y a través de la introducción del niño en el circuito legal de adopciones como si fuera una persona con identidad desconocida.

programa político al programa científico", Buenos Aires, Ad Hoc, 2000, p. 17 y ss.; y *Política criminal, de la formulación a la praxis*, Cap. VIII: "Crisis y transformación de la justicia penal en Latinoamérica", Buenos Aires, Ad Hoc, 1997, p. 125.

PGN 398/12, la procuradora general instruyó a todos los fiscales del país para que ajusten su actuación a las pautas allí fijadas y para que estén presentes durante la toma de las muestras biológicas necesarias para la producción de los peritajes genéticos, a fin de controlar que el procedimiento se realice de acuerdo con los recaudos legales que aseguran su eficacia y el respeto de los derechos de las personas involucradas.

Al mismo tiempo, mediante la Resolución PGN 435/12, la procuradora creó la "Unidad Especializada para Casos de Apropiación de Niños Durante el Terrorismo de Estado"¹⁹, a cargo del fiscal Pablo Parenti. Esta unidad, de carácter coadyuvante, tiene la misión de controlar la implementación del Protocolo de actuación en todas las fiscalías del país. Además tiene otras importantes funciones, como "elaborar una base de datos sobre casos de apropiación de niños que incluya la modalidad de comisión y las personas que intervinieron en cada hecho, con el objeto de detectar patrones comunes (...) que permitan orientar otras investigaciones", "diseñar estrategias de investigación para el esclarecimiento de hechos de apropiación de niños" y "realizar investigaciones preliminares sobre presuntos hechos de apropiación de menores y efectuar las denuncias correspondientes". La resolución también instituye a esta unidad como el principal órgano de articulación con otros organismos estatales y privados, con el propósito de coordinar acciones institucionales que faciliten la investigación de los casos de apropiación de niños.

Estas medidas se inspiraban en un nuevo paradigma procesal, más cercano al modelo acusatorio, y apuntaban a transformar radicalmente el perfil y las prácticas del

Ministerio Público Fiscal. En oposición al modelo inquisitivo, en el cual los fiscales se encuentran relegados a una posición secundaria, reactiva y cumpliendo funciones burocráticas, en el nuevo sistema delineado por estas resoluciones, el Ministerio Público Fiscal debía asumir un rol activo en las investigaciones y cumplir importantes funciones para dinamizar el sistema de justicia. Esas medidas adoptadas por la procuradora general de la Nación se inscribían en un amplio programa de rediseño y modernización del organismo, que sentó las bases de la nueva estructura orgánica plasmada en la Ley 27.148.

Ese nuevo escenario presentaba importantes desafíos para el Ministerio Público Fiscal en la búsqueda de los jóvenes desaparecidos. Estos desafíos pueden resumirse en cuatro ejes principales: 1) impulsar la apertura de investigaciones sistemáticas, 2) diversificar las fuentes para la apertura de casos, 3) bajar los estándares de admisibilidad de las pruebas genéticas y 4) acelerar la producción de las medidas de pruebas preliminares.

El primer desafío implicaba producir un cambio cualitativo en el tipo de investigaciones que realiza la justicia. Como mencioné en el apartado anterior, en la mayoría de las causas relevadas se investigaba un solo caso de posible apropiación de un hijo de desaparecidos. Las investigaciones caso a caso son lentas, muchas veces fragmentan hechos vinculados y duplican el trabajo y su apertura depende de una *notitia criminis* contingente. Si bien este tipo de causas se deben seguir instruyendo cuando existan sospechas de que una persona en particular puede ser hijo de desaparecidos, la Unidad Especializada debía promover la apertura de investigaciones sistemáticas, con objetos procesales amplios que abarquen múltiples casos.

Para generar más investigaciones de este tipo se debían analizar los casos ya resueltos, identificar regularidades o patrones comunes

.....
¹⁹ En los fundamentos para la creación de esta unidad especial se tomó en cuenta el "Informe sobre el trámite de las causas por apropiación de niños/as durante el terrorismo de Estado" elaborado por la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo.

y elaborar hipótesis que contengan otros posibles casos. Por ejemplo, si se analizan los casos resueltos hasta la fecha y se advierte que, entre determinados años, varios bebés fueron apropiados por personal del Batallón de Inteligencia 601, podría suponerse que ese órgano jugó un rol activo en la práctica de sustracción de niños y que otros bebés podrían haber sido apropiados por miembros de esa unidad. A partir de esta hipótesis se podría desarrollar una investigación en la que se revisen los legajos del personal del Batallón a fin de determinar si tienen hijos en ese rango de fechas y si existe alguna irregularidad en su inscripción (v. gr. no consta que el padre haya solicitado licencia por paternidad, la madre tenía una edad avanzada al momento del parto, el lugar de nacimiento no coincide con el domicilio de los padres, etc.). De este modo, del amplio universo de casos considerados inicialmente, se podrían seleccionar aquellos sospechosos y profundizar su investigación en búsqueda de más antecedentes que justifiquen, eventualmente, realizar una prueba genética en el BNDG.

Las causas masivas tienen la enorme ventaja de poder identificar un caso sospechoso sin depender de la existencia de una *notitia criminis* específica. La denuncia de que una determinada persona puede ser hijo de desaparecidos es un hecho absolutamente contingente. Su existencia depende de diversos factores, como que los apropiadores hayan sido más o menos cuidadosos en ocultar el origen del niño o que las personas que tenían información sobre el caso hayan decidido dar el paso de contarla. Lo que es seguro es que no todos los casos de jóvenes desaparecidos son denunciados y si el sistema de justicia depende exclusivamente de esas denuncias para iniciar una investigación jamás podrá hallar a todos los nietos.

El segundo eje –diversificar las fuentes de información para abrir nuevos casos– se vincula estrechamente con este problema. Como señalé en el punto anterior, la mayoría

de las investigaciones judiciales realizadas hasta el momento se inician por denuncias de la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo y, en menor medida, de la CONADI. Estos organismos reciben la información de parte de cualquier persona que voluntariamente se comunica y aporta datos sobre la posible apropiación de un hijo de desaparecidos. Pero estas fuentes no son inagotables y han demostrado ser insuficientes.

Por esta razón, la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo impulsó la creación de un fondo de recompensas para quienes brinden datos determinantes para hallar a un nieto desaparecido, medida que fue adoptada por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación²⁰. Esta iniciativa apunta a generar un incentivo económico para que aquellas personas que tienen información fidedigna sobre algún caso se decidan a denunciarlo. El "Programa Nacional de Coordinación para la Búsqueda de Personas Ordenadas por la Justicia" es el organismo encargado de recibir las denuncias, verificar sumariamente su originalidad y remitirlas a la Unidad Especializada del Ministerio Público Fiscal para que realice la investigación preliminar correspondiente. Esta reglamentación es coherente con el nuevo sistema de tinte acusatorio creado para la investigación de los casos de apropiación de niños, pues le asigna un rol protagónico al Ministerio Público Fiscal.

Otra medida que podría considerarse en este punto es el otorgamiento de facultades discrecionales al Ministerio Público Fiscal para reducir las penas o renunciar a la persecución penal de los responsables de estos delitos a cambio de que faciliten la localización de los nietos desaparecidos. Sin dudas, esto generaría un fuerte incentivo para que las personas que conocen el destino

.....
²⁰ Resolución del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos n° 376/13 (B.O. 15/4/13), dictada en el marco de la ley 26.538.

de esos jóvenes –en este caso los autores o cómplices de la apropiación– aporten esa información a la justicia. Pero a diferencia de la medida anterior, esta propuesta implica serios dilemas jurídicos, políticos y morales, que solo me limitaré a enunciar aquí y dejaré su análisis para otra oportunidad. En primer lugar, una medida que conlleve la impunidad generalizada de esos delitos podría ser asimilada a una amnistía, lo cual violaría el deber internacional del Estado de perseguir y castigar graves violaciones a los Derechos Humanos²¹. En segundo lugar, el movimiento de Derechos Humanos de Argentina históricamente ha rechazado negociar verdad a cambio de impunidad²², y resulta inconcebible que una medida de esta naturaleza sea aprobada sin el apoyo de las víctimas y los organismos de Derechos Humanos, en particular la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo. Finalmente, la medida supone un concepción puramente utilitarista de la pena que resulta difícil de conciliar con la idea de retribución que, según algunos autores, es mayoritariamente sostenida por los grupos que impulsan el juicio y castigo de las violaciones a los Derechos Humanos²³.

21 En el caso “Barrios Altos vs. Perú”, sentencia del 14 de marzo de 2001, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró que las leyes de amnistía son incompatibles con la Convención Americana de Derechos Humanos y en consecuencia carecen de efectos jurídicos.

22 Para un ejemplo reciente ver <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-220744-2013-05-24.html>, recuperado el 24/8/2013, donde se informa el repudio de Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora, las Abuelas de Plaza de Mayo, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas e HIJOS a las declaraciones del gobernador José Manuel de la Sota, quien había dicho que “el gobierno nacional desarrolla una política del resentimiento, en vez de negociar para conseguir la información necesaria se dedicó a amenazar (a los represores) diciéndoles ‘los vamos a reventar’”.

23 Por ejemplo, Carlos Nino consideraba que “la posición de los grupos de Derechos Humanos frente a la justicia reactiva era intransigentemente retributiva. Pretendían castigar a todos y cada uno de los responsables de los abusos, sin importar su grado de involucramiento. Tenían una visión kantiana del castigo: aún si la sociedad estuviera al borde de la disolución, tenía el deber de castigar al último agresor”, Nino, Carlos, *Radical evil on trial*, New Heaven, Yale University Press, 1999, p. 112. (La traducción es de mi

La tercer línea de acción –bajar los estándares de admisibilidad de las pruebas genéticas– es fundamental para reducir los tiempos de duración de las investigaciones. El estudio cuantitativo mostró que los jueces de instrucción producen demasiadas medidas de prueba antes de ordenar la obtención de muestras para realizar los peritajes genéticos en el BNDG, lo que dilataba las investigaciones. Esta situación también fue advertida en el protocolo de actuación elaborado por la Procuración General de la Nación:

Si bien la realización de este examen resulta la prueba dirimente en este tipo de investigaciones, se ha venido observando cierta reticencia o tardanza injustificada en ordenar la obtención de muestras, a pesar de existir sospechas suficientes de la comisión de un delito de apropiación y/o de sustitución de la identidad. En este sentido, cabe señalar que para la realización de esta medida no se exige un estándar probatorio diferenciado o especialmente agravado respecto del que se exige para otras medidas probatorias durante la instrucción²⁴.

La modificación de los estándares de admisibilidad de las pruebas genéticas requiere una estrategia de litigio uniforme y sostenida en el tiempo. El Ministerio Público Fiscal, por su estructura jerárquica y de alcance nacional, se encuentra en una muy buena posición para desarrollar esta estrategia. La Unidad Especial tiene la importante función de controlar que los fiscales de todo el país cumplan con el Protocolo e insten la producción de las pruebas genéticas lo antes posible. Sus titulares también están facultados para

autoría, pero existe una edición en español: Nino, Carlos, *Juicio al mal absoluto*, Buenos Aires, Ariel, 2006). La misma postura sostiene Tamburrini, Claudio, “¿Trocar verdad por justicia?”, *Revista de Derecho Penal*, Año 1, n° 1, Buenos Aires, ediciones Infojus, p. 199.

24 Resolución PGN 398/12, Anexo “Protocolo de actuación para causas por apropiación de niños durante el terrorismo de Estado”.

intervenir como fiscales coadyuvantes en todas las causas por sustracción de niños, por lo cual podrían solicitar directamente la producción de las pruebas genéticas en caso de que algún fiscal no lo hiciera. Pero además, la Unidad Especial debe aplicar un nuevo estándar para la admisibilidad de las pruebas genéticas en sus propias investigaciones preliminares, concentrándose en las medidas de prueba esenciales. Una vez reunida la información esencial sobre el caso y acreditada la razonabilidad de la hipótesis delictiva, debe presentar la denuncia, junto con las pruebas y documentos de respaldo, y solicitar al juez la inmediata realización de las pruebas genéticas.

El cuarto objetivo –acelerar la producción de las medidas preliminares– requiere fundamentalmente modificar los métodos de trabajo y desformalizar las investigaciones. Como explican Duce y Riego,

[El Ministerio Público Fiscal] es una institución clave para desformalizar la etapa de investigación criminal, lo cual ha demostrado ser uno de los aspectos más deficitarios del modelo inquisitivo vigente antes de la reforma en la mayoría de los países de la región. Este modelo se caracterizaba por tener una etapa de investigación burocrática, ritualista y excesivamente formalizada. El nuevo sistema requiere, en cambio, que el Ministerio Público sea capaz de dinamizar el proceso de investigación criminal dotándolo de mayor flexibilidad, desarrollando trabajo en equipos multidisciplinarios, coordinando más eficientemente el trabajo policial, en fin, constituyéndose en un puente de comunicación entre el mundo de la actividad policial y el trabajo judicial dinámico²⁵.

.....

²⁵ Duce, Mauricio y Cristián Riego, *Los Desafíos del Ministerio Público en América Latina*, Santiago de Chile, CEJA, 2006, p. 21.

El hecho de que la Unidad Especializada funcione en el contexto de un sistema inquisitivo reformado, escrito y formalizado, le impide suprimir definitivamente el expediente. Pero, no obstante ello, su trabajo debe regirse por un criterio no formalista, que privilegie la obtención de información sobre el registro de los procedimientos. En esta línea, se debería sustituir el uso del oficio por otros medios de comunicación modernos mucho más económicos y eficientes, como el teléfono y el correo electrónico.

Existen sobre este punto algunas buenas prácticas en el Ministerio Público Fiscal que sirven de referencia. Por ejemplo, la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX)²⁶ suscribió convenios con distintos organismos públicos y entidades privadas para tener acceso directo vía Internet a sus bases de datos, lo que le permite obtener información relevante para las investigaciones en forma inmediata. Así, cuenta con accesos a las bases de datos de Migraciones, Registros de Propiedad Automotor, Registro de Propiedad Inmueble, AFIP, Superintendencia de Servicios de Salud, entre otras. Con otros organismos públicos, como el Registro Nacional de las Personas y la Policía Federal Argentina, la PROTEX realizó acuerdos para establecer un contacto personal encargado de responder los pedidos de información en plazos muy breves²⁷. La Unidad Especial para casos de apropiación de niños durante el terrorismo de Estado está expresamente facultada para realizar este tipo de convenios institucionales, lo que le permitirá contar con acceso inmediato a la información y disminuirá considerablemente los plazos de las instrucciones.

.....

²⁶ Esta unidad suplantó a la anterior Unidad de Asistencia para Casos de Secuestros Extorsivos y Trata de Personas (UFASE), y continúa a cargo del Fiscal Marcelo Colombo.

²⁷ Hazan, Luciano, "Desafíos para la persecución e investigación de los delitos en las Américas. Estudio sobre la investigación y persecución penal de delitos de alta connotación social en Argentina", *Persecución de Delitos Complejos. Capacidades de los Sistemas Penales de América Latina*, Santiago de Chile, CEJA, 2010, p. 103 y ss.

Además, la Unidad Especial tenía la función de desarrollar bases de datos específicas que resultan necesarias para agilizar las investigaciones por apropiación de niños. La Unidad podía crear, por ejemplo, bases de datos de médicos que fraguaron certificados de nacimiento, de miembros de las fuerzas armadas y de seguridad involucrados en casos de apropiación, de testimonios de sobrevivientes que identificaron a mujeres embarazadas durante su cautiverio, etc. La reunión y sistematización de esa información dispersa en numerosos expedientes permitiría acceder a ella en forma inmediata y evitaría la práctica de librar oficios a distintos juzgados para que remitan copias de los expedientes.

Por último, la Unidad Especial debía funcionar como el principal órgano de articulación del Ministerio Público Fiscal con el Grupo Especial de Asistencia Judicial (GEAJ). Este grupo especial, dependiente de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Seguridad de la Nación, se encuentra integrado por personal de distintas fuerzas de seguridad y fue creado especialmente para asistir a la Justicia en la realización de los procedimientos necesarios para concretar las pruebas genéticas e identificar a posibles hijos de desaparecidos²⁸. La creación del GEAJ responde también a un diseño institucional de inspiración acusatoria, pues tiende a dotar a los órganos encargados de la persecución penal de un grupo policial especializado en la investigación de los delitos y la recolección de evidencia. Esto es un gran avance en el contexto de un sistema inquisitivo reformado que no cuenta con una policía judicial bajo la dirección del Ministerio Público Fiscal. Si bien sus funciones son acotadas, el GEAJ es una herramienta fundamental para agilizar las investigaciones y asegurar la eficacia de

la administración de justicia en los casos de apropiación de niños.

En octubre de 2013, la Unidad Especializada para Casos de Apropiación de Niños Durante el Terrorismo de Estado presentó su informe de gestión anual. Este informe da cuenta de los buenos resultados obtenidos por la Unidad y confirma en gran medida el diagnóstico realizado en este artículo. Entre otras cosas, el informe señala que desde la creación de la Unidad se iniciaron 51 investigaciones preliminares sobre posibles casos de apropiación. El origen de estas denuncias fue el siguiente: 21 ingresaron a través del Fondo de Recompensas; 15 fueron iniciadas por información remitida por la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo; 8 por información aportada por particulares; 5 por presentaciones de la CONADI; 1 iniciada como derivación de otra investigación y 1 derivada por una Fiscalía de juicio. De estas investigaciones preliminares, 12 condujeron a denuncias presentadas en sede judicial. El trámite en la Unidad previo a la presentación de las denuncias insumió, en promedio, 5 meses y 3 semanas. En todas las causas iniciadas a partir de estas denuncias los jueces ordenaron en forma prácticamente inmediata la realización de las pruebas genéticas. Esto implica una notable reducción de los plazos de duración de las investigaciones en comparación con las causas relevadas en este estudio. En efecto, a partir del funcionamiento del nuevo sistema de investigación, el plazo para la resolución de los casos con pruebas de ADN se redujo cuatro veces, pasando de dos años a 6 meses.²⁹

.....
²⁸ Ver Resolución Ministerio de Seguridad de la Nación n° 166/2011 (B.O. 18/04/2011).

.....
²⁹ Ver Informe de Gestión de la Unidad Especializada para Casos de Apropiación de Niños Durante el Terrorismo de Estado, octubre de 2013, disponible en <http://fiscales.gob.ar/lesa-humanidad/wp-content/uploads/sites/4/2013/10/Informe-Anual-de-Gestion-2013.pdf>, recuperado el 14/01/2014.

5. Conclusión

En este artículo me propuse analizar la actuación de la justicia argentina en la búsqueda de los hijos de los desaparecidos, que fueron apropiados durante la última dictadura cívico-militar. Sobre la base de información cuantitativa y cualitativa, expliqué que el sistema de justicia no tenía iniciativa propia para investigar estos casos y que se limita a tramitar las denuncias presentadas por la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo y otros organismos en forma burocrática. También di cuenta de la extensa demora de estas investigaciones, aportando datos precisos sobre el tipo de medidas producidas y su duración.

Mi interpretación es que la ineficacia de la administración de justicia se debía fundamentalmente a ciertas deficiencias estructurales del sistema inquisitivo reformado, que aún está vigente en Argentina a nivel federal. En esta línea, me referí a la centralidad del expediente en la organización del trabajo judicial y expliqué por qué el oficio es la prueba más utilizada por los operadores, a pesar de ser sumamente lenta e improductiva. Según mi enfoque, esto se debe a que la prueba de oficios es funcional para el sistema aunque sea ineficiente para investigar los hechos.

Luego describí las medidas adoptadas por la Procuradora General de la Nación para mejorar el funcionamiento del sistema de justicia en las investigaciones de los casos de sustracción de niños durante el terrorismo de Estado. Interpreté estas medidas como parte de un programa de rediseño institucional orientado a un nuevo paradigma procesal, inspirado en un modelo acusatorio. Por último, analicé cuatro desafíos del Ministerio Público Fiscal en la búsqueda de los nietos desaparecidos, a saber: 1) impulsar la apertura de investigaciones masivas, 2) diversificar las fuentes de información para la apertura de casos, 3) bajar los estándares de admisibilidad de las pruebas genéticas y 4) acelerar la producción de las medidas de prueba preliminares.

Este artículo pretende ser una contribución para la comprensión de las dificultades experimentadas por el sistema de justicia en las causas por apropiación de niños hijos de desaparecidos. Entiendo que los datos aportados y el análisis desarrollado podrán servir de referencia para evaluar los resultados de las medidas recientemente implementadas para mejorar el desempeño del sistema de justicia en estas causas. En una dimensión más amplia, este trabajo puede tener un interés académico para aquellos interesados en estudiar las prácticas del sistema de justicia y un interés práctico para aquellos interesados en su reforma. ■